



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Zorgplicht *Drinkwater*

Wat betekent dit voor u?



Zorgplicht Drinkwater

Wat betekent dit voor u?

Inleiding

Houdt u zich bezig met beleid op het terrein van ruimtelijke ordening, water of milieu? Dan heeft u ook een verantwoordelijkheid voor de invulling van de zorgplicht drinkwater. Deze zorgplicht, die is opgenomen in de Drinkwaterwet, geldt voor alle overheden die direct of indirect betrokken zijn bij bescherming van drinkwater (figuur 1).

Wat kunt u doen om aan de zorgplicht drinkwater invulling te geven? In dit informatieblad vindt u voorbeelden, handvatten en handelingsopties om in uw werk invulling te geven aan de zorgplicht drinkwater. Aan het eind van dit informatieblad is achtergrondinformatie opgenomen over beleid- en regelgeving over drinkwater en de zorgplicht en over de in dit informatieblad gebruikte begrippen. De zorgplicht drinkwater geldt zowel voor de bescherming van bronnen van drinkwater als voor de infrastructuur.

Hoe kunt u de zorgplicht invullen?

De Drinkwaterwet legt bewust niet precies vast wat bij de zorgplicht van de verschillende partijen wordt verwacht. Naast meer concrete wettelijke voorschriften kunnen overheden zelf kiezen op welke manier zij invulling geven aan de zorgplicht voor drinkwaterbronnen en voor de drinkwaterinfrastructuur. Er kunnen verschillende instrumenten voor gebruikt worden. De meer klassieke instrumenten, zoals regels en de uitwerking daarvan in vergunningsvoorschriften, lijken op het eerste gezicht het gemakkelijkst te hanteren omdat er getoetst kan worden aan concrete voorschriften, maar zijn beperkt tot die situaties waarvoor regels zijn opgenomen. De zorgplicht is bedoeld als uitgangspunt bij het formuleren van beleid maar ook voor die situaties waarbij regels ontbreken.

De zorgplicht krijgt vorm en inhoud door expliciet afwegingen te maken en gemotiveerd te kiezen voor een meer of minder vergaande invulling. Die afweging kan plaatsvinden in de ruimtelijke ordening, het waterbeheer, in het milieu-, landbouw-, energie- en mijnbouwbeleid en het beleid voor stoffen en producten. Overheden (landelijk, regionaal en lokaal) hebben vooral met het ruimtelijk instrumentarium veel mogelijkheden om invulling te geven aan de zorgplicht. De structuurvisie¹, het bestemmingsplan, vergunningverlening en handhaving bieden opeenvolgend formulering, uitwerking en uitvoering van beleid waarin overheden hun afwegingen kunnen motiveren en de zorgplicht kunnen concretiseren. Algemeen geldt dat hoe eerder in de beleidscyclus de zorgplicht handen en voeten krijgt, hoe beter dit beleid ook daadwerkelijk kan worden uitgewerkt en uitgevoerd. Er is kortom veel beoordelingsvrijheid over de toepassing ervan in een concrete situatie. Dit is gedaan om maatwerk mogelijk te maken.

