



# DE EUROPESE KADERRICHTLIJN WATER EN HET LANDELIJKE BODEMSANERINGSBELEID

Wat is er veranderd in het landelijke bodembeheer en de aanpak van (grondwater)verontreinigingen door de implementatie van de KRW?

UITVOERINGSPROGRAMMA

BODEMCONVENANT



# INHOUD





<b>SAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>AANLEIDING EN KADER</b>	<b>7</b>
<b>WAT VRAAGT DE KRW?</b>	<b>8</b>
<b>HOE ZIET ONS GRONDWATERBELEID ERUIT?</b>	<b>10</b>
<b>HOE ZIET ONS BODEMSANERINGSBELEID ERUIT?</b>	<b>11</b>
<b>RELATIE KRW EN BODEMSANERINGSBELEID</b>	<b>13</b>
<b>UITZONDERINGEN?</b>	<b>16</b>
<b>KWETSBARE OBJECTEN</b>	<b>17</b>

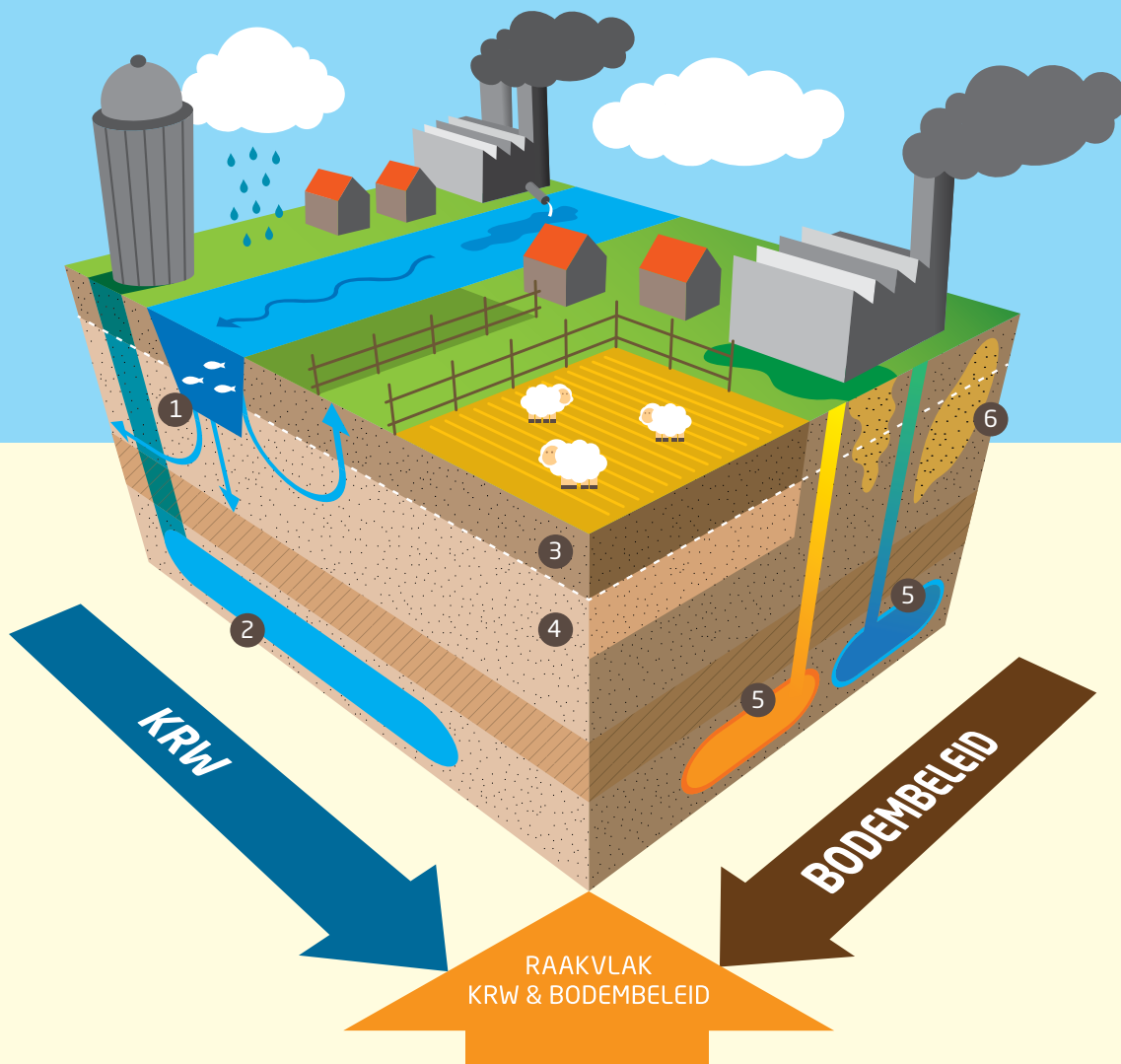
## AFKORTINGEN

<b>AMvB</b>	Algemene Maatregel van Bestuur
<b>BKMW</b>	Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water 2009
<b>GWR</b>	GrondWater Richtlijn (2006/118/EG)
<b>KRW</b>	Kader Richtlijn Water (2000/60/EG)
<b>SGBP</b>	StroomGebiedBeheerPlan
<b>Wbb</b>	Wet BodemBescherming
<b>Wm</b>	Wet Milieubeheer

## SYMBOLEN

Door middel van de symbolen wordt per hoofdstuk aangegeven welke thema's u daarin terug kunt vinden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen (inter)nationale wet- en regelgeving, water en bodem.

