

↳ *Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten*



4 | DRINKWATERRICHTLIJN I
(GRONDSTOF VOOR DRINKWATER)

4.1 ALGEMENE TOELICHTING

De Drinkwaterrichtlijn (richtlijn 75/440)¹⁷⁹ heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater moet voldoen, dat na passende behandelingen gebruikt wordt als of bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater (artikel 1). De richtlijn ziet dus niet op grondwater, dat ook voor de productie van drinkwater kan zijn bestemd. De richtlijn ziet eveneens niet op de eisen waaraan drinkwater dat is bestemd voor menselijke consumptie, moet voldoen. De eisen hiervoor zijn neergelegd in richtlijn 98/83/EG (verder genoemd Drinkwaterrichtlijn II). Deze richtlijn wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

De Drinkwaterrichtlijn is op 22 december 2007 vervallen, zo is bepaald in de Kaderrichtlijn water. Toch wordt in dit hoofdstuk het regime zoals dat gold tot eind 2007 beschreven, vooral voor een goed begrip van het beschermingsregime en het beschermingsniveau van oppervlaktewater dat is bestemd voor de winning van drinkwater, alsmede van de instrumenten waarvan in de Drinkwaterrichtlijn gebruik wordt gemaakt.

Op grond van artikel 3 dienen de lidstaten waarden voor de kwaliteit van het drinkwater vast te stellen. Kwaliteitsnormen worden vastgesteld ten behoeve van de volksgezondheid, het milieu en ter voorkoming van ongelijke mededingingsvoorwaarden. Nationaal vastgestelde waarden mogen niet minder streng zijn dan de in een bijlage van de richtlijn genoemde grenswaarden. Daarnaast kent de richtlijn richtwaarden waarvan de naleving door de lidstaten moet worden nastreefd (artikel 3 lid 2 en 3). De eisen van de Drinkwaterrichtlijn laten onverlet dat voor andere vormen van gebruik strengere normen kunnen gelden. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te zorgen dat het oppervlaktewater aan de vastgestelde waarden voldoet (artikel 4 lid 1). In dat verband moet de Drinkwaterrichtlijn door lidstaten zonder onderscheid worden toegepast op nationale en grensoverschrijdende wateren.

Om de doelstellingen van de Drinkwaterrichtlijn te bereiken (een gestadige verbetering van het leefmilieu), moet een actieplan met een tijdschema ter sanering van de oppervlaktewaterkwaliteit worden opgesteld. In het kader van deze programma's dienen in tien jaar wezenlijke verbeteringen tot stand te worden gebracht (artikel 4 lid 2). Bij de vaststelling van het tijdschema wordt uiteraard rekening gehouden met de noodzaak om met name de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren, maar ook met beperkingen van economische en

technische aard, die zich in verschillende regio's van de Gemeenschap kunnen voordoen (artikel 4 lid 2).

Heeft oppervlaktewater een slechtere kwaliteit dan de vastgestelde grenswaarden, dan mag het in beginsel niet voor de productie van drinkwater worden gebruikt. In uitzonderingsgevallen mag water van slechtere kwaliteit worden gebruikt, mits het behandeld wordt, zodat toch aan de vereiste kwaliteit wordt voldaan. De uitzondering moet berusten op een drinkwaterbeheersplan en aan de Commissie worden meegedeeld.

Net als bij de Zwemwaterrichtlijn, de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwater-richtlijn, hoeft niet aan alle grenswaarden volledig te worden voldaan om aan de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn te voldoen. Artikel 5 en artikel 8 geven hiervoor criteria. Artikel 5 geeft aan dat wanneer 80, 90 of 95 procent van de monsters (afhankelijk van het soort monster) aan de grenswaarden voldoet, er aan de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn wordt voldaan. Voor de 5, 10 of 20 procent van de monsters die niet aan de grenswaarden voldoet, geldt dat het water niet meer dan 50 procent van de grenswaarden mag afwijken en dat opeenvolgende monsters die zijn genomen met een statistisch juiste frequentie, niet afwijken van de parameters die hierop betrekking hebben. Wanneer de grenswaarden zijn overschreden ten gevolge van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden, worden deze overschrijdingen van de grenswaarden niet bij bovenstaande percentages in aanmerking genomen.