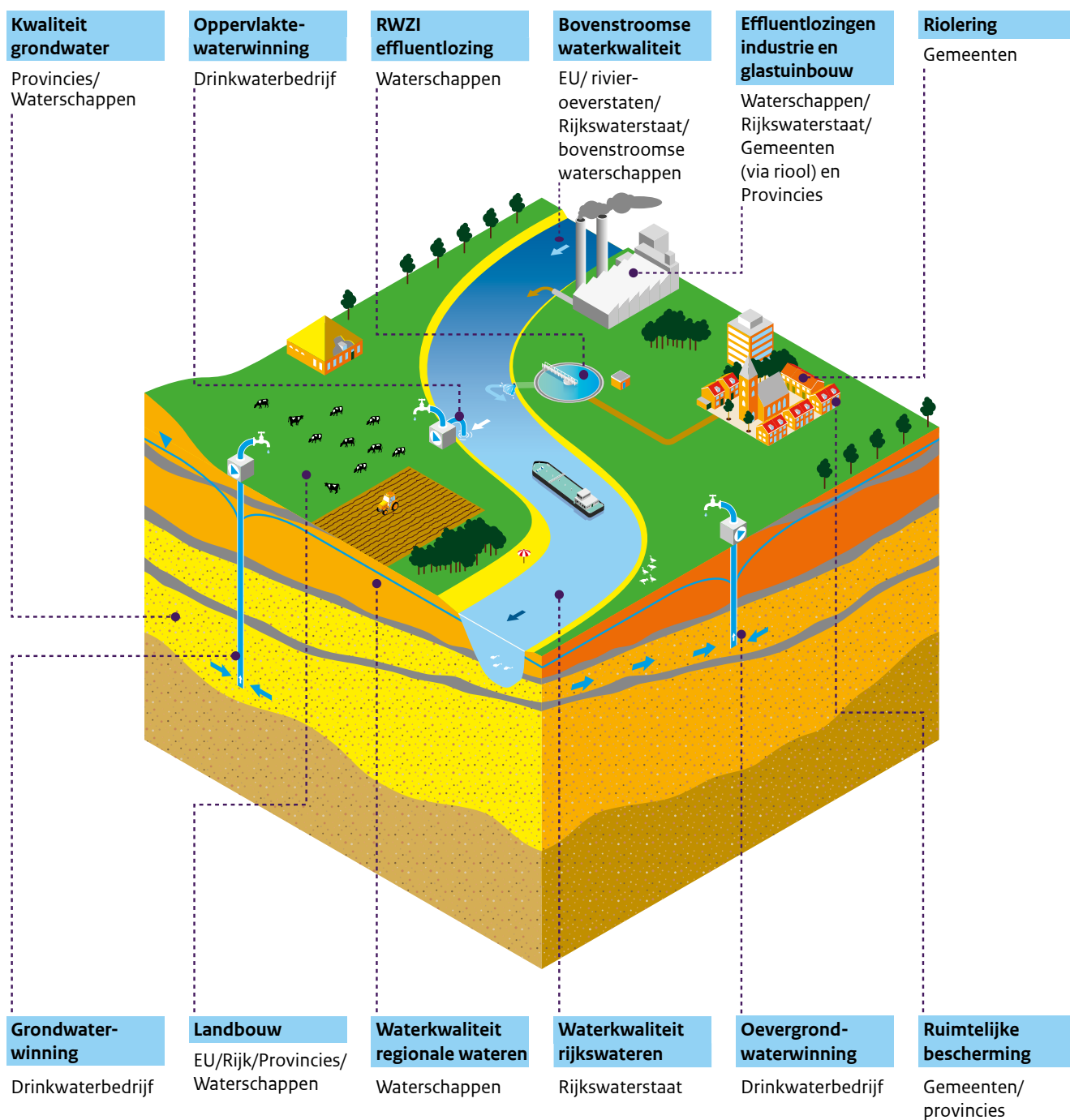
Leeswijzer

De informatie in dit document is gebundeld per fase in de beleidscyclus, zodat u eenvoudig die onderdelen kunt vinden die voor u relevant zijn. Onderscheid is gemaakt in de volgende fasen:

- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsformulering
- Uitvoering
- Evaluatie

Aan elke fase zijn één of meer voorbeelden toegevoegd die illustreren hoe de zorgplicht concreet invulling kan krijgen. Aan het eind van dit informatieblad is achtergrondinformatie opgenomen over beleid- en regelgeving over drinkwater en de zorgplicht.

¹ In dit informatieblad wordt uitgegaan van de huidige formele naamgeving van plannen in het omgevingsbeleid. Met de komst van de Omgevingswet zal deze naamgeving veranderen. Op dit moment werken veel overheden al met de nieuwe naamgeving, zoals omgevingsvisie en omgevingsplan.



Figuur 1: Actoren in het waterkwaliteitsbeheer in Nederland.

Beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereidingsfase worden de uitgangspunten van het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid geformuleerd door de verantwoordelijke overheid. Deze beleidsuitgangspunten worden vervolgens uitgewerkt en verankerd in een structuur- of omgevingsvisie. Dit geeft richting aan bijvoorbeeld beheer- en bestemmingsplannen en verordeningen van decentrale overheden.

Om de rol van de zorgplicht goed te kunnen realiseren is het belangrijk dat een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening expliciet deel uitmaakt van de uitgangspunten van het omgevingsbeleid. De structuur- en omgevingsvisie en bijbehorende plannen zijn daarvoor bedoeld. Bij toetsing hieraan bijvoorbeeld voor vergunningverlening, kan hier dan gemotiveerd van worden afgeweken. Hiermee is er een kader waaraan initiatieven, vergunningaanvragen en feitelijk handelen van overheden en derden kunnen worden getoetst. Ook bij het ontbreken van een dergelijk kader zou toetsing moeten plaatsvinden aan de zorgplicht, maar in dat geval is het minder duidelijk waaraan bijvoorbeeld een vergunningverlener het initiatief moet toetsen.

Instrumenten:

- Structuur- of omgevingsvisie



Voorbeeld:

Opstellen omgevingsvisie provincie Overijssel

Voor de fysieke leefomgeving beschrijft de Omgevingsvisie Overijssel 2017 inhoudelijk wat Provinciale Staten (PS) op dit moment van provinciaal belang vinden. De leidraad is dat die publieke belangen van provinciaal belang zijn, die op provinciaal niveau het meest effectief te beïnvloeden zijn. De provinciale kerntaken zijn hierbij richtinggevend (zie ook www.ipo.nl).

Een betrouwbare drinkwatervoorziening (kwaliteit en kwantiteit) is expliciet benoemd als provinciaal belang ([paragraaf 4.2 Omgevingsvisie](#)). Daarmee heeft PS de zorgplicht direct onderdeel gemaakt van beleid en uitvoering. Relevant voor de vertaling naar beleidskeuzen en uitvoering is het Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel (hoofdstuk 6). In dit uitvoeringsmodel staan de drie stappen *of, waar* en *hoe* centraal. Bij een initiatief voor bijvoorbeeld woningbouw, een nieuwe bedrijfslocatie, toeristisch-recreatieve voorzieningen of natuurontwikkeling kun je aan de hand van deze drie stappen bepalen *of* een initiatief binnen de geschetste visie voor Overijssel mogelijk is, *waar* het past en *hoe* het uitgevoerd kan worden.