	Internationale wet- en regelgeving
	Nationale wet- en regelgeving
	Water
	Bodem



- ① Grond- en oppervlaktewater
- ② Drinkwater
- ③ Onverzadigde zone
- ④ Verzadigde zone
- ⑤ Warmte-koude opslag
- ⑥ Bodem- en grondwaterverontreiniging

# SAMENVATTING

Deze brochure geeft uitleg over het nationale waterbeleid en bodemsaneringsbeleid aan de ene kant, en de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en Grondwaterrichtlijn (GWR)<sup>1</sup> aan de andere kant. De raakvlakken worden benoemd. Daarmee vormt de tekst een brug tussen wet- en regelgeving op gebied van (grond-)water en bodem, zowel landelijk als regionaal.

De KRW verplicht lidstaten een analyse te maken van de huidige toestand van het (grond)watersysteem en de verwachte ontwikkelingen, zodat de goede toestand in 2015 kan worden bereikt. Voor zover er maatregelen nodig zijn, worden die opgenomen in het Stroomgebiedbeheerplan (SGBP). Specifiek voor grondwater zijn grondwaterlichamen aangewezen, waarvan de kwaliteit in Nederland op een diepte van 10 en 25 m wordt getoetst. Al het grondwater valt onder de reikwijdte van de KRW (inclusief GWR), maar het ondiepe grondwater wordt niet betrokken bij de toestandsbeoordeling van de grondwaterlichamen. Hier uit zich een belangrijk verschil in schaalgrootte: voor de implementatie van de KRW rapporteren we in termen van grondwaterlichamen, waardoor een groot aantal kleinschalige grondwaterverontreinigingen buiten beeld blijft. Uitzonderingen zijn de gevallen waar de verontreiniging zich in de diepte uitstrekt en de kwaliteit van een grondwaterlichaam bedreigt.

Ons bodembeleid, met name zoals neergelegd in de Wet bodembescherming (Wbb) en de (in 2012 herziene) Circulaire Bodemsanering 2009, geeft invulling aan de KRW-doelstellingen voor grondwater. Nederland heeft deze wet- en regelgeving aangedragen als generieke maatregelen voor de implementatie van de KRW en GWR.

De gevallen van historische grondwaterverontreiniging die in het bodemsaneringsbeleid worden beschouwd als niet ernstig vallen buiten de werkingssfeer van de KRW en GWR. In het SGBP 2015 wordt dit ook zo opgenomen. Het bevoegd gezag kan daarnaar verwijzen.

Ernstige of spoedeisende gevallen van grondwaterverontreiniging vallen wel binnen de werkingssfeer van de KRW en GWR. Op basis van een besluit over de instemming met het saneringsplan, op grond van de Wet bodembescherming, veelal een bronzone-aanpak in combinatie met het beheren van de restverontreiniging, voldoet een dergelijk geval aan de KRW/GWR.

Niet alle gevallen van ernstige verontreiniging kunnen tegelijk worden aangepakt. Met de Wbb als toetsinstrument kan het bevoegd gezag een prioritering vaststellen voor bekende gevallen van bodemverontreiniging. De gangbare risico-beoordeling (humaan, ecologie en verspreiding) sluit goed aan op de systematiek van de KRW en hoeft daarom niet gewijzigd te worden.

De conclusie is dat het bodemsaneringsbeleid in al zijn aspecten van uitvoering aansluit op de doelstellingen van de KRW en GWR en in die zin dus 'KRW-proof' is.

Een belangrijk aspect ten slotte is de relatie tussen historische grondwaterverontreiniging en winningen voor menselijke consumptie, die als mogelijk kwetsbaar object zijn genoemd in de Circulaire bodemsanering 2009. Het bevoegd gezag Wbb dient te bepalen om welke winningen het hierbij gaat – afgezien van de reeds beschermde winningen voor de openbare drinkwatervoorziening – én een afweging te maken of deze worden bedreigd door grondwaterverontreinigingen. Het bevoegd gezag heeft dus de mogelijkheid om de aanpak van verontreinigingen nabij kwetsbare objecten te prioriteren.

<sup>1</sup> Formeel een dochterrichtlijn van de KRW.



# AANLEIDING EN KADER

## WAT GING VOORAF?

Sinds 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht. Deze kaderrichtlijn is onder meer bedoeld om de (grond)waterkwaliteit te beschermen en verdere achteruitgang te voorkomen. Alle lidstaten zijn verplicht deze richtlijn in nationale wet- en regelgeving om te zetten. De belangrijkste wetten in dit verband zijn de Wet milieubeheer (Wm), Waterwet en Wet bodembescherming (Wbb), en diverse bijbehorende besluiten en circulaire's, zoals het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water 2009 (BKMW) en de Circulaire Bodemsanering 2009.

## WAAR GAAT DE KADERRICHTLIJN WATER EN DE GRONDWATERRICHTLIJN OVER?

De KRW biedt een raamwerk waarbinnen lidstaten rekening houdend met de specifieke situatie aan de doelstellingen van de richtlijn kunnen voldoen. Lidstaten hebben dus een zekere vrijheid voor eigen invulling voor de te nemen maatregelen. Op gebied van historische grondwaterverontreiniging was onduidelijk welke eisen de KRW en Grondwaterrichtlijn<sup>2</sup> stellen en welke uitzonderingen er zijn. In deze brochure wordt ingegaan op de relatie tussen de KRW en het Nederlandse bodemsaneringsbeleid.

Daarmee is de brochure een interpretatie, vanuit een deskundige achtergrond, waarbij uitleg wordt gegeven van wet- en regelgeving, maar vervangt deze uiteraard niet. Interpretatie en implementatie staan in principe los van elkaar.<sup>3</sup>

- 2 De Europese Kaderrichtlijn Water dateert van 2000; voor grondwater is een specifieke doorvertaling verschenen in 2006 (Grondwaterrichtlijn 2006/118/EG, afgekort GWR, welke een dochterrichtlijn is van de KRW). De Grondwaterrichtlijn van 2006 vervangt overigens de eerdere EU-richtlijn grondwater uit 1987.
- 3 Ook de KRW kent een aantal interpretaties, welke door lidstaten gezamenlijk zijn beschreven in zogeheten Guidance documenten of richtsnoeren. Zie verderop in deze brochure.