Naast deze uitzondering kent de Drinkwaterrichtlijn in artikel 8 nog de mogelijkheid om van de richtlijn af te wijken in geval van overstromingen of natuurrampen, of bij bepaalde parameters vanwege uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden, of wanneer het oppervlaktewater een natuurlijke verrijking ondergaat waardoor de vastgestelde grenswaarden worden overschreden. Ten slotte is er nog een mogelijkheid om van de richtlijn af te wijken in het geval het gaat om stilstaand water in ondiepe meren waarin geen afvalwater wordt geloosd. Wil een lidstaat zich op deze uitzonderingen beroepen, dan dient hij dit onverwijld aan de Commissie mee te delen.

De lidstaten zijn bevoegd strengere grenswaarden vast te stellen (artikel 6). De toepassing van de Drinkwaterrichtlijn mag niet tot gevolg hebben dat de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater direct of indirect achteruitgaat (het standstillbeginsel, artikel 7).

4.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

► ARTIKEL 1

De richtlijn heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat gebruikt wordt als of bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater, (oppervlaktewater) na passende behandelingen moet voldoen. De richtlijn is niet van toepassing op grondwater, brak water en water dat is bestemd voor grondwaterverrijking.

Als drinkwater wordt beschouwd alle oppervlaktewater dat bestemd is voor menselijk verbruik en dat wordt geleverd via een waterleidingnet ten dienste van de gemeenschap.

► ARTIKEL 2

Het oppervlaktewater wordt ingedeeld in drie groepen van grenswaarden - A1, A2 en A3 - die overeenkomen met procedés van de in bijlage I vermelde passende wijzen van behandeling. Deze groepen komen overeen met drie verschillende kwaliteiten oppervlaktewater waarvan de fysische, chemische en microbiologische eigenschappen in de tabel van bijlage II zijn vermeld.

Het Hof van Justitie stelt dat de indeling van wateren in drie categorieën een dwingende verplichting uit de richtlijn is, die onontbeerlijk is voor de uitvoering van de richtlijn. Deze indeling moet plaatsvinden in een formeel besluit, waarin voor elk punt waar monsters worden genomen, wordt aangegeven in welke groep het water is ingedeeld.¹⁸⁰

Lidstaten hebben op grond van de Drinkwaterrichtlijn de verplichting gedurende de in de richtlijn genoemde termijn van tien jaar, nitraatgehalten te bereiken die in elk geval beneden de grenswaarden van 50 mg/l liggen.¹⁸¹

► ARTIKEL 3

De lidstaten stellen voor alle punten waar monsters worden genomen of voor elk punt waar monsters worden genomen, de waarden vast welke van toepassing zijn op het oppervlaktewater voor alle in bijlage II aangegeven parameters. Voor wat betreft de parameters waarvoor geen enkele waarde is aangegeven in de tabel in bijlage II, kunnen de lidstaten de vaststelling van waarden achterwege laten, zolang de cijfers niet volgens de procedure van artikel 9 zijn bepaald. De vastgestelde waarden mogen niet minder streng zijn dan die vermeld in de kolommen I van bijlage II.

Waarden die in de kolommen G van bijlage II zijn vermeld, met al dan niet een overeenkomstige waarde in de kolommen I van dezelfde bijlage, zijn waarden die de lidstaten als richtwaarden zullen trachten te eerbiedigen.

► ARTIKEL 4

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te bewerkstelligen dat het oppervlaktewater in overeenstemming is met de vastgestelde waarden.¹⁸² Daarbij past elke lidstaat deze richtlijn zonder onderscheid toe op nationale en grensoverschrijdende wateren.

De saneringsverplichting geldt eveneens in het geval de verontreiniging en het overschrijden van de grenswaarden wordt veroorzaakt door verontreinigingen bovenstrooms of in het buitenland. De richtlijn moet worden toegepast zonder dat er een onderscheid wordt toegepast op nationale en grensoverschrijdende wateren. Dus ook bij bovenstroomse verontreinigingen bestaat er op grond van de Drinkwaterrichtlijn een saneringsplicht.