Per provinciaal belang zijn duidelijke kaders opgesteld voor wat kan en wat niet. Deze kaders zijn per provinciaal belang vervolgens in Hoofdstuk 7 (generieke/gebiedsspecifieke beleidskeuzes) en in detail in hoofdstuk 10 uitgewerkt. Vervolgens zijn waar noodzakelijk in de Omgevingsverordening regels opgenomen om doorwerking naar onder andere het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning te borgen.

Beleidsformulering

De beleidsuitgangspunten uit een structuur- of omgevingsvisie worden in de beleidsformuleringsfase vertaald in beleid en regels. Dit wordt gedaan door rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven.

De preventieladder uit de Beleidsnota Drinkwater (figuur 2) biedt een kader om de beleidsuitgangspunten te vertalen naar concreet beleid. De preventieladder is bedoeld om een betere afweging mogelijk te maken van te nemen maatregelen bij de bescherming van bronnen, hiermee wordt stapsgewijs tot een keuze van maatregelen gekomen. Aan het eind van dit informatieblad is nadere informatie opgenomen over de verschillende stappen in de preventieladder.



Figuur 2: Preventieladder, Beleidsnota Drinkwater.

Instrumenten:

- Provinciale verordening
- Water(beheer)plan
- Bestemmingsplan
- Gebiedsdossier drinkwaterwinning
- Rioleringsplan
- Saneringsplan

Voorbeeld:

Afkoppelen regenwater

Met het veranderende klimaat komen er steeds meer en steeds heviger regenbuien voor. Daardoor kan het riool overbelast raken. Veel gemeenten zijn daarom bezig met het afkoppelen van regenwater van het rioolstelsel. Hierdoor kan echter ook vervuiling mee de bodem in gaan. Dit is binnen grondwaterbeschermingsgebieden niet gewenst. Bij het formuleren van gemeentelijk waterbeleid moeten gemeenten dus in het kader van de zorgplicht drinkwater rekening houden met de gevolgen van afkoppelen van hemelwater voor drinkwaterwinningen.

Door met het drinkwaterbedrijf de gevolgen in kaart te brengen en zoveel als mogelijk te kwantificeren kunnen partijen gezamenlijk beoordelen wat de meest optimale maatregelen zijn om risico's te voorkomen en wie deze maatregelen zou kunnen nemen. De preventieladder uit de Beleidsnota Drinkwater kan hierbij als leidraad worden gebruikt. De besluitvorming over maatregelen blijft bij het daartoe bevoegde gezag.

Uitvoering

In de uitvoeringsfase wordt beleid uitgevoerd, bijvoorbeeld om bepaalde knelpunten op te heffen. In de uitvoeringsfase worden ook initiatieven van derden getoetst aan het beleid door de overheid, bijvoorbeeld een aanvraag voor een lozing of een omgevingsvergunning.

De Watertoets is het instrument waarmee waterbelangen expliciet worden meegewogen in ruimtelijke plannen. Het is een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerders met elkaar in gesprek brengt. De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op drinkwaterwinning is een integraal onderdeel van de Watertoets, maar wordt in de praktijk nog niet altijd zo toegepast. Vaak wordt alleen getoetst op kwantitatieve aspecten. Met de komende Omgevingswet wordt het belang van de Watertoets iets versterkt. Er moet dan in ruimtelijke plannen namelijk ook inhoudelijk rekening worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen (kwantiteit én kwaliteit).

Instrumenten:

- Vergunningverlening (o.a. omgevingsvergunning, watervergunning)
- Maatwerkvoorschrift voor lozingen onder algemene regels
- Watertoets
- Maatregelen Gebiedsdossier drinkwaterwinning
- Handhaving en toezicht

Voorbeeld:

Omgevingsvergunning

Een evenemententerrein wil uitbreiden en komt daarmee binnen het intrekgebied van een winning te liggen. De gemeente moet de aanvraag van de uitbreiding beoordelen in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Alleen het grondwaterbeschermingsgebied is opgenomen in de provinciale milieu-verordening. De voorgenomen uitbreiding van het evenemententerrein ligt net buiten dit grondwaterbeschermingsgebied. Ook voor het grondwaterbeschermingsgebied zelf biedt de provinciale omgevingsverordening overigens geen duidelijke regels over of deze activiteit is toegestaan. Uit de provinciale omgevingsvisie blijkt wel dat er groot belang wordt gehecht aan duurzame bescherming van de drinkwatervoorziening conform de zorgplicht.

