

Vergaderjaar 1995–1996

23 168

Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening

Nr. 5

DEEL 3: KABINETSTANDPUNT

Inhoudsopgave	blz.	Inhoudsopgave	blz.
PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING	3	1.5. Opzet van het Beleidsplan	28
1. Inleiding	3	1.6. Essentiële beslissingen	29
2. Algemeen beleidskader	4	1.7. Geldigheidsduur	29
2.1. Uitgangspunten	4	2. Algemeen beleidskader	29
2.2. Positie openbare watervoorziening	5	• Situatieschets	29
2.3. Planstelsel	6	• Beleid in hoofdlijnen	32
3. Bescherming kwaliteit grondstof	7	• Inspraak en reactie kabinet	35
3.1. Algemeen beschermingsbeleid	7	• Uitwerking beleid	39
3.2. Bijzonder beschermingsbeleid	8	2.1. Uitgangspunten	39
4. Productie en distributie van drinkwater	10	2.2. Positie openbare watervoorziening	41
4.1. Kwaliteit	10	2.3. Planstelsel	55
4.2. Zuivering en distributie	11	3. Bescherming kwaliteit grondstof	60
4.3. Kwaliteits- en milieuzorgsystemen	13	• Situatieschets	60
4.4. Leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening	13	• Beleid in hoofdlijnen	61
5. Waterbesparing	14	• Inspraak en reactie kabinet	61
5.1. Ombuiging beleid	14	• Uitwerking beleid	63
5.2. Waterbesparingsmogelijkheden	15	3.1. Algemeen beschermingsbeleid	63
5.3. Maatregelen	15	3.2. Bijzonder beschermingsbeleid	66
6. Inzet bronnen en watervoorzieningswerken	16	4. Productie en distributie van drinkwater	78
6.1. Algemeen	16	• Situatieschets	78
6.2. Inzet van grondwater	17	• Beleid in hoofdlijnen	82
6.3. Infiltratie van oppervlaktewater	19	• Inspraak en reactie kabinet	83
6.4. Spaarbekkens	20	• Uitwerking beleid	84
6.5. Oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning	20	4.1. Kwaliteit	84
7. Financiële aspecten	20	4.2. Zuivering en distributie	86
8. Voortgangsbewaking	21	4.3. Kwaliteits- en milieuzorgsystemen	91
TOELICHTING	22	4.4. Leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening	92
1. Inleiding	22	5. Waterbesparing	95
1.1. Herijking beleid	22	• Situatieschets	95
1.2. Status Beleidsplan	22	• Beleid in hoofdlijnen	98
1.3. Procedure	24	• Inspraak en reactie kabinet	99
1.4. Van deel 1 naar deel 3	25	• Uitwerking beleid	99
		5.1. Ombuiging beleid	99
		5.2. Waterbesparingsmogelijkheden	102
		5.3. Maatregelen	103
		6. Inzet bronnen en watervoorzieningswerken	106
		• Situatieschets	106

Inhoudsopgave	blz.
• Beleid in hoofdlijnen	110
Inspraak en reactie kabinet	112
Uitwerking beleid	113
6.1. Algemeen	113
6.2. Inzet van grondwater	117
6.3. Infiltratie van oppervlaktewater	123
6.4. Spaarbekkens	124
6.5. Oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning	126
7. Financiële aspecten	127
• Situatieschets	127
• Beleid in hoofdlijnen	127
• Uitwerking financiële consequenties	128
• Inspraak en reactie kabinet	136
• Uitwerking beleid	137
8. Voortgangsbewaking	138
8.1. Uitgangspunten	138
8.2. Contouren monitorsystematiek	139
8.3. Taken en verantwoordelijkheden	140

PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING

Het navolgende vormt de kern van de in het Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening (Beleidsplan DIV) opgenomen en toegelichte beleidsuitspraken en -beslissingen. Op grond van de Waterleidingwet doorloopt het plan de procedure van een planologische kernbeslissing. Hoewel niet alle uitspraken ruimtelijk relevant zijn, vormt deze samenvatting in zijn geheel de planologische kernbeslissing (pkb). De uitspraken in de pkb kunnen niet los worden gezien van de samenhang waarin zij in het Beleidsplan DIV (delen 1 en 3) zijn opgenomen.

Overeenkomstig het Besluit milieu-effectrapportage is voor het onderdeel uitbreiding van de infrastructuur voor de openbare watervoorziening van het Beleidsplan DIV een milieu-effectrapport opgesteld (MER Beleidsplan DIV). De daarin vastgelegde resultaten van het milieu-effectonderzoek zijn betrokken bij het formuleren van het beleid ten aanzien van de toekomstige inzet van bronnen en watervoorzieningswerken ter dekking van de waterbehoefte.

1. INLEIDING

Een goede watervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Voortdurende problemen met betrekking tot de kwaliteit van de grondstof (grond- en oppervlaktewater), alsmede de milieugevolgen die de drinkwaterproductie en het -gebruik met zich meebrengen, hebben een herijking van het beleid zoals vastgelegd in het Tweede Structuurschema en de Nota Drink- en Industrierwatervoorziening (Tweede Structuurschema en Nota DIV) noodzakelijk gemaakt. Het herijkingsproces is ingezet met het uitbrengen van de nota «Naar een glasheldere toekomst» (1990). Het voorlopige resultaat van het herijkingsproces is in deel 1 (de ontwerp-pkb) van het Beleidsplan DIV, dat in mei 1993 aan het Parlement is aangeboden, vastgelegd.

Primair is er met het uitbrengen van het Beleidsplan sprake van een actualisering van beleid zoals geformuleerd in het Tweede Structuurschema. Tal van beleidsontwikkelingen hebben immers plaatsgehad nadat dit in 1985 is vastgesteld, waaronder het uitbrengen van Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), de Derde Nota Waterhuishouding (NW3), de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), het Natuurbeleidsplan (NBP) en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Na het uitbrengen van deel 1 van het Beleidsplan hebben die ontwikkelingen zich overigens nog verder voortgezet middels het uitbrengen van het tweede NMP en de Evaluatienota Water (ENW). Een andere belangrijke ontwikkeling die heeft plaatsgevonden is dat door de waterleidingsector met het uitbrengen van het Milieuplan van de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven (VEWIN, 1991) een aanzet is gegeven voor een gezamenlijk milieubeleid van deze sector. Naast een actualisering van het beleid, aansluitend op genoemde ontwikkelingen, is er in het Beleidsplan tevens sprake van een verdere operationalisering van het beleid uit het Tweede Structuurschema DIV. Ook voor wat deze verdere operationalisering betreft wordt in belangrijke mate aangesloten op genoemde beleidsontwikkelingen.

Het deel 3 (het kabinetsstandpunt) van het Beleidsplan DIV geeft het eindresultaat van het herijkingsproces, neergelegd in beleidsvoorstellen vanuit het kabinet. Centraal in die voorstellen staat het streven naar een duurzame veiligstelling van de drink- en industrierwatervoorziening.

Het Beleidsplan DIV als planvorm op rijksniveau is met het in werking treden van hoofdstuk IV van de Waterleidingwet (1987) geïntroduceerd. Het Beleidsplan doorloopt de procedure van een planologische kernbeslissing, zoals vastgelegd in de Wet op de ruimtelijke ordening. Na parlementaire goedkeuring vervangt het Beleidsplan DIV het Tweede Structuurschema en de Nota Drink- en Industrierwatervoorziening. Tot die tijd blijven deze van kracht.

In het Beleidsplan DIV worden de hoofdlijnen en beginselen van het regeringsbeleid met betrekking tot de drink- en industrierwatervoorziening aangegeven. Het is een strategische sectornota, waarin de programmering en uitvoering van een specifiek beleidsterrein van de rijksoverheid is vastgelegd. In het bijzonder gaat het daarbij om de openbare watervoorziening. Dit omvat de levering van water door de waterleidingbedrijven aan de huishoudens, de kleinzakelijke sector en de industrie.

Het Beleidsplan DIV geeft voor de overheid en de bedrijfstak het beleidskader aan waarbinnen de duurzame veiligstelling van de drink- en industrierwatervoorziening gestalte dient te krijgen. Het Beleidsplan DIV vormt volgens hoofdstuk IV van de Waterleidingwet het beleidskader voor het plan voor de middellange termijn (het Tienjarenplan) van de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN). Voorts dient het Beleidsplan door te werken in het beleid van andere overheden. Het kabinet zal het Beleidsplan DIV betrekken bij de verdere ontwikkeling van het facetbeleid van het rijk.

Het kabinet heeft besloten geen essentiële beslissingen meer op te nemen in het Beleidsplan. Het kabinet kiest voor een gedecentraliseerd planningstelsel, waarin het rijk de hoofdlijnen van beleid vastlegt en de provincies de verantwoordelijkheid dragen voor de ruimtelijke inpassing van waterwinningswerken. In een dergelijk planningstelsel is geen behoefte aan dwingend beleid in de ruimtelijke ordeningslijn. Wel blijft de mogelijkheid open een PKB te maken voor een nieuw grootschalig werk indien zwaarwegende maatschappelijke belangen in het geding zijn.

Het voorliggende Beleidsplan DIV heeft een geldigheidsduur van 5 jaar. Uiterlijk 4 jaar na de vaststelling zal aan het Parlement kenbaar worden gemaakt of het beleid of onderdelen daarvan zullen worden voortgezet.

2. ALGEMEEN BELEIDSKADER

2.1. Uitgangspunten

2.1.a. Duurzame veiligstelling

Het beleid met betrekking tot de drink- en industrie-watervoorziening is gericht op een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening, ten dienste van de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving.

Dit houdt in dat wordt gestreefd naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Duurzame veiligstelling vereist enerzijds een stringente bescherming van gronden oppervlaktewater tegen verontreiniging en betekent anderzijds dat de effecten van de drink- en industrierwatervoorziening niet zodanig mogen zijn dat hierdoor het draagvermogen van het milieu, noodzakelijk voor een duurzame ontwikkeling, wordt aangetast.

2.1.b. Optimale kwaliteit en continuïteit

Uitgangspunt van het beleid is dat iedereen in Nederland te allen tijde over voldoende drinkwater kan beschikken dat tenminste voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen.

In het belang van de volksgezondheid wordt via het leidingnet alleen water geleverd van een kwaliteit die is afgestemd op het gebruik voor menselijke consumptie. Aan de industrie kan een op de toepassing afgestemde kwaliteit worden geleverd.

2.1.c. Facetbeleid

Richtinggevend voor het beleid ten aanzien van de drink- en industriewatervoorziening zijn de VINEX, het NMP(plus), het NMP2, de NW3 en de ENW.

Deze strategische beleidsnota's geven het vigerende beleid aan dat bepalend is voor de toekomstige kwaliteit van het fysieke leefmilieu in Nederland. Onderdelen van dit beleid worden in het Beleidsplan DIV voor de sectorlijn van de openbare watervoorziening nader uitgewerkt.

Naast genoemde facetnota's zijn ook het NBP en het SGR van invloed op de beleidsinhoud en de doorwerking van het beleidsplan.

Bij de doorwerking en verdere uitwerking van het drinkwaterbeleid is het provinciaal beleid inzake milieu, waterhuishouding en ruimtelijke ordening medebepalend voor de bescherming en de inzet van de bronnen.

Op basis van de in 1990 uitgebrachte voorbereidende beleidsnota «Naar een glasheldere toekomst» worden in het beleid vier kernpunten onderscheiden.

2.1.d. Kernpunten beleid

De kernpunten van het drinkwaterbeleid zijn:

- blijvende prioriteit in het milieubeleid voor verbetering en bescherming van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit met het oog op de drinkwaterfunctie;
- versterking kwaliteits- en milieuzorg bij productie en distributie;
- ombuiging stijgende waterbehoefte;
- ontzien van natuur en milieu bij inzet van bronnen en watervoorzieningswerken.

2.2. Positie openbare watervoorziening

Voor de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening is het noodzakelijk de structuur en de maatschappelijke positie van de bedrijfstak te versterken.