Het Hof van Justitie erkent dat dit moeilijker zal zijn dan bij binnenlandse bronnen van verontreiniging, maar er dient wel te worden onderzocht hoe sanering plaats zou kunnen vinden. Dat kan bijvoorbeeld door internationaal overleg.¹⁸³

In het kader van de doelstellingen van de richtlijn treffen de lidstaten de nodige maatregelen om een gestadige verbetering van het leefmilieu te waarborgen. Zij stellen een organisch actieplan met een tijdschema vast ter sanering van het oppervlaktewater, in het bijzonder dat van categorie A3. Daarbij moeten de komende tien jaar in het kader van de nationale programma's wezenlijke verbeteringen tot stand worden gebracht.

De richtlijn eist een organisch actieplan (artikel 4 lid 2). Dit actieplan is nodig voor de sanering van alle wateren waarvan de parameters kunnen worden verbeterd (r.o. 25). In casu betekende dit dat ook de overschrijding van de grenswaarden van de wateren ingedeeld in groep A1 een saneringsplicht met zich meebrengt. Dit geldt ook als de overschrijding van de grenswaarden een gevolg is van geologische omstandigheden.¹⁸⁴ Indien programma's ter vermindering van de hoeveelheid nitraat alleen betrekking hebben op wateren die ernstig verontreinigd zijn en niet op alle oppervlaktewateren met zorgwekkende nitraatgehalten, voldoen de programma's niet als plan in de zin van artikel 4, lid 2, van de richtlijn.¹⁸⁵

¹⁸² | Zaak C-60/01, Jur. 2002 p. I-05679; Zaak C-266/99, Jur. 2001, p. I-01981; Zaak C-56/90, Jur. 1993, p. I-04109; Zaak C-92/96, Jur. 1998, p. I-00505; Zaak C-337/89, Jur. 1992 p. I-06103; Zaak C-316/00, Jur. 2002 p. I-10527, Zaak C-147/07, zie ook Syncera Water 2005.

¹⁸³ | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

¹⁸⁴ | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

¹⁸⁵ | Zaak C-266/99, Cie vs Frankrijk, Jur. 2001, p. I-01981.

¹⁸⁰ | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

¹⁸¹ | Zaak C-266/99, Cie vs Frankrijk, Jur. 2001, p. I-01981, het oppervlaktewater in Bretagne bevat een te hoog gehalte aan nitraten.

4.3 IMPLEMENTATIE VAN DRINKWATERRICHTLIJN I

Lidstaten moeten het oppervlaktewater in (drie) categorieën met grenswaarden indelen. Het vaststellen van de verschillende kwaliteitswaarden moet ook in bindende juridische regels worden omgezet. Wanneer de Drinkwaterrichtlijn niet wordt nageleefd, moeten derden die daar schade van ondervinden, zich op dwingende voorschriften kunnen beroepen om hun rechten zeker te stellen.¹⁸⁶

¹⁸⁶ | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

De implementatie van de Drinkwaterrichtlijn in het Nederlandse recht vond (te laat) plaats in de jaren tachtig van de vorige eeuw.¹⁸⁷ Nederland werd veroordeeld vanwege het opnemen van kwaliteitsdoelstellingen in het Indicatief meerjarenprogramma water (IMP-water), wat geen implementatie is in dwingende bepalingen van intern recht.

¹⁸⁷ | Zaak 97/81, Cie vs Nederland, Jur. 1982, p. 1819.

Het IMP-water was het wettelijke plan op rijksniveau, waarin de hoofdlijnen en beginselen van het te voeren waterkwaliteitsbeleid werden neergelegd. Een IMP werd eens in de vijf jaar vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM. Na 1981 kende de Wvo de waterkwaliteitsplannen, voor de rijkswateren vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM, voor de regionale wateren door provinciale staten. Deze plannen voor de regionale wateren waren concreter dan het IMP. Bij de vaststelling ervan moest rekening worden gehouden met het IMP. Het waterkwaliteitsplan diende als richtsnoer voor de waterkwaliteitsbeheerders bij het opstellen van waterbeheersplannen en de vergunningverlening. Het IMP is wat de juridische binding betreft te vergelijken met de Nota waterhuishouding.