De gemeente gaat daarom in gesprek met het drinkwaterbedrijf, de provincie en de initiatiefnemer. Gezamenlijk bekijken zij onder welke voorwaarden de uitbreiding kan plaatsvinden of dat er gezocht moet worden naar een alternatief. De gemeente neemt uiteindelijk een besluit over de aanvraag, waarin het drinkwaterbelang als een zwaarwegend openbaar belang is meegewogen.

Voorbeeld:

Renovatie winkelcentrum en verleggen drinkwaterinfrastructuur

Voor de renovatie van een winkelcentrum moeten drinkwaterleidingen worden verlegd. Door vroegtijdig overleg tussen het drinkwaterbedrijf, de gemeente en de ontwikkelaar, kunnen de kosten van verlegging zo beperkt mogelijk worden gehouden en kunnen kansen worden benut, zoals koeling van het winkelcentrum met koude van de drinkwaterleiding.



Voorbeeld: **Watervergunning**

Een chemisch bedrijf vraagt bij het waterschap een watervergunning aan voor een lozing. De lozing valt niet onder algemene regels op grond van de Waterwet. De lozing is afkomstig van een complex chemisch proces waarbij resten van een mix aan stoffen aanwezig zijn. Voor sommige van deze stoffen zijn geen normen beschikbaar. Benedenstrooms van de lozing ligt een oppervlaktewaterwinning voor drinkwater. Het waterschap zal met de betrokken partijen (bedrijf en drinkwaterbedrijf) de situatie in beeld moeten brengen. De vergunningverlener toetst onder andere met de ABM (Algemene Beoordelingsmethodiek) (2016) en het Handboek Immissietoets (2016) of een vergunning kan worden verleend. Indien nodig kan de waterbeheerder het RIVM vragen om informatie over de risico's van de stoffen. Eventueel kunnen specifieke voorschriften in de vergunning worden opgenomen. Deze specifieke voorschriften moeten goed onderbouwd zijn met de noodzaak van dat voorschrift en de afweging met andere betrokken belangen. Deze voorschriften maken vervolgens ook handhaving mogelijk (zie ook hieronder). Voor de beoordeling van risico's van lozingen voor een innamepunt voor de drinkwaterproductie benedenstrooms wordt door het Rijk een handreiking opgesteld. Daarmee krijgt de zorgplicht drinkwater een concretere invulling.

Voorbeeld: **Handhaven omgevingsbeleid**

Handhavers van gemeenten en waterschappen geven aan dat de zorgplicht moeilijk handhaafbaar is omdat er geen concrete normen of regels zijn waaraan getoetst kan worden. Dit betekent dat overheden zowel in de planvorming als vergunningverlening aandacht moeten besteden aan de handhaafbaarheid van de zorgplicht, bijvoorbeeld door in hun plannen concreet te beschrijven wat zij verstaan onder een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening in hun gebied.

In de handhavingsstrategieën van gemeenten en waterschappen kan vervolgens uitgewerkt worden op welke manier toezicht gehouden wordt en waar prioriteiten aan worden gegeven. Bijvoorbeeld door extra controles uit te voeren bij bedrijven met een lozingsvergunning die een groter risico vormen voor drinkwaterwinning of door een gebiedsgerichte meetcampagne op te zetten om afstromend en infiltrerend hemelwater van bedrijfsterreinen te controleren.

Evaluatie

De voortgang en het effect van de beleidsinzet wordt in de evaluatiefase gemonitord. De informatie die hiermee verkregen wordt, wordt gebruikt om de volgende 'ronde' van de beleidscyclus te voeden.

Instrumenten:

- Monitoring waterkwaliteit
- Beleidsrapportages
- Gebiedsdossiers drinkwaterwinningen (voortgang)

Aan de slag

Zoals uit dit informatieblad blijkt zijn er verschillende manieren waarmee invulling gegeven kan worden aan de zorgplicht drinkwater. Dit kan door de zorgplicht op te nemen in beleid en plannen, maar het zit ook in handelen en gedrag. Elke overheid moet en kan zelf haar keuzes maken, waarbij ten minste expliciet wordt vastgelegd wat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening in het betreffende gebied concreet inhoudt.

De gepresenteerde praktijkvoorbeelden kunnen ter inspiratie worden gebruikt maar het is ook goed om ervaringen met collega's te delen en van elkaar te leren. Het zal steeds nodig zijn om voor de eigen situatie tot een concrete invulling en nadere uitwerking op maat te komen. Overleg met belanghebbenden en stakeholders draagt bij aan een zorgvuldige belangenafweging en goede onderbouwing van een besluit.

Meer informatie

Handboek Water
Handboek Immissietoets
Drinkwaterwet
Protocol gebiedsdossiers
Algemene Beoordelings Methodiek

Een overzicht van taken, verantwoordelijkheden en instrumenten is opgenomen in Tabel S.1 in het RIVM-rapport [Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen](#).

Handboek Omgevingswet voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (Vewin, mei 2017)

Disclaimer

Dit informatieblad geeft uitleg en voorbeelden bij de toepassing van de zorgplicht in de praktijk. Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend.