## VOOR WIE IS DEZE BROCHURE?

Deze brochure is voor eenieder die zich professioneel bezig houdt met bodem of grondwater in Nederland. Zowel overheden als bedrijfsleven kunnen hiermee een beter beeld vormen van de samenhang tussen Europees en nationaal beleid.

U kunt deze brochure gebruiken om te bepalen op welke manier u te maken heeft met de KRW vanuit het bodembeheer en de aanpak van (grondwater)verontreinigingen. U kunt deze brochure ook lezen omdat u meer inzicht wilt krijgen in het landelijke en regionale bodem- en waterbeleid en de raakvlakken.

## EN WAT STAAT ER NIET IN?

Deze brochure gaat slechts in beperkte mate in op de verantwoordelijkheidsverdeling in het Nederlandse bodem- en grondwaterbeleid. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (2011) is aangegeven dat hierover in 2014 een uitspraak wordt gedaan, gekoppeld aan de evaluatie van de Waterwet. Deze brochure wil daar niet op vooruitlopen.

Ook wordt in deze brochure niet het antwoord gegeven op alle toekomstige vragen rondom water-, grondwater- of bodembeleid, of uitleg gegeven over zaken waar nog geen overeenstemming over bestaat. De opstellers zijn zich ervan bewust dat er voortdurend wijzigingen optreden in beleid en regelgeving. Niettemin heeft u hiermee wel een goed vertrekpunt in handen.

# WAT VRAAGT DE KRW?



## WAT VRAAGT DE KRW OP GEBIED VAN GRONDWATER EN BODEM?

De KRW (2000) verplicht lidstaten in 2015 de grondwater-toestand op orde te hebben. Dat wil zeggen dat de kwaliteit goed is, dat er geen trendmatige achteruitgang is waardoor de toestand zou kunnen verslechteren en dat er geen inbreng is van (nieuwe) verontreinigingen. Specifiek voor grondwater komt daarbij niet alleen een kwaliteitsvraag naar voren, maar moet ook de kwantiteit worden getoetst. Dit aspect blijft hier buiten beschouwing. Daarnaast zijn er ook beschermde gebieden waarvoor een beoordeling van de risico's moet plaatsvinden.

Centraal staan de grondwaterlichamen die zijn gedefinieerd als een volume samenhangend grondwater. In Nederland zijn hiervan 23 aangewezen. De EU relateert uitspraken over de toestand aan deze vrij grote eenheden, welke in Nederland op 10 en 25 m diepte worden gemonitord. Dit uitgangspunt komt tegemoet aan de politieke/bestuurlijke wens om richting Brussel te rapporteren op een robuust schaalniveau en niet over details. Voor de KRW hoeven dus geen uitspraken over toestand te worden gedaan op een lokaal schaalniveau. Zie verder bij 'relatie KRW en bodemsaneringsbeleid'.

## WAT VRAAGT DE GRONDWATERRICHTLIJN?

Specifiek voor grondwater is in 2006 een dochterrichtlijn van de KRW verschenen: de Grondwaterrichtlijn die de oude Grondwaterrichtlijn uit 1987 vervangt. Deze 'nieuwe' GWR vraagt een doorvertaling te maken vanuit landgebruik naar belasting van het grondwatersysteem en hoe deze doorwerkt op de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Daarbij wordt de huidige toestand in beeld gebracht inclusief de ontwikkelingen (trends), zowel op het niveau van een grondwaterlichaam als lokaal (relevant voor gevallen van grondwaterverontreiniging). In het schema (afbeelding 1) zijn de doelen voor grondwater in de KRW en GWR weergegeven.

Wanneer niet (tijdig) aan de doelen wordt voldaan, moet fasering of doelverlaging worden gemotiveerd vanuit de mogelijkheden die de KRW biedt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onomkeerbare ingrepen in het watersysteem, waardoor herstel van de oorspronkelijke situatie niet mogelijk is zonder onevenredige kosten.



Afbeelding 1



## **WAT HEEFT NEDERLAND TOT NU TOE GEDAAN VOOR DE KRW OP GRONDWATERGEBIED?**

In Nederland is de EU-regelgeving omgezet in nationaal beleid. Daarbij heeft Nederland tijdig voldaan aan de termijnen die de KRW stelt voor het aanleveren van monitoringsprogramma's (2008) en stroomgebiedbeheerplannen (2009), inclusief de voorgeschreven publieke consultatie. Juridisch is een belangrijke basis gelegd in het BKMW en de onderliggende Ministeriële Regeling Monitoring.

Relevante wetgeving voor het bereiken en in stand houden van een goede waterkwaliteit (zoals Drinkwaterwet, Nitraat-actieprogramma en overige wet- en regelgeving die is gericht op het beschermen van grondwater) is als generieke maatregel opgevoerd in het SGBP. Dat wil zeggen dat het Rijk verwijst naar dergelijke wet- en regelgeving en toeziet op de uitvoering daarvan (binnen de bestaande verhouding tussen overheden onderling). In aanvulling op deze generieke maatregelen zijn regionaal een aantal extra maatregelen afgesproken.

Voor grondwater gaat het bij regionale maatregelen om het reduceren van de belasting van bestrijdingsmiddelen, gebiedsdossiers voor kwetsbare winningen, het tegengaan van verdroging in grondwaterafhankelijke Natura-2000 gebieden en het saneren van risicovolle bodemverontreinigingen die een bedreiging vormen voor de drinkwatervoorziening. Dergelijke regionale maatregelen zijn opgenomen in de provinciale waterplannen en samengevat in het SGBP.