Nadat de regeling van de kwaliteitsdoelstellingen uit de Wvo werd opgenomen in de Wm, geldt artikel 5.1 Wm als wettelijke basis voor het vaststellen van waterkwaliteitsdoelstellingen. De kwaliteitseisen zijn neergelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water.¹⁸⁸ De in het besluit vastgestelde normen moeten worden beschouwd als imperatieve waarden. In Nederland zijn geen richtwaarden (G-waarden) vastgesteld. De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van V&W is of de besturen van waterschappen (artikel 10 van het Besluit jo artikel 3 Wvo). Deze overheidsorganen dienen bij het vaststellen van waterbeheersplannen de kwaliteitseisen in acht te nemen.¹⁸⁹

¹⁸⁸ | Stb. 2007, 46.

¹⁸⁹ | Hetgeen een wondertijke constructie is nu de plannen niet door het dagelijks bestuur, maar door het algemeen bestuur worden vastgesteld. Zie uitvoeriger over de doorwerking van waterkwaliteitseisen naar andere beleidsterreinen Van Rijswijk e.a. 2006 en toegespitst op drinkwater Wuijts & Van Rijswijk 2007.

¹⁹⁰ | Stb. 200.

Voor een correcte omzetting van de richtlijn is ook het Besluit van 2 april 1984¹⁹⁰ van belang. Hierbij is onder meer hoofdstuk IIIa (Voorschriften voor de

bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater) aan het Waterleidingbesluit toegevoegd. In bijlage B van het Waterleidingbesluit staat de voorgeschreven onderzoeksfrequentie voor de verschillende parameters vermeld. Voor bepaalde parameters kan de onderzoeksfrequentie worden verminderd op grond van artikel 6, lid 7 onder b, van het Waterleidingbesluit. In bijlage C van het Waterleidingbesluit staan de meetprincipes voor verschillende parameters vermeld (NEN-nummers).

De op de grond van de richtlijn noodzakelijke actieplannen zijn opgenomen in het Beleidsplan IJsselmeergebied. De actieplannen betreffen voor de eerste verslagperiode alleen A3-wateren. Het zuiveringsproces in Nederland is gebaseerd op de eisen voor A3-wateren, alle wateren worden dan ook aan de A3-normen getoetst, alhoewel ook wateren aan de A2-normen en soms aan de A1-normen voldoen.

In Nederland betreffen de wateren die worden gebruikt voor de winning van drinkwater het IJsselmeer, de Afdamde Maas, de Biesbosch en het Lekkanaal. Voorts wordt drinkwater onttrokken uit de Drentsche Aa.¹⁹¹ Alle locaties voldoen aan de A3-normen. Behalve de meetlocatie Andijk (voor het IJsselmeer, een te hoog chloride gehalte in de periode 1996-1997, in 1998 werd ook deze parameter niet meer overschreden), voldoen de locaties ook aan de A2-normen. Het streven is om de wateren in te kunnen gaan delen in een hogere kwaliteitsklasse.

¹⁹¹ | Zie Wuijts & Van Rijswijk 2007.

Het saneringsprogramma dat de richtlijn voorschrijft, is niet noodzakelijk nu overal aan de parameters wordt voldaan. Beheersplannen zijn eveneens slechts noodzakelijk voor wateren met een slechtere kwaliteit dan A3, wat voor Nederland niet van toepassing is.

4.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

De kwaliteitsdoelstellingen zijn correct geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, evenals de bepalingen omtrent wijze en frequentie van metingen. De Nederlandse wateren zijn ingedeeld als A3-wateren. Deze voldoen allemaal aan de vereiste parameters. Saneringsprogramma's en beheersplannen zijn dan op grond van de richtlijn niet noodzakelijk.

4.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Kwaliteitseisen op grond van de Drinkwaterrichtlijn zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water, een AMvB op grond van

hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. De kwaliteitseisen dienen door het bevoegd gezag op grond van de Wwh bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen (Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en beheersplannen (Minister van V&W en besturen van waterschappen) in acht genomen te worden. Dit betreft echter de correcte toepassing van het nationale recht.