Colofon

Dit is een uitgave van het RIVM in opdracht van Vewin en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Dit informatieblad is tot stand gekomen onder begeleiding van een commissie met vertegenwoordigers van provincies, Rijkswaterstaat, waterschappen, gemeenten (agendalid), het ministerie van IenW en Vewin en is mede gebaseerd op een enquête onder gemeenten, waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat en drinkwaterbedrijven en een aantal interviews met deze partijen.

Nadere informatie

Zorgplicht drinkwater

De Drinkwaterwet legt bij overheden de zorg neer voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (artikel 2). Voor drinkwaterbedrijven zelf staat in de Drinkwaterwet (artikel 3) dat zij moeten zorgen voor een voldoende en duurzame uitvoering van de drinkwatervoorziening.

Zorgplicht in de Drinkwaterwet

Artikel 2

1. Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.
2. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

Artikel 3

De zorg, overeenkomstig deze wet en de daarop berustende bepalingen, voor een voldoende en duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening binnen een distributiegebied berust bij de eigenaar van het drinkwaterbedrijf die bevoegd en, overeenkomstig artikel 8 van de Drinkwaterwet, verplicht is tot levering van drinkwater in dat gebied.

De zorgplicht voor overheden houdt in dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden het drinkwaterbelang zwaar moeten laten meewegen en daarmee een bijdrage leveren aan het veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening. De duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is aangemerkt als een “dwingende reden van groot openbaar belang”. Dit betekent dat in de bestuurlijke afweging een groot belang moet worden toegekend aan de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, vergelijkbaar met het belang om overstromingen te

voorkomen en natuurgebieden te beschermen.

De zorgplicht is ruim omschreven, de wet legt bewust niet precies vast wat van de verschillende partijen wordt verwacht; er is veel beoordelingsvrijheid over de toepassing ervan in een concrete situatie. Dit is gedaan om maatwerk mogelijk te maken.

De zorgplicht voor drinkwater beperkt zich niet tot de bescherming van drinkwaterbronnen, maar gaat ook over de infrastructuur die nodig is voor drinkwater. In ruimtelijke ontwikkelingen moet rekening gehouden worden met de veiligstelling van ondergrondse leidingen en gevolgen van de ontwikkeling daarvoor. Door het drinkwaterbedrijf al bij de planvorming, dus vroegtijdig, te betrekken, kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een uitbreiding van een stal bovenop een transportleiding komt. Door de stal een paar meter verderop te bouwen worden grote kosten voor het verleggen van de leiding voorkomen.

Om de zorgplicht zo goed mogelijk te laten werken, is het van belang dat overheden en drinkwaterbedrijven zich bij hun handelen bewust zijn van de strekking van de zorgplicht en de mogelijkheden die dit biedt om het belang van de drinkwatervoorziening te beschermen. Dit geldt zowel aan de voorkant, bij het opstellen van bijvoorbeeld omgevingsplannen, als aan de achterkant, bij uitvoering en handhaving. De zorgplicht is belangrijk voor juist die activiteiten of initiatieven waarvoor géén specifieke regels of vergunningsvoorschriften zijn geformuleerd vanuit het oogpunt van de drinkwatervoorziening. Zodoende kan worden geborgd dat in het beleid voldoende aandacht en gewicht wordt geschonken aan risico's die met activiteiten of initiatieven samenhangen. De zorgplicht is dus enerzijds bedoeld als ‘paraplu’, bij nieuwe beleidsplannen wordt vooraf gezorgd dat risico's worden voorkomen. Anderzijds is het een ‘vangnet’ om in te kunnen grijpen bij situaties, waarvoor expliciete regels ontbreken, maar die wel een risico kunnen vormen voor de veiligstelling van de drinkwatervoorziening.



Doorwerking naar andere beleidsterreinen

Veel maatregelen die nodig zijn om drinkwaterbronnen of -infrastructuur te beschermen, behoren tot andere beleidsterreinen dan de Drinkwaterwet, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, water, milieu, landbouw, of beleid voor stoffen en producten.

De zorgplicht krijgt dus vorm en inhoud via afwegingen in deze kaders, bijvoorbeeld via omgevingsvisies, omgevingsplannen, in provinciale verordeningen, in vergunningverlening en handhaving en bij het maken van afwegingen over nieuwe ontwikkelingen rondom winningen.

Preventieladder

De preventieladder uit de Beleidsnota Drinkwater is bedoeld om afwegingen in het ruimtelijk beleid bij winningen te ondersteunen.

Hoewel deze preventieladder momenteel nog verder wordt uitgewerkt, geeft de Beleidsnota Drinkwater wel al de principes ervan, met de volgende getrapte afweging:

1. Voorkomen dat verontreinigingen of risico's ontstaan (preventie);
2. Voorkomen dat verontreinigingen in het milieu terechtkomen en zich daar kunnen verspreiden (aanpak aan de bron);
3. Voorkomen dat milieuverontreinigingen de innamepunten bij drinkwaterbronnen bereiken (beheersen, interceptie);
4. Verontreiniging eruit halen (extra zuivering), bijmengen van water van elders, stopzetten of realloceren van winningen. Indien mogelijk: deze extra zuivering op termijn weer afbouwen door in te blijven zetten op adequate maatregelen eerder in de keten.