# HOE ZIET ONS GRONDWATERBELEID ERUIT?



## SAMENSPEL VAN RIJK EN REGIO

Afgezien van de verplichtingen vanuit de KRW is er in Nederland een lange geschiedenis ten aanzien van (bescherming van) grondwater. De rijksoverheid stelt hierbij kaders en uitgangspunten op waar provincies, waterschappen en gemeenten uitvoering aan geven. Zie ook 'wie is waarvoor verantwoordelijk?'

## HOE ZIET HET BESCHERMINGSBELEID ERUIT?

Het nationale wettelijke kader ter bescherming van grondwaterkwaliteit omvat de Wet bodembescherming, Wet milieubeheer (beschermingsgebieden/ BKMW/milieuvergunningen), Waterwet, Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan), Meststoffenwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Voor het aspect drinkwater geldt de Drinkwaterwet.

De bescherming van de grondwaterkwaliteit is dus niet te herleiden tot één specifieke wet, maar is een samenspel van verschillende wet- en regelgeving en (lokaal/regionaal) beleid.

Sinds 1989 worden door provincies op grond van met name de Wet Milieubeheer regels gesteld ter bescherming van het grondwater met het oog op de waterwinning. Geleidelijk zijn op deze manier alle openbare drinkwaterwinningen voorzien van een passende bescherming, waarbij de onttrekker de plicht heeft om de ontwikkeling van de grondwaterkwaliteit te monitoren en te rapporteren conform de onttrekkingsvergunning. Deze planologische bescherming is opgenomen in de provinciale milieuverordening (PMV) of omgevingsverordening.

## WIE IS WAARVOOR VERANTWOORDELIJK?

In het algemeen heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor een correcte implementatie van Europese richtlijnen, waaronder de KRW. Nationaal is afgesproken dat elke overheid verplicht is de maatregelen uit te voeren waartoe zij heeft besloten in het kader van de Stroomgebiedbeheerplannen (en de bijbehorende regionale plannen).

Op grond van de Waterwet zijn het Rijk en de waterschappen formeel waterbeheerder, maar binnen het grondwaterbeheer zijn er specifieke taken die door provincies en gemeenten worden uitgevoerd. Provincies zijn verantwoordelijk voor de monitoring van de grondwaterlichamen, de interpretatie van de resultaten en rapportage. Zij stellen maatregelen vast ter bescherming en verbetering van zowel de grondwaterkwaliteit als de grondwatervoorraad. Beleidsmatig is de provincie zowel strategisch grondwaterbeheerder als opsteller van het regionale waterplan, maar ligt uitvoering van het operationele beheer van het watersysteem bij de waterschappen. Eenzelfde tweedeling doet zich voor bij de vergunningverlening voor onttrekkingen van grondwater: de provincie is bevoegd gezag voor onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening, industriële winningen groter dan 150.000 m<sup>3</sup> per jaar en voor bodemenergiesystemen. Voor alle overige onttrekkingen is het waterschap de uitvoerder. Gemeenten hebben, in het verlengde van de eigen verantwoordelijkheid van de perceelseigenaar zelf, een grondwaterzorgplicht die zij concreet moeten maken in hun rioleringsplan. De afstemming met de waterbeheerder is hierbij vanzelfsprekend van belang. Per saldo vraagt het hedendaagse (grond)waterbeheer dan ook om samenwerking en afstemming tussen de betrokken overheden.<sup>4</sup>

Mede hierdoor is in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2011) opgenomen dat er in 2014 een evaluatie wordt uitgevoerd van de Waterwet, met expliciete aandacht voor het grondwaterbeheer.

## IS ER EEN RAAKVLAK MET BODEM?

Ja. Immers, de definitie van het begrip bodem in de Wbb omvat ook het daarin aanwezige grondwater. De kwaliteit daarvan wordt mede bepaald door de invloed vanuit oppervlaktewater en waterbodems, maar ook vanuit landgebruik en chemische kwaliteit van de bodem. Vandaar dat het goed is om niet alleen kennis te nemen van het grondwaterbeleid, maar ook van ons nationale bodemsaneringsbeleid.

<sup>4</sup> Zie in dit verband ook de Handreiking Juridische Helderheid in Grondwaterbeheer, opgesteld in opdracht van onder meer Unie van Waterschappen, IPO, VNG en Bodem+, 2012.

# HOE ZIET ONS BODEMSANERINGSBELEID ERUIT?

Alleen voor zover relevant voor grondwater



De landelijke regelgeving gaat uit van de Wbb en Wm. Daarin is 1987 als ijkmoment aangewezen. Sinds 1987 geldt er een zorgplicht in de landbodem. Dat betekent dat er generiek beleid van kracht is dat nieuwe bodem- en grondwaterverontreiniging moet voorkomen. Als toch nieuwe (bodem) verontreiniging optreedt dan moeten meteen maatregelen worden getroffen om de verontreiniging te saneren of zoveel mogelijk ongedaan te maken. Alle verontreiniging die voor 1987 is ontstaan, wordt beschouwd als een “erfenis uit het verleden”. Voor deze zogenaamde historische bodemverontreinigingen is in de Wbb (incl. Circulaire) een systematiek opgenomen om te bepalen welke gevallen met spoed moeten worden aangepakt.

Een uitwerking hiervan is opgenomen in de Circulaire Bodemsanering 2009 (gewijzigd in 2012), hierna te noemen Circulaire.