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo (Minister van V&W of besturen van waterschappen), de Wwh (besturen van waterschappen) en de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) dienen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht te worden genomen. Dit betreft de correcte toepassing van nationaal recht en blijft hier verder buiten beschouwing.

Zie verder de opmerkingen bij de Zwemwaterrichtlijn. Deze kunnen naar onze mening vrijwel analoog worden toegepast nu ook de Drinkwaterrichtlijn mede de risico's voor de gezondheid van de mens beoogt te beschermen.¹⁹²

Kwaliteitseisen (grenswaarden) worden beschouwd als rechtstreeks werkende bepalingen.¹⁹³ Indien het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, moeten feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen.¹⁹⁴ Het is de taak en plicht van de betreffende waterbeheerder om te zorgen dat de wijze en de frequentie van de bemonstering in overeenstemming zijn met de richtlijn. Wateren worden als bestemd voor de winning van drinkwater aangewezen in de Nota waterhuishouding, het Beheerplan voor de Rijkswateren en/of het provinciale waterhuishoudingsplan.¹⁹⁵

4.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De Drinkwaterrichtlijn is, zoals gezegd, op 22 december 2007 vervallen. De bescherming van oppervlaktewater en grondwater bestemd voor de winning van drinkwater valt nu onder het regime van de KRW. De KRW wordt geïmplementeerd in de Waterwet en de Wet milieubeheer. De kwaliteitseisen zullen worden vastgesteld in de AMvB met kwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer. Onduidelijk is nog hoe deze AMvB zal luiden en wat de exacte gevolgen voor de praktijk zullen zijn. Zie uitvoeriger de hoofdstukken over de Kaderrichtlijn water en Nieuwe wetgeving. Nu het beschermingsregime voor de grondstof voor drinkwater (oppervlaktewater en grondwater) is opgenomen in de KRW en deze uitgaat van een integrale benadering, wordt door het RIVM onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het instrument gebiedsdossier.¹⁹⁶ Met een gebiedsdossier kan een integraal overzicht worden verkregen van de mogelijke risico's die van

invloed kunnen zijn op individuele drinkwaterbronnen. De gebiedsdossiers worden naar verwachting als instrument opgenomen in het Drinkwaterbesluit, een AMvB op basis van de nieuwe Drinkwaterwet (zie ook hoofdstuk 5).

¹⁹² | Jans is meer in het algemeen van mening dat milieulichrichtlijnen resultaatsverplichtingen inhouden. De uitspraken waarin dit door het Hof van Justitie is uitgemerkt, hebben echter alle betrekking op richtlijnen die naast het milieu ook de gezondheid van de mens beogen te beschermen, Jans 2007 p. 224 e.v. Het betreft de Drinkwaterrichtlijn (zaak C-42/89, Commissie vs België, Jur. 1990, p. I-02821), de richtlijn met grenswaarden voor de luchtkwaliteit (zaak C-361/88, TA Luft, Jur. 1991, p. I-02567) en de Zwemwaterrichtlijn (zaak C-56/90, Commissie vs Verenigd Koninkrijk Jur. 1993, p. I-04109).

¹⁹³ | Hof Den Haag, 27 oktober 2005, M en R 2006, nr. 4 m.nt. Jans; HvJ 30 november 2006, Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, Jurgens & Widdershoven 2007.

¹⁹⁴ | Zaak C-60/01, Jur. 2002 p. I-05679; zaak C-266/99, Jur. 2001, p. I-01981; zaak C-56/90, Jur. 1993, p. I-04109; zaak C-92/96, Jur. 1998, p. I-00505; HvJ 25 november 1992, zaak C-337/89, Jur. 1992 p. I-06103; zaak C-316/00, Jur. 2002, p. I-10527, zie ook Syncera Water 2005.

¹⁹⁵ | Zie Wuijts & Van Rijswijk 2007.

¹⁹⁶ | Zie Wuijts en Van Rijswijk 2007 en Wuijts, Van Rijswijk & Dik 2007.