Hoe verhoudt deze zorgplicht zich tot andere zorgplichten?

In de Omgevingswet is opgenomen dat bestuursorganen rekening moeten houden met het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening, in samenhang met andere relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving.

Naast de zorgplicht voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening zijn er ook andere zorgplichten in het omgevingsrecht. Zo hebben gemeenten een zorgplicht voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, beheer van hemelwater en grondwater, en kennen de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer ook zorgplichten.

Een zorgplicht kan zich richten tot bestuursorganen en tot bedrijven en particulieren. De zorgplicht voor bedrijven en particulieren is een instrument om hun handelen te reguleren in situaties waar geen specifieke regels of voorschriften zijn geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van wateroverlast op particulier terrein. Een ander voorbeeld is de particuliere zorgplicht om bodemverontreiniging te voorkomen, en – wanneer die zich toch voordoet – de gevolgen ervan te beperken en/of ongedaan te maken.

De zorgplicht uit de Drinkwaterwet richt zich specifiek op bestuursorganen (Artikel 2 Drinkwaterwet) en drinkwaterbedrijven (Artikel 3 Drinkwaterwet).

Beleid en regelgeving drinkwater

Het Nederlandse waterbeleid en de Nederlandse waterregelgeving worden sterk bepaald door Europese regels. Voor drinkwater en drinkwaterbronnen zijn dit de Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn. Daarnaast zijn er richtlijnen die gericht zijn op het beperken van emissies naar grond- en oppervlaktewater, zoals de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn Industriële emissies.



In Nederland zijn de Kaderrichtlijn Water en de Drinkwaterrichtlijn geïmplementeerd in de Waterwet, de Wet milieubeheer, de Wet Ruimtelijke Ordening, de Drinkwaterwet en de Beleidsnota Drinkwater. Momenteel vinden de voorbereidingen plaats om een groot aantal omgevingsgerichte wetten te bundelen in één Omgevingswet. De Drinkwaterwet blijft wel als aparte wet bestaan.

De Waterwet bevat regels voor vergunning-verlening, voor de onttrekking zelf, maar ook voor emissies zoals directe lozingen op het oppervlaktewater (zie ook Handboek Water). In de Wet milieubeheer staan uitgangspunten voor de bescherming van (grond) waterwinningen, regels ten aanzien van indirecte lozingen op het riool en kwaliteitseisen voor bronnen voor drinkwater (Besluit Kwaliteitseisen Monitoring Water, BKMW). Daarnaast geldt de Wet bodembescherming bij de aanpak van bodemverontreinigingen.

Uitgangspunt bij de bescherming van drinkwaterbronnen is dat de kwaliteit zodanig moet zijn, dat er met eenvoudige technieken drinkwater van kan worden geproduceerd.

Beschermingsgebieden

Voor de bescherming van *grondwaterwinningen* kunnen provincies beschermingszones aanwijzen. In de praktijk is dit voor bijna alle winningen gedaan. Er zijn verschillende zones in gebruik met verschillende doelen:

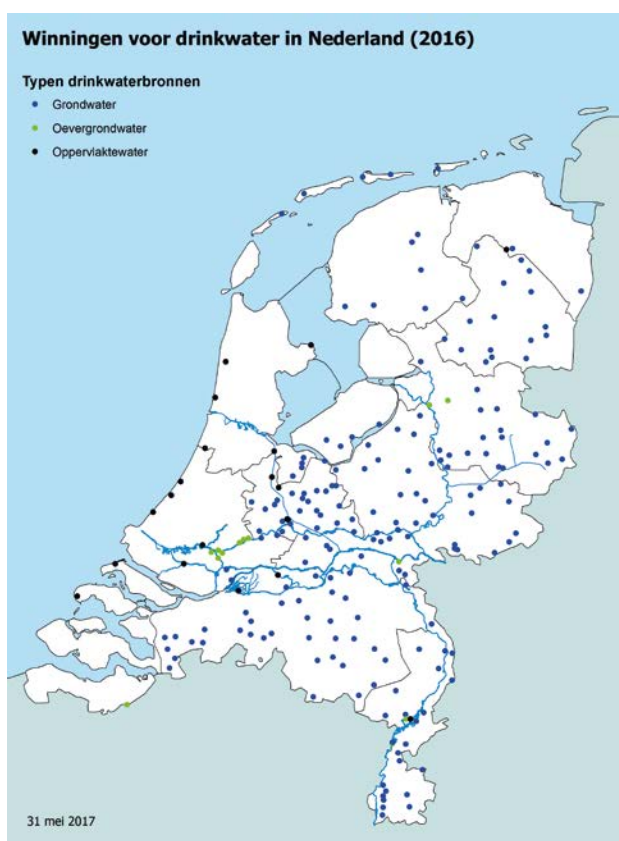
- Het waterwingebied:
Dit is het gebied direct rondom de winning, vaak in eigendom van het drinkwaterbedrijf. De bodempassage binnen deze zone zorgt voor de microbiologische veiligheid van het drinkwater.
- Het grondwaterbeschermingsgebied, ook wel de 25-jaarszone genoemd:
Het doel van deze zone is het voorkomen van verontreiniging. Binnen het gebied gelden beperkingen voor (sommige) activiteiten. De provincie bepaalt welke activiteiten dit zijn.
- Het intrekgebied: voor (zeer kwetsbare) gebieden is soms een ruimer gebied aangewezen. De mate waarin hier beperkingen gelden, verschilt per provincie.
- De boringsvrije zone: voor winningen die beschermd worden door een afsluitende kleilaag kan een boringsvrije zone worden ingesteld: binnen deze zone mogen geen boringen worden uitgevoerd. Hierdoor is bijvoorbeeld Warmte-Koude-Opslag onder die kleilaag niet mogelijk.