Uitwerking

Primaire taak

a. Bij het voorzien in de behoefte aan voldoende en kwalitatief goed drinkwater kent de overheid aan de bedrijfstak van de openbare watervoorziening een centrale plaats toe. Het wordt primair tot de taak van de waterleidingbedrijven gerekend om de onzekerheden die optreden in de verschillende onderdelen van het traject van grondstof naar eindproduct zoveel mogelijk te reduceren. De rol van de overheid daarbij is naast het uitoefenen van toezicht vooral voorwaardenscheppend en kaderstellend.

Milieutaak

b. Het bijdragen aan de doelstellingen van milieubeleid wordt als een kerntaak van de waterleidingbedrijven beschouwd. Dit geldt in het

bijzonder met betrekking tot milieuactiviteiten die rechtstreeks verband houden met de primaire taak van de bedrijven. Daarnaast wil het kabinet, in samenspraak met de bedrijfstak, de mogelijkheden verkennen om het werkterrein van waterleidingbedrijven uit te breiden met milieuactiviteiten die in het verlengde liggen van hun primaire taak.

c. Het kabinet kent aan de waterleidingbedrijven als milieubedrijven een voorbeeldfunctie toe. De invulling die het VEWIN-Milieuplan hieraan geeft wordt dan ook als een inspanningsverplichting gezien waarop de bedrijfstak door de regering periodiek zal worden aangesproken. De VEWIN wordt gevraagd daartoe tenminste tweejaarlijks een milieuverslag op te stellen.

Organisatie

d. Versterking van de bedrijfstak zal in de opvatting van het kabinet met name vorm moeten krijgen door middel van verdergaande schaalvergroting en intensivering van de samenwerking binnen de drinkwatersector, een verdere invulling van de milieutaak en samenwerking in de waterkringloop. Over de effectuering van deze beleidslijn zal nader overleg worden gevoerd met de sector en de overheden-eigenaren.

Openbaar nutskarakter

e. Het openbaar nutskarakter van de drinkwatervoorziening dient te worden gewaarborgd. In dat verband is het van groot belang dat de huidige overheden-eigenaren de zeggenschap over de waterleidingbedrijven behouden. Daarover wordt in overleg getreden met de gemeenten en provincies. Het kabinet zal zich inspannen om het openbare nutskarakter ook voor de toekomst zo veel mogelijk veilig te stellen.

Toezicht

f. De overheid ziet erop toe dat de openbare watervoorziening op een maatschappelijk verantwoorde wijze geschiedt. De toezichhoudende rol van de centrale overheid zal worden afgestemd op de huidige en toekomstige ontwikkelingen.

Wettelijk kader

g. Zowel de gewijzigde verhouding tussen overheid en bedrijfstak, als de voorgenomen versterking en verbreding van de positie van de openbare watervoorziening vereisen een daarop toegesneden wettelijk kader. Het kabinet zal daarom het initiatief nemen tot vervanging van de Waterleidingwet door een nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening.

2.3. Planstelsel

Met het oog op een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening is ook in de toekomst een adequate planning van watervoorzieningswerken onontbeerlijk. De veranderende rolverdeling tussen rijk, provincie en bedrijfstak en de ontwikkelingen binnen de bedrijfstak maken het noodzakelijk het planstelsel, zoals vastgelegd in de Waterleidingwet, geheel te herzien.

Uitwerking

Middellange termijnplan

a. Het bedrijfstakplan voor de middellange termijn, het VEWIN-Tienjarenplan, komt te vervallen. In plaats daarvan zullen de waterleidingbedrijven wettelijk worden verplicht periodiek een plan voor de middellange termijn op te stellen, waarin wordt aangegeven hoe de openbare watervoorziening binnen hun voorzieningsgebied zal worden veiliggesteld.

b. Met de VEWIN en het IPO zullen in de loop van 1995 afspraken worden gemaakt over de wijze waarop, in de overgangsfase naar de nieuwe planfiguur, met de vigerende wettelijke verplichting om een nieuw Tienjarenplan op te stellen, zal worden omgegaan.

Beleidsplan

c. Gelijkijdig met het bedrijfstakplan voor de middellange termijn zal ook de pkb-status van het Beleidsplan DIV vervallen. Bij grootschalige watervoorzieningswerken van nationaal ruimtelijk belang zal een afzonderlijke pkb-procedure worden gevolgd.

d. Het kabinet is voornemens het Beleidsplan DIV te vervangen door een periodieke beleidsevaluatie en op basis daarvan aan de Tweede Kamer te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de openbare watervoorziening en over de noodzaak voor aanvullend of nieuw beleid. Daarnaast zal in de facitnota's van de rijksoverheid versterkt aandacht worden gegeven aan het belang van de openbare watervoorziening.

Wettelijke regeling

e. De herziening van het planstelsel zal onderdeel vormen van de vernieuwing van de wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening. Zonodig zal vooruitlopend daarop een overgangsregeling worden voorbereid.

3. BESCHERMING KWALITEIT GRONDSTOF

3.1. Algemeen beschermingsbeleid

Het milieubeleid is erop gericht een algemene milieukwaliteit te realiseren voor Nederland als geheel. Deze dient, in overeenstemming met de milieudoelstellingen van het NMP, in het jaar 2010 zodanig te zijn dat op eenvoudige wijze en zonder hoge kosten drinkwater kan worden bereid uit grond- en oppervlaktewater.

Uitwerking

Grens- en streefwaarden

a. In de notitie milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water (Milbowa) zijn onder andere streefwaarden voor grondwater vastgesteld. Er is daarbij expliciet rekening gehouden met de eisen die in verband met de drinkwatervoorziening worden gesteld. Voor oppervlaktewater zijn in de NW3 grenswaarden opgenomen. Deze grenswaarden houden een inspanningsverplichting voor de waterkwaliteitsbeheerders in. Zij dienen voor 2000 zo veel mogelijk te zijn bereikt. Streefwaarden zullen grotendeels nog moeten worden vastgesteld. Deze zullen in elk geval niet hoger mogen zijn dan de waarden voor kwaliteitsklasse I (gekoppeld aan eenvoudige zuivering), zoals vastgelegd in het Waterleidingbesluit.

Normstelling in INS

b. In de thans geformuleerde milieukwaliteitsdoelstellingen voor grond- en oppervlaktewater zijn niet alle parameters opgenomen die voor toetsing aan drinkwaternormen noodzakelijk zijn. Vanuit de drinkwatervoorziening gezien is het gewenst dat de ontbrekende parameters worden toegevoegd aan het programma van het project Integrale Normstelling Stoffen voor Bodem, Water en Lucht (INS), zodat ook daarvoor grens- en streefwaarden zullen worden vastgesteld.

Realisatie algemeen

c. Voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is het essentieel dat er spoedig een zodanig algemeen beschermingsniveau wordt gerealiseerd, dat daarmee de kwaliteitsdoelstellingen voor het jaar 2010 worden gerealiseerd. Het nationale milieu- en waterbeleid zijn in belangrijke mate bepalend voor de invulling van het algemene beschermingsniveau. Geconstateerd wordt dat met de aanvullende maatregelen, zoals opgenomen in het NMP 2 en de Evaluatienota Water, de doelstellingen van het NMP voor het jaar 2000, voor onder meer nutriënten en bestrijdingsmiddelen, niet tijdig worden gerealiseerd. Het kabinet zal in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid en bij de evaluatie van het Meerjarenplan gewasbescherming (ijkjaar 1995) aangeven op welke wijze zij hiermee zal omgaan.

3.2. Bijzonder beschermingsbeleid

Gezien het belang van de drinkwatervoorziening dient in die gebieden waar water wordt gewonnen, of in de nabije toekomst zal worden gewonnen, een zodanig beschermingsniveau aanwezig te zijn dat de kwaliteit van de grondstof wordt veiliggesteld. Hiertoe zullen ten behoeve van de drinkwatervoorziening, deels vooruitlopend en deels aanvullend op de realisatie van het algemene beschermingsniveau, gebiedsgericht extra maatregelen moeten worden getroffen om de belasting met schadelijke stoffen, door zowel puntbronnen als diffuse bronnen, terug te dringen of de risico's van belasting te verminderen.

Uitwerking voor grondwater

Milieubeschermingsgebieden

a. Extra bescherming van grondwater heeft in eerste instantie plaats op basis van de regeling milieubeschermingsgebieden (regeling grondwaterbeschermingsgebieden). Deze extra bescherming dient gericht te zijn op een blijvende risicoreductie en op een zo spoedig mogelijke realisatie van een grondwaterkwaliteit, die voor de relevante stoffen min of meer overeenkomt met de produktnorm volgens het Waterleidingbesluit. Daar waar de kwaliteit reeds beter is dan de produktnorm dient het beschermingsbeleid erop gericht te zijn deze kwaliteit te behouden. De provincies wordt gevraagd, voor zover dit al niet gebeurt, de aandacht vooral te richten op de aanpak van puntbronnen (bedrijven, benzinstations, olieopslag tanks, e.d.).

De mogelijkheden die de ruimtelijke ordening en andere beleids-terreinen hebben om gebiedsgerichte bescherming van de grondwaterkwaliteit te ondersteunen, dienen te worden benut. Een goede onderlinge afstemming van verschillende beleidsplannen en de uitvoering daarvan is noodzakelijk.

Gebiedsgerichte bescherming nog wat lager nodig

b. Ondanks extra inspanningen moet worden geconstateerd dat het algemene beschermingsniveau in het jaar 2000 nog niet zodanig zal zijn dat voor mest en wellicht bestrijdingsmiddelen geen extra maatregelen meer nodig zijn in grondwaterbeschermingsgebieden. De provinciale beschermingsmaatregelen zullen, waar dit zinvol is, nog enkele jaren langer een oplossing moeten bieden. De provincies wordt gevraagd om op basis van een rendementsbeoordeling te bezien of en in welke gebieden aanscherping van de regelgeving nuttig is. In gebieden waar het rendement van aanvullende maatregelen laag is, kan worden volstaan met het handhaven van de status quo. Zuivering van grondwater zal in deze gebieden waarschijnlijk langere tijd noodzakelijk blijven.

Intrekgebieden

c. Gezien de acute bedreiging van ondiepe c.q. freatische winningen en het feit dat er rekening mee moet worden gehouden dat de algemene beschermingsmaatregelen pas na het jaar 2000 voldoende effectief zullen zijn, is het kabinet van mening dat het, in die gebieden waar dat voldoende milieurendement oplevert, wenselijk is op korte termijn het gehele intrekgebied van de winningen te beschermen. De aard van de beschermingsmaatregelen zal per gebied moeten worden vastgesteld. De uitkomsten van het IPO-project «intrekgebieden» en de evaluatie van het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid, bieden daartoe handvatten. Naast het terugdringen van diffuse belasting door mest en bestrijdingsmiddelen wordt ook aandacht gevraagd voor de risico's van verontreiniging door puntbronnen in de intrekgebieden. Een goed preventief beschermingsbeleid is gewenst.