## WAT STAAT ER IN DE CIRCULAIRE?

De Circulaire geeft voor drie artikelen (artikel 29, 37 en 38) uit de Wbb een nadere toelichting. In de Circulaire staat de uitwerking van verontreiniging, de mate van spoed en de saneringsdoelstelling. Het instrument 'saneringscriterium' staat centraal om te kunnen vaststellen of spoedige sanering noodzakelijk is. De Circulaire heeft het karakter van een richtlijn en heeft geen wettelijke status. Het bevoegd gezag kan dus gemotiveerd van de Circulaire afwijken, zolang deze afwijking geen tegenstelling is van Europese regelgeving.

## HOE ZIET DIE SPOEDBEPALING ERUIT?

Een geval van grondwaterverontreiniging wordt ernstig genoemd als er voor ten minste 1 stof overschrijding van de interventiewaarde<sup>5</sup> is gemeten, in een volume aan grondwater

<sup>5</sup> Interventiewaarde: norm waarboven de functionele eigenschappen die de bodem / het grondwater heeft voor de mens, dier en plant ernstig zijn verminderd of dreigen te worden verminderd. Zie bijlage 1 van de Circulaire.

van ten minste 100 m<sup>3</sup>.<sup>6</sup> Als dat niet het geval is, is er geen ernstige verontreiniging en hoeft niet te worden bepaald of er met spoed moet worden gesaneerd.

Als op basis van artikel 29 Wbb een geval van ernstige verontreiniging is vastgesteld, moet nog worden beoordeeld in welke mate er risico's zijn voor mens, ecologie en verspreiding van de verontreiniging. Via het instrument Sanscrit wordt vastgesteld of er sprake is van onaanvaardbare risico's. Bij onaanvaardbare risico's moet op korte termijn maatregelen worden getroffen om de risico's te beheersen of te saneren. Voor grondwater gaat het vooral om de risico's van verspreiding van de historische verontreiniging.

## WANNEER ZIJN ER ONAANVAARDBARE RISICO'S VOOR VERSPREIDING?

Er is sprake van onaanvaardbare verspreidingsrisico's als:

- kwetsbare objecten hinder ondervinden (gebruik van de bodem wordt bedreigd);
- er een onbeheersbare situatie is.

## WAT ZIJN DE KWETSBARE OBJECTEN?

De Circulaire doet hierover geen strikte uitspraken, maar geeft wel een aantal voorbeelden zoals (intrekgebieden van) winningen voor menselijke consumptie, inclusief industriële grondwateronttrekkingen. De KRW spreekt niet van kwetsbare objecten, maar te beschermen gebieden zoals waterlichamen waaruit onttrekking plaatsvindt voor menselijke consumptie. Van deze en andere beschermde gebieden wordt een register bijgehouden (artikel 6 KRW). De Circulaire en de KRW vertonen dus overlap voor wat betreft de aandacht voor winningen voor menselijke consumptie, waarbij de landelijke regelgeving zorgt voor een instrument waarmee bevoegd gezag kwetsbare objecten kan beschermen. Verderop in deze brochure wordt uitgebreid ingegaan op het begrip kwetsbare objecten.

<sup>6</sup> Formeel: in een met grondwater verzadigd bodemvolume van ten minste 100 m<sup>3</sup>.

### WAT IS EEN ONBEHEERSBARE SITUATIE?

Een situatie is onbeheersbaar bij aanwezigheid van een drijfslaag<sup>7</sup> of een zaklaag<sup>8</sup>, maar ook als verspreiding heeft geleid tot een grote grondwaterverontreiniging en de verspreiding nog steeds plaatsvindt. Om precies te zijn: als het bodemvolume met daarin verontreinigd grondwater met een of meer stoffen boven de interventiewaarde groter is dan 6000 m<sup>3</sup> en de toename per jaar meer is dan 1000 m<sup>3</sup>.

### WAT ZIJN NOG MEER ONTWIKKELINGEN OP BODEMGEBIED?

Op nationaal niveau is er in het bodemsaneringsbeleid veel in beweging, onder meer vanwege het streven om de ondergrond duurzaam te gebruiken en te bestemmen (zie ook aanleiding Bodemconvenant). In 2015 wordt het bodemsaneringsbeleid als separaat beleid verlaten. De gedachte is dat de historische bodemverontreinigingen met onaanvaardbare risico's (lees: spoedgevallen) dan zijn beheerst of gesaneerd en dat sanering van de ernstige niet spoedgevallen via de gebiedsontwikkeling en de ruimtelijke ordening verder worden aangepakt. Op termijn gaat deze aanpak op in de nieuwe Omgevingswet.

- 7 Een drijfslaag is een laag van slecht oplosbare verontreinigende stoffen in productvorm met een soortelijke massa die lager is dan water en zodoende blijft drijven op grondwater.
- 8 Een zaklaag is een laag van slecht oplosbare verontreinigende stoffen met een soortelijke massa groter dan water. Deze stoffen neigen tot een snel vertikaal transport door goed doorlatende bodemlagen en vervolgens horizontale uitstroming over een minder goed doorlatende laag.



# RELATIE KRW EN BODEMSANERINGSBELEID



## HOE VERHOUDT DE (SPOEDBEPALING UIT DE) CIRCULAIRE ZICH TOT DE KRW?

Het meest duidelijke raakvlak met de KRW bestaat uit de hiervoor beschreven spoedbepaling. Bij de herziening van de Circulaire is rekening gehouden met vereisten uit de KRW zodat ze elkaar aanvullen (zie ook onderstaande tabel 1):

- de Circulaire spreekt van risico's voor verspreiding, de mens en ecologie;
- de GWR artikel 5 lid 2 spreekt van maatregelen om verspreiding tegen te gaan, achteruitgang van de toestand (lees: grondwaterkwaliteit) te voorkomen en risico's voor menselijke gezondheid en het milieu te beperken.