Voor *oppervlaktewaterwinningen* zijn beschermingszones opgenomen in het beheerplan rijkswateren en in sommige regionale waterplannen. De beschermingszones in rijkswateren zijn vooral gericht op preventie en beheersing van calamiteiten en niet op het voorkomen van verontreiniging. Om verontreiniging te voorkomen moeten de effecten van lozingen bovenstrooms van het innamepunt worden beoordeeld. Bij vergunningverlening wordt daarvoor gebruik gemaakt van de Immissietoets.

Drinkwaterbronnen in Nederland

Welke bronnen voor drinkwater zijn er?

In Nederland wordt drinkwater geproduceerd uit grondwater, oevergrondwater en oppervlaktewater. Twee derde van het drinkwater is afkomstig van grondwater, één derde van oppervlaktewater. Oevergrondwater is een bijzondere vorm van grondwaterwinning: rivierwater infiltreert in de bodem en wordt enkele tientallen meters verder langs de rivier als grondwater weer opgepompt. Dit heeft een positief effect op de waterkwaliteit (afvlakking van piekconcentraties en afbraak van sommige stoffen en van micro-organismen).



Figuur 3: Typen winningen voor drinkwater in Nederland.

Grondwater wordt vooral ingezet als bron voor drinkwater in het midden en oosten van Nederland (zie ook figuur 3). Het is een aantrekkelijke bron omdat de kwaliteit constant is en er tijdens de bodempassage al een natuurlijke zuivering plaatsvindt. De keuze voor grond- of oppervlaktewater wordt vaak bepaald door de vraag waar drinkwater nodig is en welke bron er beschikbaar is. Uitgangspunt is dat de schoonst beschikbare bron wordt gebruikt, daarmee is er een algemene voorkeur voor het gebruik van grondwater.

Wat betekent dit voor u?

Er zijn in Nederland ruim 200 winningen, daarvan zijn 9 oppervlaktewaterwinningen en 9 oevergrondwaterwinningen.

Welke activiteiten kunnen van invloed zijn op de drinkwaterwinning?

Binnen het intrekgebied van een *grondwaterwinning* kunnen uiteenlopende activiteiten en gebeurtenissen de kwaliteit ervan negatief beïnvloeden:

- Landbouwactiviteiten (o.a. mest, bestrijdingsmiddelen);
- Handelingen door bedrijven die leiden tot lekkage van verontreinigingen naar de bodem;
- Oude al aanwezige bodemverontreinigingen;
- Lekkende riolering;
- Infiltrerend oppervlaktewater beïnvloed door onder andere overstorten of lozingen;
- Ondergrondse activiteiten zoals warmte-koudeopslag;
- Afspoeling van (spoor)wegen;
- Toestroming van zout grondwater;
- Dumpen van (drugs)afval.

Door infiltratie van regenwater of oppervlaktewater in de ondergrond kunnen ongewenste stoffen het grondwater bereiken. Vooral ondiepe grondwaterwinningen die niet of maar gedeeltelijk beschermd zijn door een ondergrondse afsluitende kleilaag zijn hier kwetsbaar voor.

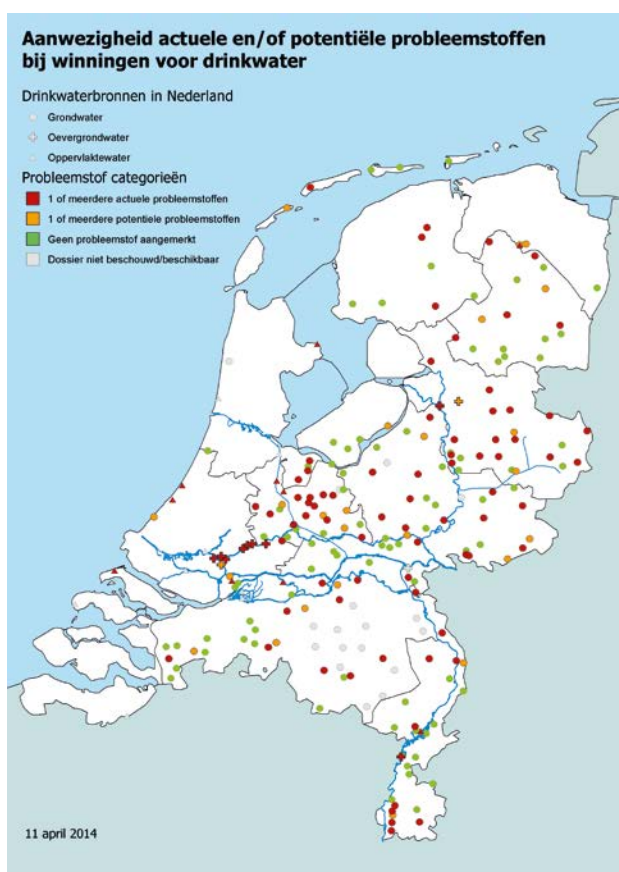
Verontreinigingen kunnen lokaal, door een specifieke activiteit, of meer verspreid in het grondwater terecht komen. Negatieve effecten van handelingen en activiteiten op en in de bodem zijn vaak pas na lange tijd zichtbaar in de winning en kunnen dan niet meer worden teruggedraaid of tegengegaan.