Van schadevergoeding naar stimulering

d. De provincies wordt gevraagd om in samenwerking met de waterleidingbedrijven het schadevergoedingsbeleid voor de grondwaterbeschermingsgebieden in de komende jaren om te buigen naar een stimuleringsbeleid. Bij een stimuleringsbeleid kan onder meer gedacht worden aan het bevorderen van aangepaste landbouw en natuur- en

Afstemming bescherming op capaciteit/reservecapaciteit	<p>bosontwikkeling in grondwaterbeschermingsgebieden. Invoering van resultaatbeloning kan een ondersteunend instrument zijn.</p> <p>e. De gewonnen hoeveelheid grondwater en de grootte van het grondwaterbeschermingsgebied dienen op elkaar afgestemd te zijn. Daar waar dit nog niet het geval is dient dit uiterlijk in 1995 te zijn gerealiseerd. Wanneer bescherming van winningen ondoenlijk of slechts gedeeltelijk mogelijk is, dient voldoende reservecapaciteit beschikbaar te zijn om in geval dat de kwaliteit niet meer aan de eisen voldoet, op een andere bron over te gaan. Gerichtte monitoring is hierbij essentieel.</p>
Bescherming calamiteitsvoorzieningen	<p>f. Calamiteitsvoorzieningen dienen, met het oog op het realiseren van een adequaat beschermingsniveau, opgenomen te worden in het Provinciaal Milieubeleidsplan. Bij het vaststellen van de omvang van de beschermingszones kan rekening worden gehouden met het bijzondere gebruik van calamiteitsvoorzieningen.</p>
Financiering bescherming potentiële winningen	<p>g. Artikel 15.34 Wet milieubeheer biedt de mogelijkheid schadevergoedingen in grondwaterbeschermingsgebieden waar nog geen grondwater wordt gewonnen, te financieren uit een heffing op grondwater in gebieden waar wel grondwater wordt gewonnen. Daarmee zijn de mogelijkheden voor het realiseren van een beschermingsregime in potentiële grondwaterbeschermingsgebieden gelijk aan die voor de reguliere beschermingsgebieden. Van de provincies wordt verwacht dat zij deze mogelijkheden benutten. Ook voor potentiële winningen geldt dat bescherming binnen enkele jaren hoofdzakelijk zal moeten plaatsvinden op basis van een stimuleringsbeleid.</p>
Aankoop waterwingebieden	<p>h. Het VEWIN-Milieuplan geeft aan dat de waterleidingbedrijven gronden in de waterwingebieden van freatische winningen (een relatief kleine zone direct rond de waterwinputten) in eigendom zullen verwerven. Het kabinet acht dit een goede ontwikkeling.</p>
Ecologisch beheer in beschermingszones	<p>i. Het is gewenst dat waterleidingbedrijven de natuurfunctie binnen grondwaterbeschermingsgebieden ondersteunen en/of ontwikkelen, indien dit vanuit het oogpunt van bescherming van de grondstof voor de drinkwatervoorziening zinvol is. Deze activiteiten dienen te passen binnen de in het kader van het natuurbeleid vastgestelde beheersvisies en dienen in nauw overleg plaats te vinden met instanties die natuurbeheer als primaire taak hebben.</p>
Bescherming industriële winningen	<p>j. Ook de industrie heeft belang bij een goede grondwaterkwaliteit. Voor de bescherming van industriële winningen biedt de Wet milieubeheer in principe dezelfde mogelijkheden als voor drinkwaterwinning. Aan de provincies wordt gevraagd in overleg met de industrie te bepalen welke industriële winningen beschermd moeten worden.</p>
Evaluatie grondwaterbeschermingsgebieden	<p>k. De Minister van VROM werkt in een beleidsbrief over de bescherming van grondwater met het oog op de drinkwatervoorziening, de hoofdlijnen van het Beleidsplan DIV verder uit. De beleidsbrief gaat in op de aanbevelingen in de Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid. In een actieprogramma, dat in samenwerking met IPO, VNG en VEWIN wordt opgesteld, worden concrete afspraken over de uitwerking van de aanbevelingen vastgelegd.</p>

Uitwerking voor oppervlaktewater

Oppervlaktewater met drinkwaterfunctie	<p>l. Aan oppervlaktewateren waaruit wordt onttrokken voor de drinkwatervoorziening dient de drinkwaterfunctie te zijn toegekend met de daaraan gekoppelde wettelijke normstelling in het kader van het waterbeheer. Via het instrumentarium van het waterbeheer, milieubeheer en de ruimtelijke ordening dient, waar nodig, gebiedsgericht extra bescherming te worden geboden.</p>
Uitbreiding meetprogramma Rijkswateren	<p>m. Kwaliteitsmonitoring in alle wateren met een drinkwaterfunctie is van groot belang. Vanuit de drinkwatervoorziening gezien is het gewenst het meetprogramma voor de rijkswateren uit te breiden met stoffen waarvoor wel een drinkwaternorm is gesteld en die nu niet of nauwelijks</p>

- worden gemeten. Een goede afstemming met de activiteiten van waterleidingbedrijven op het gebied van monitoring wordt daarbij nagestreefd.
- Afstemming EG-richtlijnen**
- n. Nederland zal in EU-kader aandringen op een betere onderlinge afstemming tussen de EG-Oppervlaktewaterrichtlijn en de EG-Drinkwaterrichtlijn.
- Spaarbekkens en retentiebekkens**
- o. Bij spaarbekkens en retentiebekkens dienen ruimtelijke ontwikkelingen te zijn afgestemd op de drinkwaterfunctie van deze bekkens, waarbij risicodragende activiteiten zoveel mogelijk worden geweerd.
- Bescherming regionale oppervlaktewateren**
- p. Bij bescherming van regionale oppervlaktewateren met een drinkwaterfunctie is het van belang het hele hydrologische systeem in beschouwing te nemen. In het ruimtelijk beleid dienen ruimtelijke ontwikkelingen in het stroomgebied, die de drinkwaterfunctie ondersteunen, te worden bevorderd. Te denken valt aan verweving van landbouw en natuur, natuurontwikkeling, bosbouw, recreatie, e.d. Dit geldt met name voor gebieden waaraan in de VINEX een groene of blauwe koers is toegekend. In het kader van het milieubeleid kan worden overwogen het stroomgebied, of delen daarvan, als milieubeschermingsgebied aan te wijzen.
- Rijnactieprogramma**
- q. Vanuit de invalshoek drinkwatervoorziening gezien, is bij de uitvoering van de tweede fase van het Rijn Actieprogramma (RAP) (1989–1995) vooral het verminderen van de diffuse belasting nog een probleem. In de Rijnministersconferentie van december 1994 zijn acties vastgesteld, onder andere gericht op de aanpak van diffuse bronnen, die in de derde fase van het RAP moeten worden uitgevoerd.
- Rijnzoutverdrag**
- r. Op 1 november 1994 is het aanvullend protocol bij het Rijn-zoutverdrag van kracht geworden, waardoor onder andere de internationale financiering van het afleiden van het zoute uitslagwater uit de Wieringermeer naar de Waddenzee is geregeld. Het Wieringermeerproject zal spoedig worden uitgevoerd.
- Maasactieprogramma**
- s. Voor de Maas wordt een met het RAP vergelijkbare aanpak voorgestaan. Het met Frankrijk, het Waalse, het Vlaamse en het Brusselse Gewest gesloten verdrag voor bescherming van de Maas, voorziet in de instelling van een Internationale Maascommissie, die een Maasactieprogramma moet opstellen.

4. PRODUKTIE EN DISTRIBUTIE VAN DRINK- WATER

4.1. Kwaliteit

Het primaire uitgangspunt bij de drinkwaternormstelling is bescherming van de gezondheid van de consument.

Uitwerking

- Aanpassing Waterleidingbesluit**
- a. Mede op grond van de recent uitgevoerde evaluatie van de in het Waterleidingbesluit vastgelegde drinkwaternormen, meetmethoden en meetfrequenties zal het Waterleidingbesluit op onderdelen worden aangepast. Hierbij zal het beschermingsniveau voor de consument tenminste op het huidige niveau worden gehandhaafd.
- b. Door de Europese Commissie is recent een voorstel voor de herziening van de EG-Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG) uitgebracht. Het Nederlandse standpunt bij het overleg over dit voorstel zal worden bepaald door het uitgangspunt van het Kabinet dat het hoge ambitieniveau van de huidige richtlijn met betrekking tot de gezondheidsbescherming van de consument niet mag worden verlaten.
- c. De voorgenomen herziening van het Waterleidingbesluit en de implementatie van de herziene EG-Drinkwaterrichtlijn zullen, voorzover dat zinvol en mogelijk is, op elkaar worden afgestemd. Nagegaan zal

worden in hoeverre en onder welke voorwaarden lidstaten vooruit kunnen lopen op die wijzigingen die een verbetering betekenen voor de praktische uitvoering van de richtlijn.

d. Door het Ministerie van VROM is recent een notitie opgesteld over het toelaatbare infectierisico van virussen en protozoa via drinkwater ter voorbereiding van een beleidsstandpunt ter zake. Na consultatie van de VEWIN zal een beleidsstandpunt worden ingenomen, dat als uitgangspunt zal dienen bij de beoordeling van zuiveringsstappen bij drinkwaterbereiding en zal worden betrokken bij de herziening van het Waterleidingbesluit.

Normoverschrijdingen

e. Van de waterleidingbedrijven wordt verwacht dat zij anticiperen op voorzienbare normoverschrijdingen om deze te kunnen voorkomen. Als zich desondanks een incidentele normoverschrijding voordoet, dient de mate en de duur zoveel mogelijk te worden beperkt. Alleen in uiterste noodzaak zal, in het belang van de bescherming van de volksgezondheid, op aanwijzing van de Regionale Inspecteur Milieuhygiëne de levering via het leidingnet worden stopgezet. De procedures die gevolgd worden voor de beoordeling van een situatie van normoverschrijding zijn indertijd aan de Tweede Kamer gemeld (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 20 560, nr. 8).

Rapportage

f. Het kabinet acht het van groot belang dat er periodiek een overzicht wordt opgesteld inzake de kwaliteit van het drinkwater in Nederland. Deze rapportage wordt jaarlijks verzorgd door de Inspectie Milieuhygiëne in samenwerking met het RIVM. De basis van dit rapport wordt gevormd door de resultaten van de door de waterleidingbedrijven conform het Waterleidingbesluit uitgevoerde analyses van de samenstelling van het drinkwater. Het rapport wordt door de Minister van VROM aan de Tweede Kamer aangeboden.

Warm tapwater

g. Nagegaan zal worden in hoeverre het uit oogpunt van volksgezondheid wenselijk dan wel noodzakelijk is om nadere regels te stellen aan de kwaliteitsborging van distributie en centrale levering van warm tapwater aan huishoudens.

4.2. Zuivering en distributie

Waterleidingbedrijven dienen zorg te dragen voor een zodanige zuivering en distributie dat de volksgezondheid zo goed mogelijk wordt gediend en de milieubelasting waar mogelijk wordt beperkt.

Uitwerking

Extra zuiveringsstappen

a. Ondanks de inspanningen gericht op de bescherming van de kwaliteit van de bronnen, zijn extra zuiveringsstappen bij de drinkwaterbereiding voorlopig onvermijdelijk. Deze extra stappen zijn nadrukkelijk alleen bedoeld ter veiligstelling van de drinkwatervoorziening en dienen niet als alternatief voor maatregelen aan de bron.

b. Voor een duurzame veiligstelling van de drink- en industrie-watervoorziening is het van belang dat zonedig nieuwe technieken voor de drinkwaterproductie worden ontwikkeld. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de bedrijfstak.

Desinfectie

c. Aan de hygiënische betrouwbaarheid van drinkwater dient te allen tijde te worden voldaan. Bij het noodzakelijk gebruik van oxydatie- c.q. desinfectiemiddelen dient het ontstaan van schadelijke neveneffecten zoveel mogelijk te worden voorkomen. Van de waterleidingbedrijven wordt gevraagd het gebruik van chloor zo veel als mogelijk te beperken.

d. In samenwerking met de bedrijfstak zal een risico-analyse worden uitgevoerd waarbij de risico's van chemische desinfectie van oppervlaktewater (chlorering, ozonisatie) worden vergeleken met de microbiologische risico's die optreden bij beperking van de chemische desinfectie. Tevens

Beoordelingssysteem materialen en chemicaliën

zal een risico-vergelijking worden gemaakt tussen het gebruik van oppervlaktewater met of zonder kunstmatige infiltratie in de ondergrond.

e. Het op basis van volksgezondheidscriteria ontwikkelde en in Inspectie-richtlijn nr 92-04 vastgelegde beoordelingssysteem voor materialen en chemicaliën, die worden gebruikt bij de drinkwatervoorziening, krijgt in de nieuwe Waterleidingwet een wettelijke basis. Daarbij zal ook de ministeriële bevoegdheid tot aanwijzing van een keuringsinstituut worden vastgelegd.

f. In verband met de totstandkoming van een Europees keurmerk, wordt er naar gestreefd om, teneinde het huidige beschermingsniveau te handhaven, de in Nederland gehanteerde beoordelingscriteria op Europees niveau ingang te doen vinden. Bij de Europese Commissie zal hierop worden aangedrongen. In Nederland zullen alle op dit gebied betrokken partijen zich moeten beraden hoe ieders inbreng versterkt kan worden. Het ministerie van VROM is voornemens met alle partijen hieromtrent overleg te plegen.

