Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Betere bescherming waterkwaliteit is noodzakelijk

Signaalrapportage | 29-04-2024

Het lukt Nederland nog niet om de waterkwaliteit voldoende te verbeteren. Het grond- en oppervlaktewater bevat te veel meststoffen, bestrijdingsmiddelen , PFAS, medicijnresten, microplastics en andere schadelijke stoffen. Bestrijdingsmiddelen zijn gewasbeschermingsmiddelen, biociden en diergeneesmiddelen. Deze middelen zijn schadelijk voor mens en milieu. De samenleving ondervindt hierdoor veel schade: drinkwater, voedselvoorziening, gezondheid en natuur komen in gevaar. Zo wordt het regelmatig eten van zelf gevangen vis afgeraden en kan zwemmen in open water leiden tot gezondheidsrisico's.

Slechte waterkwaliteit schadelijk voor de samenleving

Waterschappen en drinkwaterbedrijven krijgen te maken met substantiële extra kosten bij het zuiveren van afvalwater en de bereiding van drinkwater, met als gevolg een flinke kostenstijging. Ook dreigt Nederland in 2027 niet te voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De Kaderrichtlijn Water bevat normdoelstellingen voor waterkwantiteit, waterkwaliteit, ecologie en hydromorfologie. Dit signaal beperkt zich tot de KRW-doelen voor waterkwaliteit. In dat geval kan op bepaalde locaties stilstand ontstaan in onder andere woningbouw en infrastructuur, met als gevolg grote economische schade.

Voor vertrouwen in de verbetering van de waterkwaliteit, is het noodzakelijk dat waterbeheerders, omgevingsdiensten, gemeenten, provincies en het Rijk samen de emissies van probleemstoffen zo veel mogelijk voorkomen. Een versterking van de vergunningverlening, toezicht en handhaving is noodzakelijk om te komen tot betere waterkwaliteit.

Bestaand beleid onvoldoende gericht op waterkwaliteit

De regelgeving van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is onderling niet goed op elkaar afgestemd. Een voorbeeld hiervan is dat de eisen voor het toelatingsbeleid en het gebruik van bestrijdingsmiddelen en het mestbeleid niet zijn afgestemd op de eisen voor waterkwaliteit. Deze afstemming ontbreekt ook op Europees niveau. Daarnaast is er weinig aandacht voor de cumulatieve effecten van schadelijke stoffen.

Met de invoering van de Omgevingswet vallen nog steeds veel lozingen onder algemene regels en deze zijn dan ↗ niet meer vergunningplichtig. (De Omgevingswet stapt bij de vergunningverlening over van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Vanaf 2024 geldt voor veel standaard activiteiten een meldingsplicht in plaats van een vergunningsplicht. Effectief toezicht blijft cruciaal om ervoor te zorgen dat ook deze activiteiten binnen aanvaardbare grenzen blijven voor milieu en samenleving.) Toezichthouders beoordelen onvoldoende of deze algemene regels genoeg bescherming bieden voor de waterkwaliteit in specifieke lozingssituaties, of dat aanvullende voorschriften noodzakelijk zijn.

De onafhankelijkheid van het toezicht bij waterschappen staat onder druk, vooral wanneer het waterschap zowel de beheerder als het bevoegd gezag is voor een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi). Bovendien zijn deze rwzi's niet vergunningplichtig. Er bestaat momenteel geen actueel landelijk overzicht van het toezicht en de handhaving voor deze rwzi's, terwijl het oppervlaktewater door deze lozingen zwaar wordt belast.

Rioolwaterzuiveringsinstallaties

Rwzi's spelen een essentiële rol bij het zuiveren van rioolwater, maar kunnen slechts een deel van de probleemstoffen effectief verwijderen. Helaas blijkt een groeiend aantal stoffen, zoals PFAS, medicijnresten, microplastics en andere schadelijke stoffen, moeilijk te zuiveren. Hierdoor belanden deze verontreinigingen via lozingen van rwzi’s in het oppervlaktewater. Met vergaande

zuiveringstechnieken zijn meer van deze probleemstoffen uit het rioolwater te verwijderen, maar dit leidt wel tot extra kosten. Het is effectiever en ook beter voor de waterkwaliteit om terug te gaan naar de bron en de probleemstoffen die de bedrijven lozen, terug te dringen. Het is ook belangrijk om het maatschappelijke bewustzijn te vergroten over de schadelijke gevolgen van het gebruik van probleemstoffen voor de waterkwaliteit.