Verder heeft ook de doelstelling van de GWR artikel 6 (inbreng van verontreiniging voorkomen en beperken) in belangrijke mate de inhoud van de Circulaire bepaald.

## MOETEN ALLE HISTORISCHE GRONDWATERVERONTREINIGINGEN WORDEN VERWIJDERD?

Nee. De KRW stelt alleen dat de chemische toestand op orde moet zijn in 2015 en dat trends niet mogen verslechteren. Verder stelt de KRW dat de inbreng van niet-gevaarlijke stoffen moet worden beperkt en dat de inbreng van gevaarlijke stoffen moet worden voorkomen.

## HEEFT DE KRW GELEID TOT MEER GEVALLEN VAN BODEMVERONTREINIGING?

Nee. De KRW heeft er alleen voor gezorgd dat bepaalde risicovolle gevallen (met name die met verspreidingsrisico en spoed) een predicaat 'KRW' hebben gekregen. Dit houdt in dat het maatregelen zijn die zijn opgenomen in het SGBP, dat ze voor 2015 moeten worden genomen en waarover moet worden gerapporteerd. Overigens vindt de voortgangsrapportage van KRW-maatregelen plaats op een geaggregeerd niveau (in Nederland voor elk van de vier stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems).

De afspraken uit het Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn hiermee in lijn: de risico's van spoedeisende gevallen dienen in 2015 te zijn beheerst danwel gesaneerd. Vooruitlopend daarop moet medio 2013 duidelijk zijn welke spoedeisende gevallen er zijn, gelet op het risico dat verspreiding via het grondwater optreedt.

## WELKE VAN DE KRW-DOELEN ZIJN VOOR HET BODEMSANERINGSBELEID HET MEEST RELEVANT?

Het meest relevant voor bodemsanering is de doelstelling over het tegengaan van verspreiding of inbreng van gevaarlijke en

Risicocategorie	Corresponderende bepaling in KRW / GWR	Gerelateerde vereisten vanuit Circulaire
Mens	Achteruitgang grondwaterkwaliteit mag niet leiden tot risico's voor menselijke gezondheid.	Humane risico's zijn grond voor spoedeisende aanpak, lijst sinds medio 2011 beschikbaar.
Ecologie	Grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen en aquatische ecosystemen zijn onderdeel van toestandsoordeel grondwaterlichamen (KRW annex V onder 2).	Ecologische risico's zijn grond voor spoedeisende aanpak, lijst in 2013 op te leveren.
Verspreiding	Verspreiding van verontreiniging, als dit risico's met zich meebrengt, moet worden voorkomen of beperkt.	Verspreidingsrisico's zijn grond voor spoedeisende aanpak; lijst in 2013 op te leveren.

Tabel 1 Doorvertaling van risicobepalende elementen in de KRW / GWR en de Circulaire

niet-gevaarlijke stoffen en uitzonderingen daarop (zie middendeel van afbeelding 1). Daarbij is onderscheid te maken tussen de verontreinigingspluim, waar artikel 5 van de GWR op ziet, en de bronzone, waar de bepalingen van artikel 6 GWR op van toepassing zijn.

De KRW-toestand van het grondwaterlichaam speelt geen rol bij (sanering van) grondwaterverontreinigingen, omdat de relevante stoffen niet worden getoetst. Bij de toestandbepaling gaat het om drempelwaarden (zie kader), maar dat zijn niet de stoffen die voor bodemsanering van belang zijn. Hier uit zich ook een verschil in schaalniveau: gevallen van grondwaterverontreinigingen zijn veelal lokaal, en dus niet van invloed op een heel grondwaterlichaam.

**Kortom:**  
de KRW vraagt om te toetsen aan enkele stoffen (drempelwaarden, nitraat en bestrijdingsmiddelen) op het niveau van grondwaterlichamen, terwijl de Wbb toetsnormen (streefwaarden en interventiewaarden) kent voor a) meer stoffen en b) op een meer lokaal schaalniveau.

### Drempelwaarden

Drempelwaarden zijn KRW-toetswaarden (richtwaarden) voor grondwater, die in het BKMW 2009 zijn vastgelegd in onze landelijke wetgeving. Lidstaten mogen zelf bepalen voor welke stoffen zij drempelwaarden willen vaststellen en wat de hoogte van deze waarden per stof (of zelfs per grondwaterlichaam) is, afgezien van nitraat en bestrijdingsmiddelen waarvoor de GWR al uitspraak doet. Nederland heeft in aanvulling daarop drempelwaarden vastgesteld voor nikkel, arseen, chloride, fosfaat, lood en cadmium. Deze drempelwaarden hebben een andere rol dan de al bestaande normen voor grondwater, zoals interventie – en streefwaarden op grond van de Wbb, omdat ze alleen worden gebruikt voor de toestand – en trendbepalingen op grond van de KRW en GWR.

## HOE VERHOUDT ZICH HET TEGENGAAN VAN DE INBRENG VAN GEVAARLIJKE STOFFEN TOT (HISTORISCHE) GEVALLEN VAN GRONDWATERVERONTREINIGING?

Wat er precies onder inbreng moet worden verstaan, is niet eenduidig. De richtlijnen laten hier ruimte voor enige interpretatie. De KRW-eis “voorkomen dan wel beperken van de inbreng” is te vertalen naar een risicobenadering (zie tabel 1), waarbij ook verontreiniging uit het verleden als ‘inbreng’ moet worden gezien. In gevallen waar de verontreiniging al in het grondwater zit, moeten maatregelen worden genomen om verdere verspreiding te voorkomen (maatwerk per geval, gericht op het verminderen van de verontreiniging of wegnemen van de effecten). In die gevallen geldt onverminderd de Wbb als wettelijk kader. In gevallen waar inbreng van nieuwe verontreiniging kan worden voorkomen (geldt met name voor het preventieve bodembeleid) moeten maatregelen worden genomen om dat te bereiken (generiek beleid). Denk daarbij aan milieuvergunningen, preventief verbod op directe lozingen, et cetera.