Slibproblematiek

g. Een structurele aanpak van de afvalstoffen- en reststoffenproblematiek binnen de bedrijfstak is noodzakelijk. Van de bedrijfstak wordt conform het VEWIN-milieuplan verwacht dat de huidige voorraad slib vóór 1997 zal zijn verwijderd of verwerkt. De resterende tijdelijke opslagen zullen volgens IBC-criteria moeten worden uitgevoerd. De door de bedrijfstak in het kader van het VEWIN-Milieuplan ontwikkelde initiatieven om te komen tot een structurele oplossing van de afvalstoffen- en reststoffenproblematiek zullen waar nodig en mogelijk door het rijk worden ondersteund.

Conditionering

h. Van de bedrijfstak wordt verwacht dat zij, conform het gestelde in het VEWIN-Milieuplan, zoveel als mogelijk in 1997 conditionering van agressief water op de daarvoor in aanmerking komende produktielocaties zal hebben doorgevoerd. Indien deze termijn onoverkomelijke problemen oplevert, dient het waterleidingbedrijf hierover met de Regionale Inspecteur Milieuhygiëne afspraken te maken. Van deze afspraken zal via de jaarlijkse rapportage over de drinkwaterkwaliteit melding worden gemaakt aan de Tweede Kamer.

Vervanging loden leidingen

i. Met het oog op de voorgenomen verlaging van de loodnorm in drinkwater wordt de bedrijfstak gevraagd om vóór 2000 alle (ca. 400 000) loden dienstleidingen te saneren dan wel te vervangen.

j. De vervanging van loden binnenleidingen behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de woning. Daar sanering van de naar schatting ca 450 000 loden binnenleidingen lange tijd zal duren is aan de Gezondheidsraad een advies gevraagd dat gezondheidkundige gegevens zal opleveren die een beleidskeuze mogelijk kunnen maken inzake vragen over een eventuele verplichting van sanering, bekorting van de frictietijd, en het treffen van eventuele specifieke maatregelen richting kwetsbare groepen. Dit advies wordt medio 1996 verwacht.

Vervanging asbestcementbuizen

k. Uit het oogpunt van volksgezondheid is er geen aanleiding om asbestcementbuizen versneld te vervangen. Bij vervanging van deze buizen op technische gronden geldt het regime van het Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet (sloopregeling asbest) en het Asbestverwijderingsbesluit.

Oude asbestcementbuizen, die niet gebroken zijn, kunnen gescheiden van het overige afval als bedrijfsafval worden afgevoerd naar stortplaatsen die het afval accepteren met inachtneming van voornoemde regelingen en de provinciaal geldende bepalingen terzake. Oude asbestcementbuizen, die wel gebroken zijn, kunnen worden afgevoerd naar stortplaatsen die gevaarlijke afvalstoffen mogen accepteren.

4.3. Kwaliteits- en milieuzorgsystemen

Met het oog op een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening dienen de waterleidingbedrijven te beschikken over geïmplementeerde kwaliteits- en milieuzorgsystemen.

Uitwerking

Kwaliteitssysteem

a. De inspanningen van de bedrijfstak dienen er op gericht te zijn dat rond het jaar 2000 alle waterleidingbedrijven over een kwaliteitssysteem beschikken.

b. Een goed functionerend kwaliteitssysteem vormt samen met een adequate zuivering een waarborg voor een goede kwaliteit van het eindprodukt. Om die reden zal in het kader van de voorbereidingen met betrekking tot de nieuwe waterleidingwet c.q. de herziening van het Waterleidingbesluit worden gezien of gecertificeerde kwaliteitssystemen wettelijk worden verplicht.

Laboratoriumerkenning

c. Bij de in voorbereiding zijnde wijziging van het Waterleidingbesluit zal worden gezien of de bij de erkenning van laboratoria gehanteerde criteria, (waaronder de STERLAB-erkenning), wettelijk moeten worden vastgelegd.

Milieuzorgsystemen

d. Naast de zorg voor een goede kwaliteit drinkwater, hebben de waterleidingbedrijven ook de taak de milieubelasting die gepaard gaat met de drinkwaterproductie, tot een minimum te beperken. Het opzetten van milieuzorgsystemen is daarbij van groot belang. Er wordt vanuit gegaan dat de waterleidingbedrijven zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk in het jaar 2000, een dergelijk systeem operationeel hebben.

Toezicht en kwaliteitssysteem

e. Het eerstelijns toezicht op de waterleidingbedrijven door de Regionaal Inspecteur Milieuhygiëne zal worden afgestemd op het functioneren van operationele kwaliteits- en milieuzorgsystemen binnen de bedrijven.

4.4. Leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening

Waterleidingbedrijven zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de levering van deugdelijk drinkwater onder alle omstandigheden.

Uitwerking

Norm leveringszekerheid

a. Door de VEWIN is een voorstel voor een kwantitatieve norm voor leveringszekerheid ontwikkeld. Deze norm wordt onderschreven. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan het kwalitatief geformuleerde art. 4 in de Waterleidingwet. Bezien zal worden of en zo ja op welke wijze deze norm in de nieuwe Waterleidingwet zal worden vastgelegd. Van de waterleidingbedrijven wordt intussen verwacht dat zij leveringszekerheidsplannen zullen opstellen en dat zij de kwantitatieve leveringszekerheidsnorm zullen implementeren. Over het te hanteren tijdspad zullen met de bedrijfstak afspraken worden gemaakt

Besluit bescherming waterleidingbedrijven

b. Het Besluit Bescherming Waterleidingbedrijven 1989 zal worden aangepast aan de gewijzigde inzichten en uitgangspunten inzake het optreden in crisis-omstandigheden. Deze wijziging zal worden meegenomen bij de voorbereiding van de nieuwe waterleidingwet. De waterleidingbedrijven dienen zo spoedig mogelijk op basis van de VEWIN-aanbevelingen inzake leveringsplannen een leveringszekerheidsplan op te stellen. In het kader van de nieuwe Waterleidingwet zal dit wettelijk worden vastgelegd.

Onderdeel van deze herziene plannen zal ook zijn de onder c omschreven nooddrinkwatervoorziening. Van de waterleidingbedrijven

Nooddrinkwatervoorziening

wordt verwacht dat zij dit onderdeel van hun plan aansluitend aan het opstellen van hun plan zullen realiseren, dat wil zeggen uiterlijk in 2000.

c. De verantwoordelijkheid voor de nooddrinkwatervoorziening die de gemeenten nu hebben op grond van de Rampenwet, zal zo spoedig mogelijk worden overgedragen aan de waterleidingbedrijven. Uitgangspunt hierbij is dat minimaal 3 liter drinkwater per persoon per dag wordt geleverd binnen 24 uur na het ontstaan van een grote calamiteit (waarbij gedacht wordt aan levering van (verpakt) water via afgiftepunten). Deze nooddrinkwatervoorziening zal als apart onderdeel worden opgenomen in het beschermingsplan van de waterleidingbedrijven. Met betrekking tot de noodwatervoorziening voor sanitaire en hygiënische doeleinden komt een inspanningsverplichting te liggen bij de waterleidingbedrijven om de lokale overheid zo veel mogelijk bij te staan.

d. De verantwoordelijkheid voor de nooddrinkwatervoorziening wordt meegenomen bij de herziening van het Besluit Bescherming Waterleidingbedrijven 1989 en later in de nieuwe Waterleidingwet.

e. De gemeenten dienen in samenspraak met de waterleidingbedrijven in de gemeentelijke rampenplannen een passage op te nemen over de opzet en organisatie van de nooddrinkwatervoorziening, zoals die door de waterleidingbedrijven zal worden uitgevoerd. Tevens dient in het gemeentelijk rampenplan te worden aangegeven op welke wijze zal worden voorzien in de noodwatervoorziening voor sanitaire en hygiënische doeleinden en de mogelijke rol van het waterleidingbedrijf daarbij.

Daarnaast zal in het rampenplan moeten worden opgenomen welke voorzieningen zijn dan wel zullen worden getroffen voor brandbestrijding in situaties waarbij de (drink)waterlevering is verstoord.

5. WATERBESPARING

5.1. Ombuiging beleid

Teneinde de nadelige gevolgen van waterverbruik voor natuur, milieu en ruimtegebruik zoveel mogelijk te beperken, zal een op waterbesparing gericht beleid worden gevoerd.

Algemene doelstelling

a. Doel van het waterbesparingsbeleid is het bereiken van een goed beheersbare en beheerste ontwikkeling van het waterverbruik. Er dient een evenwicht te worden bereikt op een waterverbruiksniveau, waarbij enerzijds de volksgezondheid en het welzijn en de welvaart van de samenleving op een aanvaardbaar niveau worden gediend, terwijl anderzijds de negatieve gevolgen van het waterverbruik tot een acceptabel niveau beperkt blijven.

Besparingsdoelstellingen

b. Voor de huishoudens en de kleinzakelijke sector dient tenminste te worden gestreefd naar de volgende besparingen ten opzichte van de prognoses voor het waterverbruik:

- 2000: 10% (= 120 mln m³/jaar)
- 2010: 15% (= 210 mln m³/jaar)
- 2020: 20% (= 315 mln m³/jaar)

Deze doelstellingen worden ingegeven vanuit verwachtingen omtrent praktisch te realiseren besparingen.

c. Voor de eigen winning van grondwater door de industrie dient gestreefd te worden naar een vermindering van het grondwatergebruik in 2000 van tenminste 40% (ten opzichte van de prognoses) door waterbesparing of door het overstappen op alternatieven. Een en ander komt neer op een grondwateronttrekking van ongeveer 180 mln m³ in 2000. Vermindering van het grondwatergebruik dient zich met name toe te spitsen op het gebruik voor niet-hoogwaardige toepassingen.

Evaluatie

d. In 1997 zal een eerste evaluatie van het waterbesparingsbeleid plaatsvinden.

5.2. Waterbesparingsmogelijkheden

Waterbesparing mag niet leiden tot nadelige effecten op de volksgezondheid en verschuiving van milieuproblemen.

Uitwerking

Algemene uitgangspunten

a. Voor alle sectoren geldt dat zo zuinig mogelijk met water dient te worden omgegaan en dat waterbesparingsmogelijkheden benut dienen te worden.

b. Het beleid inzake besparing op drinkwater zal vooral worden gericht op de huishoudens en de kleinzakelijke sector. Binnen de industrie worden de mogelijkheden om op drinkwater te besparen beperkter geacht, hoewel ook hier naar verdere besparingsmogelijkheden gezocht zal moeten blijven worden. Waar mogelijk en zinvol kan door de waterleidingbedrijven in plaats van drinkwater een andere kwaliteit water worden geleverd aan industriële afnemers en tuinbouwbedrijven.

c. Prioriteit wordt gegeven aan het benutten van waterbesparingsmogelijkheden waarvoor geldt dat ze:

- relatief veel water besparen;
- goed herkenbaar zijn;
- relatief gemakkelijk toepasbaar zijn;
- niet te duur zijn.

Toepassing van grijs water

d. Gebruik van zogenoemd grijs water (regenwater, hergebruik van afvalwater) binnen huishoudens en de kleinzakelijke sector wordt vooralsnog niet algemeen toepasbaar geacht. Dit sluit gebruik van grijs water op termijn niet uit. De resultaten van te entameren onderzoek op dit punt zullen worden gebruikt om het beleid op dit punt verder vorm te geven.

Eigen waterverbruikwaterleidingbedrijven

e. Het eigen waterverbruik door de waterleidingbedrijven, met name als gevolg van spoelwatergebruik en lekverliezen, dient zoveel mogelijk te worden beperkt.

5.3. Maatregelen

Waterbesparing zal worden gestimuleerd met een pakket maatregelen, waarbij wordt gekozen voor een mix van voorlichting, regelgeving en financiële prikkels.