Coördinatie, inzicht en afstemming onvoldoende

Voldoende capaciteit, risicogerichte afstemming en coördinatie van de betrokken overheden is noodzakelijk om de waterkwaliteit te borgen. Bovendien is meer duidelijkheid nodig over de rollen en verantwoordelijkheden van zowel landelijke als decentrale overheden. Verder ontbreekt een integrale beoordeling over de effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen dit waterstelsel. Dit maakt het moeilijk specifieke verbeteringen door te voeren.

Betrokken overheden bij bescherming van de waterkwaliteit

Het grond- en oppervlaktewater systeem wordt zwaar belast met probleemstoffen uit landbouw, industrie en huishoudens. Een deel van deze probleemstoffen komt Nederland binnen vanuit het buitenland door aanvoer via de grote rivieren. De menselijke activiteiten hebben grote invloed op de waterkwaliteit. Door vergunningen te verstrekken, toezicht te houden en te handhaven moeten de gevolgen voor het grond- en oppervlaktewater op een acceptabel niveau blijven.

De volgende overheden zijn betrokken bij bescherming van de waterkwaliteit:

- Provincies en gemeenten zijn de opdrachtgevers van omgevingsdiensten die verantwoordelijk zijn voor uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving rondom indirecte lozingen. Dit zijn lozingen via rioleringen of via een tussenliggende zuivering op het oppervlaktewater. Alleen een klein deel van de indirecte lozingen is vergunningplichtig. Het overgrote deel van de indirecte lozingen is niet vergunningplichtig, maar valt onder algemene regels uit de Omgevingswet.
- Waterbeheerders zijn Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en waterschappen voor de regionale wateren. Zij zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving rondom directe lozingen rechtstreeks op het oppervlaktewater, zoals door rwzi's en bedrijven. Het overgrote deel van de directe lozingen is niet vergunningplichtig, maar valt onder algemene regels uit de Omgevingswet.
- IenW stelt wetgeving op voor onder meer het grond- en oppervlaktewater om te waarborgen dat de gevolgen van menselijke activiteiten op een acceptabel niveau blijven. Het toezicht op het hele grond- en oppervlaktewater systeem is verdeeld over meerdere overheden. Het toezicht is hoofdzakelijk belegd bij de waterbeheerders en omgevingsdiensten.
- De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op veiligheid van de leefomgeving. Daaronder toezicht op bodem, afval, biociden, opsporing van milieucriminaliteit en toezicht op de drinkwatervoorziening. Daarnaast heeft zij een adviestaak bij omgevingsvergunningen aan grote bedrijven.
- LNV stelt wetgeving op voor onder meer de landbouw. De Nederlandse voedsel- en warenautoriteit (NVWA) houdt onder meer toezicht op het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen door de landbouw. Via een diffuse belasting komen deze stoffen in het grond- en oppervlaktewater. Een diffuse belasting vindt plaats over een groot gebied en via verschillende routes.

Voorbeelden uit de praktijk

Een aantal voorbeelden waardoor in de praktijk te veel emissies van schadelijke stoffen plaatsvinden (↗ KRW NBWB 22 september 2023):

- Vergunningen van omgevingsdiensten en waterbeheerders worden niet regelmatig bezien en herzien. Daardoor worden de afspraken in oude vergunningen niet standaard in overeenstemming gebracht met de KRW-doelen of met inzichten over nieuwe probleemstoffen. ↗ MOB verzoekt Noorderzijlvest lozingen van bestrijdingsmiddelen te handhaven.
- Door indirecte lozingen komen veel probleemstoffen in het riool, die vervolgens via zuiveringswerken het oppervlaktewater alsnog belasten. Deze bronnen van probleemstoffen zijn nu onvoldoende in beeld en worden niet adequaat aangepakt. ↗ Oplegnotitie Grip op Indirecte Lozingen CWE 17 november 2023

- De omgevingsdiensten en waterbeheerders wegen de nadelige gevolgen van lozingen voor de waterkwaliteit niet altijd transparant en op dezelfde wijze af bij het toekennen van vergunningen.
  ↗ Investico: Industrie in de knel door Europese waterregels
  ↗ NRC: Liters kankerverwekkende stoffen laat Claessen Tankcleaning zo de Maas in stromen)
- De waterbeheerders hebben een adviesrecht om de omgevingsdiensten bij de indirecte lozingen te wijzen op onder meer de KRW-probleemstoffen. In de praktijk worden deze adviezen niet altijd afgegeven en ze zijn met de komst van de Omgevingswet niet meer bindend.
  ↗ Oplegnotitie Grip op Indirecte Lozingen CWE 17 november 2023 def - iBabs Publieksportaal
- Op emissies vanuit de landbouw is onvoldoende grip, vanwege slechte naleving en een beperkt zicht op de overtredingen. Hierdoor worden sloten en beken belast met te veel mest en bestrijdingsmiddelen.
  ↗ NVWA: Onvoldoende naleving wetgeving gewasbeschermingsmiddelen zorgwekkend