## WAAR LIGT HET KRW-ONDERSCHIED TUSSEN GEVAARLIJK EN NIET-GEVAARLIJK?

Lidstaten mogen zelf bepalen wat zij als gevaarlijk bestempelen op grond van de opsomming in bijlage VIII KRW. De GWR maakt onderscheid tussen gevaarlijke stoffen waarvan de inbreng moet worden voorkomen, en andere verontreinigende stoffen waarvan de inbreng moet worden beperkt.<sup>9</sup> De Circulaire geeft voor 150 stoffen een normering, maar maakt geen onderscheid welke voor het grondwater als gevaarlijk of niet gevaarlijk worden beschouwd. Dat moet nog worden vastgelegd in formele regelgeving. Voorsnog monitoren waterbeheerders een standaard stoffenpakket. Verwacht wordt dat de meeste mobiele verontreinigingen in aanmerking zullen komen voor de categorie gevaarlijke stoffen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Zie overweging 14 in GWR 2006/118/EG.

<sup>10</sup> Aldus RIVM Rapport 607050010/2011.

## **WAT MONITOREN WE VOOR DE KRW IN GRONDWATER?**

Er zijn drie vormen van grondwatermonitoring binnen de KRW: een zesjaarlijkse monitoring om te toetsen of de goede toestand is bereikt, een jaarlijkse operationele monitoring om specifieke ontwikkelingen te volgen en een lokale monitoring voor de verspreiding van verontreinigingen.

Om aan de eerste twee monitoringsverplichtingen te voldoen, is een selectie gemaakt uit het bestaande kwaliteitsmeetnet grondwater van provincies, aangevuld met metingen van winningen. Er zijn niet of nauwelijks meetpunten bijgeplaatst voor de KRW, wel is er een tijdelijke uitbreiding van het meetprogramma doorgevoerd, met name voor bestrijdingsmiddelen.

Grondwaterlichamen die op basis van deze metingen in slechte toestand zijn beoordeeld, moeten jaarlijks worden herbemonsterd voor de betreffende stoffen en/of risicogebieden. Deze jaarlijkse (operationele) monitoring is minder omvangrijk dan de toestandsmonitoring.

Voor het beoordelen van verspreiding van verontreinigingen in grondwater zijn beide meetnetten ongeschikt. Dat hoeft ook niet: het mag als bekend worden verondersteld waar in Nederland gevallen van grondwaterverontreiniging zijn.

# UITZONDERINGEN?



## **TOCH ZIJN ER GEVALLEN VAN HISTORISCHE VERONTREINIGING WAAR INBRENG IN HET GRONDWATER NOG STEEDS PLAATSVINDT. IS DAT NIET STRIJDIG MET DE DOELEN VAN DE GWR?**

De algemene conclusie is dat het bestaande bodemsaneringsbeleid in al zijn aspecten van uitvoering aansluit op de doelstellingen van de KRW en GWR en in die zin dus 'KRW-proof' is. In enkele situaties kan ook met het volgen van het Nederlandse bodemsaneringsbeleid nog sprake zijn van een blijvende ongecontroleerde inbreng van verontreiniging van grondwater. Men spreekt dan van een uitzondering. Dergelijke uitzonderingen mogen worden toegepast / zijn niet strijdig met de doelen van de GWR als:

1. er geen/gering gevaar is op de achteruitgang van de grondwaterkwaliteit;
2. de maatregelen om de bron(zone) te verwijderen onevenredig kostbaar of technisch onhaalbaar blijken te zijn.

**Ad 1:** als er sprake is van een niet ernstige en niet spoedeisende grondwaterverontreiniging. In het Nederlandse bodembeleid zijn voor deze verontreinigingen geen beheer en / of saneringsmaatregelen voorgeschreven aangezien ze dermate gering in omvang zijn dat ze geen risico's opleveren voor de lokale grondwaterkwaliteit, laat staan de grote stroomgebieden/grondwatersystemen.

**Ad 2:** als de verontreinigingssituatie complex is, dat wil zeggen uit meerdere bronnen bestaat, of lastig te verwijderen is, zoals bij een stedelijke verontreiniging. In Nederland is dit vertaald als gevallen waarin de bronzone moeilijk kosteneffectief kan worden aangepakt of waarbij de bronzone of pluimen van verschillende gevallen door elkaar heen lopen.

## **ZIJN VOOR DEZE UITZONDERINGEN NOG AANVULLENDE HANDELINGEN NODIG?**

Nee. Voorop staat dat het bestaande bodemsaneringsbeleid in de uitvoering aansluit op de doelstellingen van de KRW en GWR en in die zin 'KRW-proof' is. Implementatie van Europese regelgeving heeft dus niet geleid tot aanvullende

maatregelen bovenop het huidige bodemsaneringsbeleid. Dit principe is ook van toepassing op de genoemde uitzonderingssituaties waar sprake is van een blijvende inbreng van verontreiniging in het grondwater.

Voor de situatie waar de inbreng zeer gering is, is voor de doelstelling van de GWR monitoring op lokale schaal niet meer doelmatig. Voor die gevallen waar sprake is van het niet technisch of niet kosteneffectief kunnen aanpakken van het hele geval (bron en pluim) kan nog een aanpak van de bron(zone) los van de pluim (zoals een beheermaatregel) voorgeschreven worden. Deze maatregelen worden vastgelegd in een saneringsplan waarover een besluit wordt genomen door bevoegd gezag Wbb. Wanneer beheermaatregelen op gevalsniveau niet doelmatig blijken te zijn, biedt het Nederlandse bodembeleid ook nog de mogelijkheid tot een gebiedsgerichte aanpak.