Uitwerking

Voorlichting

a. Aan de VEWIN en de waterleidingbedrijven wordt gevraagd voorlichtingsactiviteiten op het vlak van waterbesparing te continuëren en waar nodig te intensiveren. Het rijk neemt vooral een ondersteunende en stimulerende rol op het vlak van voorlichting op zich. Daarnaast worden door het rijk, in aansluiting op de voorlichting door de bedrijfstak, eigen voorlichtingsactiviteiten geëntameerd.

Produktvoorlichting

b. Aankoop van waterbesparende produkten zal worden gestimuleerd via produktvoorlichting. Dit kan via de KIWA-laagverbruikssticker en het Milieukeur.

Financiële prikkels

c. Stimulering via financiële prikkels zal primair plaatsvinden via het Actieplan Waterbesparing genoemde nieuw watertariefsysteem (c.q. financieel waterspoor). Een additionele prikkel, in gebieden waar grondwater wordt onttrokken, wordt verwacht van de per 1 januari 1995 ingevoerde grondwaterbelasting.

d. Indien betrokken instanties in bemeterde gebieden tot regionale invoering van het (financieel) waterspoor zouden willen overgaan, zal de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zodanig worden gewijzigd dat deze geen belemmering meer vormt voor een regionale invoering van bedoeld tariefsysteem. Daardoor kan proefondervindelijk ervaring met dit

Bemetering	<p>systeem worden opgedaan. Daar waar nodig zal het rijk ondersteuning bieden aan het opzetten van een proef met het waterspoor. Daarnaast zullen mogelijkheden worden gezien ter stimulering van het smalle waterspoor. In het kader van de in 1997 uit te voeren evaluatie van het waterbesparingsbeleid zal de invoering van bedoeld nieuw water-tariefsysteem opnieuw aan een beschouwing worden onderworpen.</p> <p>e. Van de waterleidingbedrijven wordt verwacht dat zij komen tot verdere individuele bemetering. Vanuit het rijk zal het initiatief worden genomen om in overleg te treden met de bedrijven die zich tot nu toe terughoudend opstellen. Gestreefd wordt naar het bereiken van overeenstemming over een plan van aanpak voor (gefaseerde) invoering van bemetering.</p>
Waterbesparing bij nieuwbouw en renovatie	<p>f. Ter bevordering van de toepassing van waterbesparende voorzieningen bij nieuwbouw en renovatie zullen de volgende maatregelen worden genomen danwel nader worden verkend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het maken van afspraken met de betrokken marktpartijen; - (aanvullende) regelgeving; - financiële prikkels.
Vergunningverlening Grondwaterwet	<p>g. Terugdringing van de eigen winning van grondwater ten behoeve van de industrie zal primair plaats dienen te vinden via het bestaande instrument van de vergunningverlening in het kader van de Grondwaterwet.</p>
Bedrijfsinterne milieuzorg	<p>h. Binnen de waterleidingbedrijven, de industrie en in voorkomende gevallen de kleinzakelijke sector, zal waterbesparing als aandachtspunt binnen de bedrijfsinterne milieuzorg moeten worden meegenomen.</p>
Convenanten	<p>i. Daar waar het grote afnemers betreft zullen de mogelijkheden worden gezien voor het maken van afspraken over waterbesparing middels het afsluiten van convenanten.</p>
Platform waterbesparing	<p>j. Ter coördinatie, stimulering, ondersteuning en evaluatie van acties op het vlak van waterbesparing, zal een landelijk platform waterbesparing worden ingesteld. Het platform zal vanaf 1996 operationeel zijn.</p>

6. INZET BRONNEN EN WATERVOORZIENINGSWERKEN

6.1. Algemeen

De keuzen op plan- en projectniveau met betrekking tot de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken dienen zodanig te zijn, dat enerzijds een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water wordt gegarandeerd, terwijl anderzijds de nadelige invloeden op natuur en milieu zo gering mogelijk zijn.

Uitwerking

Planning	<p>a. Het is de taak van de bedrijfstak om voor een tijdige planning en realisatie van watervoorzieningswerken zorg te dragen, passend binnen het beleid van rijk en provincies.</p> <p>b. Rijk en provincies dienen de uitgangspunten en randvoorwaarden aan te geven voor de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken.</p> <p>c. Om de besluitvorming over de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken te verbeteren zal het planstelsel op het vlak van de drink- en industriewatervoorziening worden herzien.</p>
Produktiemethoden	<p>d. Als bronnen en watervoorzieningswerken (bouwstenen) voor de openbare watervoorziening komen in aanmerking: winning en zuivering van grondwater, winning en zuivering van oppervlaktewater met kunstmatige infiltratie, winning en zuivering van oppervlaktewater met spaarbekkens, winning en zuivering van oevergrondwater en directe</p>

Kwaliteit grondstof

winning en zuivering van oppervlaktewater. Tevens komen combinaties van bouwstenen in aanmerking.

e. Uit een oogpunt van volksgezondheid dient bij de bereiding van drinkwater het streven gericht te zijn op het gebruik van de beste kwaliteit grondstof, ten einde met een onder omstandigheden zo eenvoudig mogelijke zuivering over een zo betrouwbaar mogelijk eindproduct te kunnen beschikken.

Voorkeur inzet produktiemethoden

f. Ten aanzien van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken geldt in het algemeen de volgende voorkeursvolgorde:

1. inzet van grondwater, met als randvoorwaarde dat de voorkeur voor grondwater niet zodanig is, dat de winning ervan zou mogen leiden tot onaanvaardbare schade aan natuur en milieu;

2. inzet van oppervlaktewater waarbij er een bodempassage plaatsvindt, i.c. infiltratie en terugwinning van oppervlaktewater en oevergrondwaterwinning;

3. inzet van oppervlaktewater waarbij geen bodempassage plaatsvindt, i.c. rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater of winning en zuivering van oppervlaktewater met tussenschakeling van een spaarbekken.

Een definitieve keuze ten aanzien van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken dient gemaakt te worden op regionaal/lokaal niveau, waarbij het meewegen van specifieke omstandigheden op dit niveau tot een andere voorkeursvolgorde kan leiden.

Relatie drinkwaterwinning natuur

g. Nadelige invloeden op natuur en milieu dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen. Het zoveel mogelijk beperken van nadelige invloeden op natuur en milieu op plan- en projectniveau dient plaats te vinden door middel van een optimale keuze, situering, inrichting en beheer van werken. Reeds opgetreden schade dient zoveel mogelijk te worden hersteld. Mogelijkheden voor verweving van natuurontwikkeling en drinkwatervoorziening dienen maximaal te worden benut. Mogelijkheden ter zake zullen vooral op regionaal/lokaal niveau bekeken moeten worden, waarbij het initiatief ligt bij waterleidingbedrijven, provincies en terreinbeheerders. Het rijk zal waar nodig initiatieven in deze richting (blijven) stimuleren en ondersteunen.

h. De groene koers gebieden van de VINEX en de Ecologische hoofdstructuur (EHS) uit het NBP gelden als gebieden waar het natuurbelang extra gewicht dient te krijgen. Het beleid dat in het SGR ten aanzien van de EHS maar ook ten aanzien van andere specifiek aangeduide gebieden met de functie natuur, bos en recreatie is geformuleerd houdt in dat ingrepen in en in de onmiddellijke nabijheid van deze gebieden niet zijn toegestaan, indien de wezenlijke kenmerken of waarden van een dergelijk gebied hierdoor worden aangetast. Alleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. Bovendien moet dan tevens verzekerd zijn dat aan dit belang niet redelijkerwijs elders of op andere wijze kan worden tegemoet gekomen. Indien na afweging van de in het geding zijnde belangen wordt besloten tot de realisering van nieuwe werken of uitbreiding van bestaande werken voor de drinkwatervoorziening, dient het compensatiebeginsel conform het SGR te worden toegepast. Er zullen dan mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen moeten worden getroffen. Ook reeds opgetreden schade dient zoveel mogelijk te worden hersteld.

6.2. Inzet van grondwater

In verband met de verdrogingsproblematiek dient de landelijke groei van grondwaterwinning te worden beëindigd. De invloed van grondwaterwinning in verdroogde gebieden dient te worden teruggedrongen. Vanuit volksgezondheidsinvalshoek dient

grondwaterwinning een substantieel aandeel te blijven vormen in de dekking van de toekomstige waterbehoefte.

Uitwerking

Plafond 2000

a. De bedrijfstak dient haar planning te richten op stabilisatie van de grondwaterwinning. Dit betekent dat op landelijke schaal na 2000 geen groei van grondwaterwinning plaats mag vinden. Door de provincies dienen de grenzen die aan de inzet van grondwater worden gesteld nader te worden bepaald. Dit op basis van een afweging van mogelijkheden op regionaal/lokaal niveau.

Herstel verdroging

b. De waterleidingbedrijven dienen actief bij te dragen aan de aanpak van de verdrogingsproblematiek. Bijdragen vanuit de drinkwatersector kunnen zijn overschakeling op oppervlaktewater, compensatie via kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater, optimalisatie en reallocatie van grondwaterwinningen en (mede)financiering van de uitvoering van wateraanvoerplannen en maatregelen gericht op natuurherstel. Bij de aanpak van de verdroging vormt de indicatieve overzichtskaart van verdroogde gebieden, die in het kader van de aanpak van de verdrogingsproblematiek door rijk en provincies is opgesteld en regelmatig wordt geactualiseerd, het uitgangspunt. Het bepalen van de bijdrage vanuit de drinkwatersector dient op regionaal/lokaal niveau te geschieden in het kader van een integrale afweging, waarbij per situatie de meest geëigende maatregelen dienen te worden vastgesteld.

Indicatieve aandachtsgebieden

c. De potentie voor herstel van natuurwaarden middels het terugbrengen van grondwaterwinning is het grootst in met name de gebieden (in de nabijheid van): Veenwouden, Leek, Haren/Onnerpolder, Emmen e.o., de Drentse Aa, zuid-zuidwestelijk van Havelterberg, Manderveen/Manderheide, noordelijk van Enschede, de Hierdense Beek/Uddeler Meer, de flanken van de Utrechtse Heuvelrug, de duinen en de Oostelijke Veluwezoom. De opsomming van deze aandachtsgebieden is bedoeld ter ondersteuning van het provinciale beleid. De opsomming van aandachtsgebieden is indicatief van karakter en niet limitatief. Voor de drinkwatersector geldt dat er, voor wat betreft de winningen die van invloed zijn op de aandachtsgebieden, er een versterkte aandacht zal moeten zijn voor de ontwikkeling van alternatieven.

Tijdelijke vergunningen

d. Indien omwille van de continuïteit van de drinkwatervoorziening vanwege het niet tijdig beschikbaar zijn van een alternatief moet worden gekozen voor uitbreiding van grondwaterwinning die uit een oogpunt van natuurbescherming niet wenselijk wordt geacht, kan in overleg tussen de provincie en het waterleidingbedrijf worden besloten om de winning een tijdelijk karakter te geven.

Prioriteitstelling bij grondwaterwinning

e. Door middel van stringente prioriteitstelling bij de verdeling van het voor winning beschikbare grondwater, waarbij de drinkwatervoorziening en ander hoogwaardig gebruik de hoogste prioriteit krijgt en waarbij niet-hoogwaardig gebruik (bepaalde industriële en landbouwkundige toepassingen) zoveel als nodig c.q. mogelijk wordt teruggedrongen, dienen mogelijkheden te worden gecreëerd om grondwaterwinning binnen randvoorwaarden van natuur en milieu maximaal voor de drinkwatervoorziening te bestemmen.

Strategische ondergrens

f. Vanwege de landelijk geldende voorkeur voor grondwater, alsmede gezien onzekerheden met betrekking tot de inzetmogelijkheden van oppervlaktewater in de toekomst, waarbij met name de grote afhankelijkheid van het buitenland een risicofactor is, dient een substantieel deel van de drinkwaterbehoefte blijvend te worden gedekt door grondwaterwinning. Als voorlopige, indicatieve ondergrens geldt dat de drinkwaterbehoefte op termijn voor tenminste de helft moet kunnen worden gedekt door grondwater. In 1997 zal een evaluatie van de doelstelling plaatsvinden.