Voorkomen van vervuiling

Het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de landbouw leidt tot de verspreiding van giftige stoffen via af- en uitspoeling en verwaaiing. Deze stoffen belanden uiteindelijk in grote rivieren, meren en de zee via sloten, beken, kleine rivieren en kanalen. Dit vormt een aanzienlijk risico voor zowel mens als milieu en leidt tot extra kosten voor de drinkwaterbereiding?. Het voorkomen van vervuiling is daarom beter. Door minder gifstoffen in de landbouw te gebruiken en de voorschriften strikt na te leven, kunnen ze niet alleen de waterkwaliteit in sloten, beken, rivieren en kanalen verbeteren, maar ook de risico's voor mens en milieu verminderen. Bovendien betekent dit minder bijkomende kosten voor drinkwaterbereiding.

Gevolgen PFAS voor drinkwaterbereiding

Eén van de problemen voor het oppervlaktewater vormt de aanwezigheid van PFAS. De ILT heeft de Universiteit Utrecht (UU) onderzoek laten doen naar PFAS-gehaltes in de Maas en de Rijn. Van dit rivierwater wordt drinkwater gemaakt. De hoeveelheid PFAS in dit rivierwater is 4 tot 7 keer hoger dan de advieswaarde van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor drinkwater. Dit rivierwater mag volgens de wettelijke norm worden benut voor drinkwaterbereiding. De huidige drinkwaterzuivering is echter niet effectief genoeg om PFAS voldoende te verwijderen om onder de strenge advieswaarde van het RIVM te komen.

Uit dit onderzoek blijkt dat vanuit buurlanden veel PFAS Nederland binnenkomt. ↗ Het Europese restrictievoorstel is daarom van cruciaal belang om het PFAS-probleem bij de bron aan te pakken. Vooralsnog is onduidelijk wanneer en voor welke PFAS-stoffen het restrictievoorstel gaat gelden.

Het onderzoek van de UU laat bovendien zien dat PFAS-stoffen die al meer dan 10 jaar verboden zijn, nog steeds in te hoge concentraties voorkomen in de Maas en de Rijn. Bronaanpak alleen is daarom op de korte en middellange termijn voor PFAS niet meer voldoende om de risico’s voor drinkwater te verkleinen. Drinkwaterbedrijven staan voor een actieve opgave: ↗ aanvullende zuivering is nodig. Dit is kostbaar, het kost veel energie en leidt tot reststromen die PFAS-stoffen bevatten. Drinkwaterbedrijven zijn hiervoor verantwoordelijk, maar kunnen dat niet alleen en zijn hiervoor mede afhankelijk van overheden. Een gecoördineerde aanpak is daarom urgent en belangrijk. De aanpak moet gericht zijn op zowel het

verbeteren van de zuiveringstechnologie als het aanpakken van de bronnen van PFAS-vervuiling. Dit zowel nationaal als internationaal.

Bescherming waterkwaliteit als topprioriteit

Om beter grip te krijgen op de emissies van probleemstoffen, is een gezamenlijke inspanning van overheden nodig, waarbij de bescherming van waterkwaliteit als topprioriteit geldt. Zie bijvoorbeeld Review IBP VTH: Tijd om door te pakken en Rli advies/goed-water-goed-geregeld. Ondanks landelijke aandacht voor deze problematiek zijn nog aanzienlijke verbeteringen nodig voor de toekomstige bescherming van de waterkwaliteit, zoals vereist door de Kaderrichtlijn Water. Dit vraagt om versterking van de wetgeving, effectieve (juridische) instrumenten en voldoende capaciteit en expertise bij alle toezichthouders.

Over de PFAS-problematiek heeft de ILT contact met buurlanden om op Europees niveau maatregelen te bespreken voor een internationale aanpak van PFAS-bronnen. Daarnaast werkt de ILT samen met partijen als omgevingsdiensten en waterbeheerders aan het verlagen van de PFAS-blootstelling. Ze brengen de vervuilende bedrijven in kaart en spreken deze aan op PFAS-lozingen, vooral daar waar de drinkwaterkwaliteit direct wordt bedreigd.

Bijlagen

- Poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS) in Rijn-, Maas- en drinkwater

  Eén van de problemen voor het oppervlaktewater vormt de aanwezigheid van PFAS. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft ...

  Rapport | 29-02-2024

Zie ook

- Drinkwater

  Onderwerp