Ongeveer de helft van de grondwaterwinningen is momenteel beïnvloed door menselijk handelen, zoals landbouw, riolering, industrie en oude bodemverontreinigingen (zie figuur 4). Dit betekent dat voor deze winningen drinkwaterbedrijven extra inspanningen moeten doen om goed drinkwater te maken.

Oppervlaktewaterwinningen worden door vergelijkbare activiteiten beïnvloed. Toch zijn er ook verschillen:

- De invloed van menselijk handelen op de kwaliteit van het oppervlaktewater is veel directer dan bij grondwater. Alle oppervlaktewaterwinningen hebben hier in meer of mindere mate mee te maken.
- Het gebied dat van invloed is op de waterkwaliteit is veel groter, namelijk het gehele bovenstroomse deel van het stroomgebied. Dit maakt het moeilijker om te achterhalen waar een verontreiniging vandaan komt en deze aan te pakken.

- Vaak is er meer verdunning in de rivier, maar zijn de geloosde hoeveelheden ook groter, bijvoorbeeld bij industriële lozingen.
- De effecten van verontreiniging zijn sneller merkbaar bij de winning. Deze is daardoor kwetsbaarder voor calamiteiten.
- Nieuwe, opkomende stoffen waar vaak (nog) geen normen voor zijn vormen snel een bedreiging voor de kwaliteit. Het gaat dan bijv. om industriële stoffen of geneesmiddelen.
- De effecten van verontreiniging verdwijnen ook sneller bij de winning. Als het verontreinigde water voorbij is gestroomd, kan weer water worden ingenomen.
- Verzilting van oppervlaktewater door zeespiegelstijging vraagt om ingrepen in het watersysteem.



Figuur 4: Aanwezigheid van actuele en/of mogelijke probleemstoffen winningen drinkwater (RIVM rapport 270005001/2014).

Wie is bij de bescherming betrokken?

Het Rijk, de provincie, de gemeente, de waterbeheerder (waterschap en/of Rijkswaterstaat) en het drinkwaterbedrijf zelf zijn direct betrokken bij de bescherming van drinkwaterbronnen en -infrastructuur. Elke partij heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid. Om het beschermingsbeleid effectief te laten werken is inzet van alle partijen noodzakelijk.

Daarnaast kunnen andere partijen, bijvoorbeeld bewoners en bedrijven, de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater positief en negatief beïnvloeden (zie ook Figuur 1). Door bewust om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat het water vervuild raakt. Het is daarom belangrijk dat bekend is dat er een winning in de buurt is en wat dit betekent voor het uitvoeren van activiteiten in dit gebied. De grenzen van grondwaterbeschermingsgebieden zijn aangegeven door bordjes langs de in- en uitgaande wegen.

Gebiedsdossiers

Gebiedsdossiers bieden ondersteuning bij de invulling van de zorgplicht. In een gebiedsdossier werken alle partijen samen die zijn betrokken bij de bescherming van een winning. Gezamenlijk wordt een analyse gemaakt van de problemen en risico's bij een winning en worden afspraken gemaakt over uit te voeren beschermingsmaatregelen.

Door regionale verschillen in het watersysteem en de invloed van lokale activiteiten en omstandigheden, is er in aanvulling op algemene regels behoefte aan maatwerk om aan de gestelde doelen en normen te kunnen voldoen. Met het gebiedsdossier kunnen deze regionale aspecten worden meegenomen. De maatwerkoplossingen die hieruit voortkomen, zijn vooral gebaseerd op vrijwilligheid, samenwerking en vertrouwen. Het succes van deze werkwijze wordt vooral bepaald door de bereidheid van de betrokken partijen om hieraan mee te werken en de maatregelen te verankeren in provinciale en regionale beleidsplannen en verordeningen.

Uitvoeringsprogramma's met maatregelen op basis van de gebiedsdossiers worden bestuurlijk bekrachtigd en maatregelen kunnen worden opgenomen in beleidsplannen en -programma's.

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

december 2017

De zorg voor morgen begint vandaag