Calamiteitenreserve

Vergunningoverschrijdingen

Waterbesparing

g. Waterleidingbedrijven en provincies dienen mogelijkheden uit te werken om grondwater aan te kunnen wenden bij calamiteiten.

h. Provincies en waterleidingbedrijven dienen in overleg maatregelen te nemen opdat overschrijding van de vergunningen voor grondwateronttrekking niet meer voorkomt. Het gedogen van dergelijke overschrijdingen door provincies dient uiterlijk in 1998 zijn beëindigd.

i. Het waterbesparingsbeleid van rijk, provincies en waterleidingbedrijven dient het streven naar stabilisatie en optimalisatie van grondwaterwinning te ondersteunen.

6.3. Infiltratie van oppervlaktewater

Bij toepassing van kunstmatige infiltratie en terugwinning van oppervlaktewater dient vergaande voorzuivering van het te infiltreren water plaats te vinden. Toepassing van infiltratie in het duingebied dient met het oog op het waarborgen van de belangen van natuur en landschap met extra waarborgen te worden omkleed.

Uitwerking

Voorzuivering

a. Kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater dient met het oog op de bescherming van de bodem aan stringente eisen te voldoen. Deze eisen zijn vastgelegd in het Infiltratiebesluit Bodembescherming, dat medio 1993 in werking is getreden. Zo nodig kunnen door de provincie strengere eisen worden gesteld.

Duinen

b. De duinen dienen een belangrijke functie voor de drinkwatervoorziening te blijven vervullen. Uitbreidingen in het duingebied mogen, conform het Tweede Structuurschema DIV, alleen via diepinfiltratie worden gerealiseerd. Uitbreidingen mogen niet leiden tot aantasting van natuurfuncties of belemmering van mogelijkheden tot regeneratie van verloren gegane natuurwaarden. Mogelijkheden tot inpassing zullen maximaal moeten worden benut. Bij de belangenafweging dienen ook de mogelijkheden van situering van grondwaterwinning en diepinfiltratie langs de randen van het duingebied in het strandwallengebied en de mogelijkheid om uitbreiding van diepinfiltratie buiten het duingebied te laten plaatsvinden te worden meegenomen.

c. Voor wat de huidige drinkwaterproductie in het duingebied betreft moet het samengaan van het drinkwater- en natuurbelang verder worden geoptimaliseerd. Daarbij dient optimalisatie plaats te vinden van de inrichting en het beheer van open infiltratie danwel dient open infiltratie geheel of gedeeltelijk te worden vervangen door andere productie-technieken. In situaties waar goede mogelijkheden liggen voor regeneratie van verloren gegane natuurwaarden dient extensivering of beëindiging van waterwinning in samenhang met een beheer gericht op herstel van natuurwaarden te worden nagestreefd. Door de desbetreffende waterleidingbedrijven dient hieraan, in overleg met de terreinbeherende instantie, concrete uitvoering te worden gegeven.

d. De duinen dienen, als kwetsbaar gebied en als gebied waar thans het merendeel van de infiltraties plaatsvindt, bij het stellen van eisen aan de kwaliteit van het te infiltreren water specifieke aandacht te krijgen. De provincies en de waterleidingbedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid in deze. Sanering van onacceptabele bodemvervuiling ten gevolge van bestaande infiltraties moet voor 2000 gereed zijn.

e. Bij herinrichting van infiltratiesystemen in de duinen dient gestreefd te worden naar het herstel van natuurlijke waterstanden, een zo klein mogelijk terreinbeslag, een optimale inpassing in het landschap en het zoveel mogelijk beperken van infrastructurele voorzieningen in duingebieden.

6.4. Spaarbekkens

De reserveringen voor spaarbekkens in het Tweede Structuurschema DIV blijven gehandhaafd. Nieuwe reserveringen worden voorsnog niet noodzakelijk geacht.

Uitwerking

Nadere keuzen

a. Besluiten ten aanzien van de noodzaak van nieuwe reserveringen van spaarbekkens, danwel het schrappen van huidige reserveringen, dienen primair te worden genomen op basis van de planning van de bedrijfstak en te worden vastgelegd in de ruimtelijke plannen.

Combinatie met natuurontwikkeling

b. Bij situering, inrichting en beheer van spaarbekkens dienen de mogelijkheden van combinatie van de drinkwaterfunctie en natuurontwikkeling onderzocht te worden.

Vierde bekken Biesbosch

c. Naar verwachting zal in 1995 door de provincie Noord-Brabant een besluit worden genomen omtrent de aanwijzing van een alternatieve locatie voor het vierde spaarbekken in de Biesbosch. Op basis daarvan zal tevens een besluit worden genomen over het opheffen van de huidige reservering. De TK zal te zijner tijd van een en ander op de hoogte worden gebracht.

Markermeer

d. Op basis van de resultaten van een verkennende studie naar de mogelijkheden om het Markermeer in te zetten voor de drinkwatervoorziening, zal het kabinet zich beraden over het formuleren van een standpunt ter zake.

6.5. Oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning

Bij toepassing van oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater dienen specifieke maatregelen te worden getroffen met het oog op het waarborgen van de continuïteit van de drinkwatervoorziening.

Uitwerking

Waarborgen continuïteit

a. Indien tot toepassing van oevergrondwaterwinning of rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater wordt overgegaan, dienen afdoende maatregelen te worden genomen om de veiligstelling van de drinkwatervoorziening te waarborgen.

b. De waterleidingbedrijven dienen, indien toepassing van oevergrondwaterwinning dan wel rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater wordt ingepland, in de bedrijfsplannen expliciet in te gaan op de waarborging van de leveringszekerheid. Bij toepassing van oevergrondwaterwinning gelden de mogelijke effecten op de bodemkwaliteit vanwege het (in versterkte mate) aantrekken van vervuild oppervlaktewater als extra aandachtspunt.

Loppersum

c. De huidige reservering voor het industriewaterproject Loppersum dient voorlopig gehandhaafd te worden. In de planning van de bedrijfstak dient de noodzaak tot handhaving van de reservering nader te worden bepaald.

7. FINANCIËLE ASPECTEN

De prijs van drinkwater dient maatschappelijk verantwoord te zijn en mag niet, vanuit volksgezondheidsperspectief, leiden tot onverantwoord besparingsgedrag.

Uitwerking

Algemene randvoorwaarden

- a. Uitgangspunt is dat de tariefstelling kostendekkend dient te zijn. Dit houdt mede in dat winst niet wordt nagestreefd.
- b. Aanwending van middelen dient gericht plaats te vinden, waarbij het accent dient te liggen bij investeringen gericht op kwaliteitsborging, optimalisatie van leveringszekerheid en interne milieuzorg.
- c. Extra zuiveringsmaatregelen en maatregelen op het vlak van de externe milieuzorg worden op dit moment als onvermijdelijk gezien, doch mogen niet gaan gelden als alternatief voor het brongerichte beleid. Het principe de vervuiler betaalt dient zoveel mogelijk als uitgangspunt overeind te blijven.
- d. Een verantwoord gebruik van drinkwater kan onder meer worden gestimuleerd via financiële prikkels door middel van het drinkwatertarief. Er zal moeten worden voorkomen dat deze prikkels leiden tot een, vanuit de invalshoek volksgezondheid, onverantwoord besparingsgedrag.

Financiering/milieufonds

- e. Het door de bedrijfstak instellen van een milieufonds als apart herkenbare geldstroom ten behoeve van gezamenlijke milieu-uitgaven is een interessante gedachte, die nadere uitwerking verdiend. De verantwoordelijkheid voor het geven van een nadere uitwerking ligt primair bij de bedrijfstak zelf.

8. VOORTGANGSBEWAKING

De voortgang van de uitvoering van het beleid gericht op een duurzame veiligstelling van de drinken industriewatervoorziening zal actief worden bewaakt.

Uitwerking

Ontwikkeling monitorsystematiek

- a. Teneinde de voortgang van de uitvoering van het beleid gericht op een duurzame veiligstelling van de drink- en industriewatervoorziening te kunnen bewaken zal het rijk het initiatief nemen om te komen tot een goed werkende monitoringsystematiek.

Verantwoordelijkheden

- b. Bij het opzetten van een systeem voor monitoring van het drinkwaterbeleid blijft de bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden als uitgangspunt gelden. Monitoring en eventuele bijsturing van beleid zijn taken voor de instanties die de primaire beleidsverantwoordelijkheid voor bepaalde onderwerpen dragen. Uitgangspunt van de op initiatief van het rijk te ontwikkelen monitorsystematiek op het vlak van de drinkwatervoorziening is dat zo nauw mogelijk zal worden aangesloten op bestaande dan wel in ontwikkeling zijnde monitorsystemen.

Periodieke rapportage

- c. Over de bewaking van de voortgang van het beleid zal periodiek worden gerapporteerd. Begin 1998 zal een eerste voortgangsrapportage c.q. beleidsevaluatie aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Wettelijke regeling

- d. De verplichting tot periodieke rapportage aan de Tweede Kamer zal worden vastgelegd bij de vernieuwing van de wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening.

TOELICHTING

1. INLEIDING

1.1. Herijking beleid

Een goede watervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Voortdurende problemen met betrekking tot de kwaliteit van de grondstof (grond- en oppervlaktewater), alsmede de milieugevolgen die de drinkwaterproductie en het – gebruik met zich meebrengen, hebben een herijking van het beleid zoals vastgelegd in het Tweede Structuurschema en de Nota Drink – en Industriewatervoorziening (Tweede Structuurschema en Nota DIV) noodzakelijk gemaakt. Het herijkingsproces is ingezet met het uitbrengen van de nota «Naar een glasheldere toekomst» (1990). Het voorlopige resultaat van het herijkingsproces is in deel 1 (de ontwerp-pkb) van het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (Beleidsplan DIV), dat in mei 1993 aan het Parlement is aangeboden, vastgelegd.

Primair is er met het uitbrengen van het Beleidsplan sprake van een actualisering van beleid zoals geformuleerd in het Tweede Structuurschema. Tal van beleidsontwikkelingen hebben immers plaatsgehad nadat dit in 1985 is vastgesteld, waaronder het uitbrengen van Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), de Derde Nota Waterhuishouding (NW3), de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), het Natuurbeleidsplan (NBP) en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Na het uitbrengen van deel 1 van het Beleidsplan hebben die ontwikkelingen zich overigens nog verder voortgezet middels het uitbrengen van het tweede NMP en de Evaluatienota Water (ENW). Een andere belangrijke ontwikkeling die heeft plaatsgevonden is dat door de waterleidingsector met het uitbrengen van het Milieuplan van de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven (VEWIN, 1991) een aanzet is gegeven voor een gezamenlijk milieubeleid van deze sector. Naast een actualisering van het beleid, aansluitend op genoemde ontwikkelingen, is er in het Beleidsplan tevens sprake van een verdere operationalisering van het beleid uit het Tweede Structuurschema DIV. Ook voor wat deze verdere operationalisering betreft wordt in belangrijke mate aangesloten op genoemde beleidsontwikkelingen.

Het voorliggende deel 3 (het kabinetsstandpunt) van het Beleidsplan DIV geeft het eindresultaat van het herijkingsproces, neergelegd in beleidsvoorstellen vanuit het kabinet. Centraal in die voorstellen staat het streven naar een duurzame veiligstelling van de drink- en industriewatervoorziening.

De te plegen bijstellingen als gevolg van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg hebben overigens geleid tot een vertraging in het uitbrengen van deel 3 van het Beleidsplan. Oorspronkelijk was voorzien in toezending van deel 3 aan de Tweede Kamer in maart 1994. De vertraging en de redenen daarvan zijn bij brief van 7 maart 1994 (TK, vergaderjaar 1993–1994, 23 168, nr. 2) aan de Tweede en Eerste Kamer medegedeeld.

1.2. Status Beleidsplan

Wettelijke basis

Met het in werking treden van hoofdstuk IV van de Waterleidingwet (1987) is op rijksniveau als planfiguur het Beleidsplan DIV geïntroduceerd. Dit plan komt in de plaats van het Structuurschema en de Nota DIV.