# KWETSBARE OBJECTEN



Naast de relatie wat betreft de verspreiding van grondwaterverontreiniging onder de Wbb, heeft de KRW ook een relatie met de eerder genoemde kwetsbare objecten.

## WAT ZIJN DAT VOOR OBJECTEN?

De Circulaire benoemt in dit verband als kwetsbaar object onder meer:

1. (intrekgebieden van) winningen voor menselijke consumptie, inclusief industriële grondwateronttrekkingen;
2. bodemvolumes en oppervlaktewaterlichamen of delen daarvan voor zover beschermd als schelpdierenwateren, water voor zalm- en karperachtigen, zwemwateren en Natura2000-gebieden.

De KRW spreekt niet van kwetsbare objecten, maar te beschermen gebieden zoals waterlichamen waaruit onttrekking plaatsvindt voor menselijke consumptie. Van deze en andere beschermde gebieden wordt een register bijgehouden (artikel 6 KRW). De Circulaire en de KRW vertonen dus overlap voor wat betreft de bescherming van winningen en grondwaterafhankelijke natuur, vanwege de hier genoemde definities. Zie verder de tekst van de Circulaire en tabel 1.

## OM WELKE GRONDWATERWINNINGEN GAAT HET?

De KRW verstaat onder winningen voor menselijke consumptie alle onttrekkingen van (in dit geval) grondwater, die direct of indirect worden gebruikt voor de bereiding van drinkwater en/of in de bereiding van voedsel.<sup>11</sup> Het gaat om winningen voor de openbare drinkwatervoorziening, aangevuld met een

<sup>11</sup> Formele definitie, afgezien van drinkwater: ook al het water dat in enig levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt voor de vervaardiging, behandeling, conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde stoffen of producten, tenzij de bevoegde autoriteiten ervan overtuigd zijn dat de kwaliteit van het water de gezondheid van de levensmiddelen als eindproduct niet kan aantasten (98/83/EG, artikel 2).

deel van de industriële onttrekkingen (voor zover er grondwater wordt gewonnen wat in aanraking komt met voedsel). De KRW stelt overigens wel een ondergrens van gemiddeld 10 m<sup>3</sup> per dag of 50 personen die erdoor worden bediend.

De toevoeging (intrekgebieden van) geeft aan dat bevoegd gezag een eigen afweging kan maken welke zoning rondom een winning zij hierbij wil hanteren. Immers, niet voor alle winningen is een intrekgebied vastgesteld of beschermd. Alle provincies hanteren voor de openbare drinkwatervoorziening een 25-jaars zone<sup>12</sup> of daaraan gelijkwaardig en leggen deze planologisch vast in de PMV. In aanvulling daarop hanteren sommige provincies nog andere beschermingszones bij dergelijke winningen. Voor de industriële winningen is meestal nog geen beschermingsgebied vastgesteld, wat in dit verband ruimte biedt om daarin een eigen afweging te maken.

## WELKE EISEN STELLEN DE KRW EN GWR?

Winningen voor menselijke consumptie moeten worden beschermd om toekomstig gebruik mogelijk te houden (artikel 7 KRW). In elk geval moet het water na zuivering voldoen aan de eisen van de EU-Drinkwaterrichtlijn en het Nederlandse Drinkwaterbesluit. De waterbedrijven zorgen er vanuit hun wettelijke taak voor dat aan deze eisen wordt voldaan. Industriële onttrekkers moeten voldoen aan de Warenwet.

Verder mag de kwaliteit van het onttrokken water niet achteruitgaan, waardoor de inspanningen die bedrijven moeten leveren om te voldoen aan de kwaliteitseisen mogelijk toenemen. Lidstaten moeten maatregelen treffen om achteruitgang te voorkomen. In Nederland is op dit gebied sinds tientallen jaren een wettelijk beschermingsbeleid van kracht voor grondwater. Bovendien worden voor beide typen winningen gebiedsdossiers opgesteld (KRW-maatregel) om vroegtijdig eventuele bedreigingen op te sporen.

<sup>12</sup> 25-jaars zone is gedefinieerd als het volume aan grondwater met een reistijd van minder dan 25 jaar tot de winning, loodrecht geprojecteerd naar de oppervlakte (maaienveld).



### WAT HEEFT DIT MOGELIJK VOOR GEVOLGEN?

Grondwaterverontreinigingen binnen het beschermingsgebied die spoedeisend zijn vanwege de overschrijding van het criterium 1000 m<sup>3</sup> per jaar (> interventiewaarde) moeten in ieder geval worden aangepakt.

Het aanwijzen van een winning of het beschermingsgebied als kwetsbaar object brengt met zich mee dat een geval van ernstige grondwaterverontreiniging alsnog spoedeisend kan worden. In feite is het niet de KRW die voor een beleidskader zorgt voor een dergelijke afweging, maar de voorschriften uit de Circulaire. Het bevoegd gezag Wbb moet enerzijds bepalen om welke winningen het hierbij gaat – afgezien van de reeds beschermde winningen voor de openbare drinkwatervoorziening – en anderzijds een afweging maken of deze worden bedreigd door grondwaterverontreinigingen.

Bij de aanwijzing van winningen stelt het bevoegd gezag zich de vragen:

- welke winningen als menselijke consumptie te bestempelen;
- en welke daarvan planologische bescherming nodig hebben gelet op (ondergrondse) risico's?

Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om de aanpak van verontreinigingen nabij kwetsbare objecten te prioriteren. Er bestaan nog onduidelijkheden over de wijze waarop dit de vaststelling van spoedlocaties beïnvloedt. Op landelijk niveau wordt dit verder verkend.