Overeenkomstig artikel 47 van de Waterleidingwet worden in het Beleidsplan DIV de hoofdlijnen en beginselen van het regeringsbeleid met betrekking tot de drink- en industriewatervoorziening aangegeven. Het is een strategische sectornota, waarin de programmering en uitvoering van een specifiek beleidsterrein van de rijksoverheid is vastgelegd. Het Beleidsplan DIV geeft door middel van richtlijnen, uitgangspunten, doelstellingen e.d. de beleidscontouren aan waarbinnen op een duurzame wijze in de toekomstige waterbehoefte kan worden voorzien. Het plan maakt duidelijk welke condities dienen te worden geschapen om de voorgestane ontwikkeling mogelijk te maken, op welke wijze dit zal gebeuren en door wie.

Strekking

Het Beleidsplan DIV richt zich in het bijzonder op de openbare watervoorziening. Dit omvat de levering van water door de waterleidingbedrijven aan de huishoudens, de kleinzakelijke sector (waaronder campings, ziekenhuizen, hotels, kantoren, e.d.) en de industrie. Daar ligt de extra zorgverantwoordelijkheid van de rijksoverheid, vooral afgeleid van het volksgezondheidsbelang. In de waterbehoefte wordt, buiten de waterleidingbedrijven om, gedeeltelijk ook voorzien door eigen winning van zoet grond- en oppervlaktewater door de industrie en de kleinzakelijke sector. Deze categorie komt in het Beleidsplan slechts in beeld waar relaties zijn met de openbare watervoorziening, in het bijzonder ten aanzien van prioriteitstelling uit overwegingen van schaarste van grondwater. Voor het overige krijgt de overheidsbemoediging op dit terrein vooral vorm en inhoud in de facetlijn (milieu en waterhuishouding).

Relatie met facetbeleid

Met de in paragraaf 1.1 genoemde facetnota's voor het fysieke leefmilieu beoogt het rijk vanuit de doelstellingen voor het milieu, de ruimtelijke ordening en het waterbeheer te komen tot een integratie van alle overheidsactiviteiten. Deze beleidsnota's bestrijken alle (relevante) sectoren van het overheidsbeleid.

Ten aanzien van de verhouding facet-/sectorbeleid is uitgangspunt dat de programmering en uitvoering van het rijkssectorbeleid geschiedt binnen de nationale doelstellingen, zoals die zijn uitgezet in de facetnota's. Met andere woorden, de uitvoering van het sectorbeleid draagt bij aan de realisering van de nationale doelstellingen op het terrein van het milieu, de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding. Het facet- en sectorbeleid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Vanuit het facetbeleid worden richtlijnen gegeven voor de uitwerking in het sectorbeleid en door de andere overheden. In dit verband wordt wel gesproken van de stamienfunctie van het facetbeleid: er worden richtinggevende uitspraken voor de sectoren gedaan, die vervolgens inhoud moeten geven aan dat beleid. In het voorliggende Beleidsplan is daaraan voor de sector drink- en industriewatervoorziening invulling gegeven. Tegelijkertijd is de strekking van het plan breder. Het gaat ook om belangrijke specifieke sectoronderwerpen, die niet direct in verband staan met het facetbeleid voor het fysieke leefmilieu, maar waarbij een andere kerntaak van de rijksoverheid, te weten de zorg voor de volksgezondheid, centraal staat.

Doorwerking

In het Beleidsplan DIV formuleert de regering het beleidskader waarbinnen de waterleidingbedrijven en overheden de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening gestalte dienen te geven.

Het Beleidsplan DIV vormt voor de waterleidingsector het beleidskader voor de planning en de totstandbrenging van watervoorzieningswerken, alsmede voor de kwaliteits- en milieuzorg van waterleidingbedrijven. Voor wat betreft het eerste aspect geeft hoofdstuk IV van de Waterleidingwet het wettelijk kader waarbinnen het plan voor de middellange termijn (het Tienjarenplan) van de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) tot stand dient te komen. Hierbij wordt aangetekend dat in het voorliggende Beleidsplan DIV het voornemen van het kabinet is vastgelegd om het wettelijk planstelsel aan te passen.

Bij de doorwerking van het Beleidsplan DIV ten aanzien van kwaliteits- en milieuzorg bij de waterleidingbedrijven spelen vooral de lopende activiteiten in VEWIN-verband een belangrijke rol. Bijvoorbeeld de uitvoering van het VEWIN-Milieuplan, de introductie van kwaliteits-systemen en het in ontwikkeling zijnde VEWIN-Beleidsplan.

Het Beleidsplan DIV dient voorts door te werken in het beleid van andere overheden. Bij het opstellen van ondermeer waterhuishoudingsplannen, milieubeleidsplannen, streekplannen, bestemmingsplannen en waterbeheersplannen, dienen deze overheden rekening te houden met de inhoud van dit Beleidsplan. Daarnaast zal het kabinet het Beleidsplan DIV betrekken bij de verdere ontwikkeling van het facetbeleid van het rijk.

1.3. Procedure

Pkb-procedure

Het Beleidsplan DIV doorloopt de procedure van een planologische kernbeslissing (pkb), zoals vastgelegd in de Wet op de ruimtelijke ordening. Na het uitbrengen van deel 1 (ontwerp-pkb) van het Beleidsplan volgt een periode van bestuurlijk overleg, inspraak en advisering. De resultaten hiervan worden gepubliceerd in deel 2 (reacties op de ontwerp-pkb). Aan het eind van deze periode wordt deel 3 (het kabinetsstandpunt) van het plan uitgebracht, waarin de resultaten van overleg, inspraak en advisering zijn verwerkt. Deel 3 dient formeel uiterlijk negen maanden na de terinzagelegging voor goedkeuring naar de Tweede Kamer gezonden te worden. Wanneer daarna ook de Eerste Kamer goedkeuring heeft verleend, wordt de definitieve pkb gepubliceerd. Na parlementaire goedkeuring vervangt het Beleidsplan DIV het Tweede Structuurschema en de Nota Drink- en Industrierwatervoorziening. Tot die tijd blijven deze van kracht.

Mer-procedure

Overeenkomstig het Besluit milieu-effectrapportage is voor het onderdeel uitbreiding van de infrastructuur voor de openbare watervoorziening van het Beleidsplan DIV een milieu-effectrapport (MER) opgesteld. De m.e.r.-procedure is gestart in mei 1990, waarbij de nota «Naar een glasheldere toekomst» de zogeheten startnotitie vormde. De richtlijnen voor dit MER zijn in december 1990 door het bevoegd gezag, in casu de Minister van VROM, vastgesteld. Het in het Beleidsplan geformuleerde beleid ten aanzien van de toekomstige infrastructuur (hoofdstuk 6) is mede gebaseerd op de resultaten van de milieu-effectrapportage. Het milieu-effectrapport (MER Beleidsplan DIV) is separaat verschenen en tegelijkertijd met deel 1 van het Beleidsplan uitgebracht. De procedure voor inspraak, advisering en bestuurlijk overleg betreffende het MER is ingepast in de procedure voor het Beleidsplan.

1.4. Van deel 1 naar deel 3

Procedureel

Deel 1 van het Beleidsplan is, zoals aangegeven, in mei 1993 aan het Parlement aangeboden. Dit tezamen met het bijbehorende MER. In de periode mei tot september 1993 zijn het Beleidsplan en het MER vervolgens ter visie gelegd. Tijdens de inspraakperiode is een 35-tal reacties binnengekomen op het Beleidsplan en/of het MER. Op 8 september 1993 heeft er tevens een hoorzitting met betrekking tot het MER plaatsgevonden.

Door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de (toenmalige) Raad voor de Drinkwatervoorziening, de (toenmalige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) en door het departement van LNV (NBLF) zijn daarnaast adviezen uitgebracht over het Beleidsplan en/of het MER. Tevens is door de Commissie m.e.r. een toetsingsadvies n.a.v. het MER uitgebracht. Met de VEWIN, het IPO en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden.

De resultaten van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg zijn neergelegd in deel 2 (reacties op de ontwerp-pkb). Bij de voorbereiding van deel 3 is met deze resultaten rekening gehouden.

Hoofdpijnen van commentaar

Belangrijkste punten van commentaar op deel 1 van het Beleidsplan en het MER zijn:

- in verschillende reacties worden twijfels uitgesproken met betrekking tot de toegevoegde waarde van het Beleidsplan ten opzichte van de facetplanning op het vlak van het milieubeheer, het waterbeheer en de ruimtelijke ordening;
- op het punt van de bescherming van de kwaliteit van de bronnen was een sterkere sturing verwacht richting milieubeleid (maatregelen om beleidstekorten op te vullen);
- het Beleidsplan zou te ver doorschieten, daar waar verantwoordelijkheden niet primair bij de rijksoverheid liggen maar met name bij de provincies en de waterleidingbedrijven;
- volgens verschillende insprekers zou het Beleidsplan tekort schieten op het punt van de aanpak van de verdroging;
- van de zijde van de industrie is aangegeven dat het Beleidsplan onvoldoende aandacht geeft aan het belang van de watervoorziening van de industrie;
- de Commissie m.e.r. achtte het MER onvoldoende voor een besluitvorming waarbij het milieu een volwaardige plaats heeft.

Ontwikkelingen

Naast de commentaren die uit de inspraak, advisering en bestuurlijk overleg naar voren zijn gekomen, hebben zich ook verschillende ontwikkelingen tussen het uitbrengen van deel 1 en deel 3 voorgedaan, die relevant zijn geweest voor de totstandbrenging van deel 3 c.q. voor een aantal in het Beleidsplan aan de orde zijnde aspecten. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- het op gang komen van een strategische discussie binnen de bedrijfstak, met name over de rol van de VEWIN als koepelorganisatie;
- een te bespeuren sterke ontwikkeling binnen de energiesector in de

richting van privatisering en commercialisering, die mogelijk ook een uitstralingseffect naar de drinkwatersector zal kunnen hebben;

- het verschijnen van het NMP2 en de ENW;
- het verschijnen van de Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid;
- een sterke druk gericht op verlaging van de loodnorm voor drinkwater; verlaging van de loodnorm zou tot een ingrijpende vervangingsoperatie moeten leiden voor wat betreft toegepaste loden dienst- en binnenleidingen;
- de constatering dat het zogenoemde waterspoor moeizaam van de grond komt;
- een toenemende maatschappelijke druk om tot verdere individuele bemetering van huishoudens te komen, terwijl de desbetreffende waterleidingbedrijven kiezen voor een terughoudende opstelling;
- het opstarten van een project gericht op de ontwikkeling van een monitoringsysteem op het vlak van de drink- en industrie-watervoorziening, met als doel de voortgang van de uitvoering van het drinkwaterbeleid te kunnen bewaken c.q. het beleid te kunnen evalueren.

Aanvulling MER

Naar aanleiding van het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. heeft een aanvulling plaatsgevonden op (onderdelen van) het MER, waarbij het commentaar van de Commissie is verwerkt. Gekozen is voor een compacte rapportage, waarbij getracht is om herhalingen van informatie uit de reeds omvangrijke rapportage in het kader van het MER te voorkomen. Bij de aanvulling op het MER gaat het vooral om een nadere uitwerking en het meer expliciet maken van het meest milieuvriendelijke alternatief, rekening houdend met het strategische karakter van het Beleidsplan.

Op basis van het standpunt van het bevoegd gezag inzake het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. zijn de volgende elementen in de aanvulling op het MER opgenomen:

- het aangepaste beleidskader m.b.t. water en milieu, i.c. het aanduiden van relevante ontwikkelingen in het facetbeleid op het gebied van milieubeheer en waterhuishouding sinds het uitbrengen van deel 1 van het Beleidsplan en het MER (met name in verband met het uitbrengen van de ENW en het NMP2);
- een nadere toelichting op de betekenis van het Beleidsplan DIV, de aard van het te formuleren beleid en de implementatie van het Beleidsplan; dit in verband met uit de adviezen en inspraakreacties gebleken onduidelijkheden en/of misverstanden op deze punten;
- nadere analyse van mogelijkheden en onmogelijkheden voor waterbesparing;
- de vergelijking van bouwstenen nader bekeken; de positie van combinatiebouwstenen en de verdere ontwikkeling van de vergelijkingsmethodiek ten behoeve van de vervolgplanning door de bedrijfstak;
- mogelijkheden voor verweving van natuur en waterwinning;
- de inzet van grondwater in het licht van het verdrogingsbeleid;
- nader formuleren van alternatieven en het schetsen van de contouren van het meest milieuvriendelijke alternatief op het niveau van beleidskoersen ten aanzien van de uitbreiding van de infrastructuur voor de openbare watervoorziening.

De aanvulling op het MER heeft, alvorens deze werd vastgesteld, nog een korte inspraak-/adviesprocedure doorlopen, die een beperkt aantal inspraakreacties heeft opgeleverd. Deze reacties zijn in zijn algemeenheid ondersteunend voor de aanvulling op het MER. Daarnaast is er door de

Commissie m.e.r. een positief advies over de aanvulling op het MER uitgebracht.

Consequenties voor deel 3

In het navolgende wordt op hoofdlijnen aangeduid op welke wijze bij de totstandbrenging van deel 3 is omgegaan met de commentaren op deel 1, de geschetste ontwikkelingen tussen deel 1 en 3 en gedane toezeggingen in deel 1.

In algemene zin hebben de ontvangen adviezen en reacties aanleiding gegeven om het Beleidsplan op onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen. Voor het overgrote deel is er echter sprake van een bevestiging van het voorgenomen beleid zoals in deel 1 beschreven.

De kritiek dat het Beleidsplan te ver zou doorschieten, daar waar verantwoordelijkheden primair bij andere partijen dan de rijksoverheid liggen, is aanleiding geweest om op een aantal punten de bedoelingen van het beleid te verduidelijken.

Het op gang komen van een strategische discussie binnen de bedrijfstak, waarin de sturende rol van de VEWIN op onder meer het vlak van de planning (uitbrengen van het VEWIN-Tienjarenplan) ter discussie is komen te staan, maar ook reacties waarin kanttekeningen zijn geplaatst ten aanzien van de toegevoegde waarde van het instrument Beleidsplan ten opzichte van de facetplanning, zijn aanleiding geweest voor een fundamentele heroverweging van het planstelsel op het vlak van de drink- en industriewatervoorziening. Dit met ingrijpende consequenties voor de instrumenten Beleidsplan en Tienjarenplan.

De te bespeuren ontwikkelingen binnen de energiesector in de richting van privatisering, commercialisering en marktwerking, die mogelijk ook een uitstralingseffect naar de drinkwatersector zal kunnen hebben, heeft geleid tot een nadere analyse en standpuntbepaling ten aanzien van deze ontwikkelingen.

Beide punten worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.

Naar aanleiding van de kritiek op het punt van de bescherming van de bronnen is in hoofdstuk 3 de positie van het Beleidsplan ten opzichte van de facetplanning op het vlak van het milieu- en waterbeheer verduidelijkt. Tevens is het beleid geactualiseerd door middel van de verwerking van de uitkomsten van het NMP2, de ENW en de Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid.

Het WHO-voorstel met betrekking tot verlaging van de loodnorm heeft geleid tot een verhoogde druk op het tot stand brengen van een plan van aanpak voor de vervanging van loden leidingen. Binnen de bedrijfstak is inmiddels overeenstemming bereikt over een plan betreffende de vervanging van loden dienstleidingen. De vervanging van loden binnenleidingen vraagt nog de nodige aandacht, met name vanwege de zeer hoge kosten die daaraan zijn verbonden. In hoofdstuk 4 komt dit punt aan de orde.

Op het vlak van het waterbesparingsbeleid hebben de beperkte voortgang bij het invoeren van het financiële waterspoor en stagnatie bij verdere bemetering geleid tot het formuleren (in hoofdstuk 5) van aanvullende beleidsstappen om ontwikkelingen in deze in positieve zin bij te sturen.

De kritiek van sommige insprekers dat het Beleidsplan tekort zou schieten op het vlak van de aanpak van de verdroging heeft met name geleid tot het aanbrengen van een aantal verduidelijkingen ten aanzien van het beleid zoals dat in hoofdstuk 6 is geformuleerd. Voorts is in

hoofdstuk 6 rekening gehouden met de uitkomsten van de aanvulling op het MER.

In hoofdstuk 7 zijn de financiële consequenties van het beleid nader uitgewerkt, dit naar aanleiding van een toezegging op dit punt in deel 1.

Er is een nieuw hoofdstuk opgenomen (hoofdstuk 8) betreffende de voortgangsbewaking (monitoring) van de uitvoering van het beleid, waarin de resultaten van een inmiddels afgeronde definitiefase met betrekking tot het onderzoek monitoring drinkwaterbeleid zijn weergegeven.

Naar aanleiding van de kritiek van de zijde van de industrie dat er in het Beleidsplan onvoldoende aandacht zou worden besteed aan de watervoorziening van de industrie wordt het volgende opgemerkt. In lijn met het gestelde hierover in deel 1 van het Beleidsplan is er bewust voor gekozen het Beleidsplan toe te spitsen op de openbare watervoorziening. De argumentatie hiervoor wordt met name gevonden in de extra zorgplicht die de rijkoverheid zich op dit vlak aanmeet vanwege het volksgezondheidsbelang dat met deze voorziening wordt gediend (zie tevens par. 1.2). De Waterleidingwet, waarin het Beleidsplan zijn wettelijke basis vindt, is ook primair vanuit die invalshoek opgezet. Voor de watervoorziening van de industrie geldt dat naar de mening van het kabinet er vanuit mag worden gegaan dat het belang van de watervoorziening van de industrie in voldoende mate door met name de provincies in het kader van hun verantwoordelijkheden zal worden meegewogen.

Bij de voorbereiding van deel 3 van het Beleidsplan is het kabinet, mede op basis van adviezen, bestuurlijk overleg en inspraakreacties, tot het besluit gekomen om het wettelijk kader zoals dat thans in de Waterleidingwet en het bijbehorende -besluit is neergelegd, integraal te herzien teneinde aan te sluiten bij en in te spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Wijzigingen ter zake hebben met name betrekking op het toekomstig planstelsel, het toezicht op de waterleidingbedrijven, de organisatie van de bedrijfstak en de kwaliteitseisen die aan het drinkwater worden gesteld. Dit laatste mede in het licht van de wijziging van de EG-Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG).

1.5. Opzet van het Beleidsplan

Na dit eerste, inleidende hoofdstuk, volgt deel 3 van Beleidsplan in feite de opzet van deel 1. De uitgangspunten van het beleid zijn vastgelegd in hoofdstuk 2. Op basis hiervan wordt in de daarop volgende hoofdstukken het beleid voor de onderscheiden aspecten van de watervoorziening uitgewerkt:

- bescherming van de kwaliteit van de grondstof (hoofdstuk 3);
- produktie en distributie van drinkwater (hoofdstuk 4);
- waterbesparing (hoofdstuk 5);
- inzet van bronnen en watervoorzieningswerken (hoofdstuk 6).

De financiële consequenties van het beleid komen in hoofdstuk 7 aan de orde. In hoofdstuk 8, dat als nieuw hoofdstuk is opgenomen, wordt ingegaan op de voortgangsrapportage betreffende de uitvoering van het beleid.

Voor de hoofdstukken 2 t/m 7 is in principe gekozen voor eenzelfde opzet, die er als volgt uitziet:

- situatieschets;
- beleid in hoofdlijnen;
- inspraak (op hoofdlijnen) en reactie kabinet;
- uitwerking beleid.

Er is gekozen voor een zodanige opzet en inhoud dat deel 3 zelfstandig leesbaar is. Wel is het zo dat deel 1 op enkele punten wat meer achter-

grondinformatie geeft. Mede om die reden geldt dat deel 3 en deel 1 in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

De hoofdzaken van het beleid zijn in de samenvatting annex planologische kernbeslissing vastgelegd.

1.6. Essentiële beslissingen

In deel 1 van het Beleidsplan is een aantal beleidsuitspraken aange-merkt als een zogeheten essentiële beslissing. Dergelijke beslissingen worden van zodanig belang geacht dat bij wijziging ervan de pkb-procedure moet worden doorlopen, overeenkomstig art. 3, lid 2 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

Het kabinet heeft besloten om geen essentiële beslissingen meer op te nemen in het Beleidsplan. Het kabinet kiest voor een gedecentraliseerd planningstelsel waarin het rijk de hoofdlijnen van beleid vastlegt en de provincies de verantwoordelijkheid dragen voor de ruimtelijke inpassing van waterwinningswerken. In een dergelijk planningstelsel is geen behoefte aan dwingend beleid in de ruimtelijke ordeningslijn. Wel blijft de mogelijkheid open een PKB te maken voor een nieuw grootschalig werk indien zwaarwegende maatschappelijke belangen in het geding zijn.

1.7. Geldigheidsduur

Het voorliggende Beleidsplan DIV heeft een geldigheidsduur van 5 jaar. Uiterlijk 4 jaar na de vaststelling zal aan het Parlement kenbaar worden gemaakt of het beleid of onderdelen daarvan zullen worden voortgezet.

2. ALGEMEEN BELEIDSKADER

SITUATIESCHETS

Een goede watervoorziening is van groot belang voor de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Nederland kent een kwalitatief hoogwaardige openbare watervoorziening, die echter in toenemende mate met milieuproblemen wordt geconfronteerd. Om uit oppervlaktewater betrouwbaar drinkwater te bereiden moeten de waterleidingbedrijven steeds meer technologisch vernuft inzetten. En ook het vanouds kwalitatief hoogwaardige grondwater wordt zodanig belast met verontreinigingen dat plaatselijk niet meer kan worden volstaan met eenvoudige zuiveringsmethoden. Uitbreiding van installaties met extra zuiveringsstappen is dan nodig om een betrouwbaar produkt te kunnen blijven leveren. Vooral stoffen als nitraat en allerlei organische verbindingen, waaronder bestrijdingsmiddelen, vormen een ernstige bedreiging voor de drinkwatervoorziening, nu en in de toekomst.

Uitvoerige onderzoeken in de afgelopen jaren hebben de ernst van het probleem in kaart gebracht. Met het NMP (plus) is een krachtig beleid uitgezet om het tij te keren, waarbij onder meer milieudoelen voor gronden oppervlaktewater zijn geformuleerd, afgestemd op een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. In het NMP2 zijn deze doelstellingen gehandhaafd en wordt ter verwezenlijking daarvan een versterking van de uitvoering voorgesteld. Tezamen met de NW3, de ENW en de VINEX vormt het NMP een hecht beleidskader voor een duurzaam gebruik van het fysieke leefmilieu. Het realiseren van de op dit punt geformuleerde doelstellingen is van groot belang voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening.

Tevens zijn deze facetnota's richtinggevend waar het gaat om de beperking van de milieubelasting die de drink- en industriewaterproductie met zich meebrengt en om de ruimtelijke en waterhuishoudkundige inpassing van waterwinning en voorraadvorming. Bij dit laatste zijn ook het NBP en het SGR van belang. Een bijzonder punt van aandacht is de bijdrage van de grondwateronttrekking aan de verdrogingsproblematiek.

De positie van de openbare watervoorziening

De verzorging van de drinkwatervoorziening is opgedragen aan de waterleidingbedrijven. Deze zijn dan ook primair verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van deze openbare nutsvoorziening. De overheid geeft daarbij de kaders aan en ziet erop toe dat de bedrijfstaking op een maatschappelijk verantwoorde wijze verricht.

De openbare watervoorziening wordt thans door een 36-tal waterleidingbedrijven verzorgd. Dit zijn voor het merendeel verticaal geïntegreerde (zowel productie als distributie van drinkwater) overheids-NV's. De aandelen zijn daarbij in handen van de gemeenten en/of provincies. De waterleidingbedrijven hebben zich verenigd in de VEWIN. Deze koepelorganisatie vervult een belangrijke intermediaire rol tussen overheid en waterleidingbedrijven en tussen waterleidingbedrijven en maatschappelijke organisaties.

De Waterleidingwet vormt het primaire wettelijke kader voor de openbare watervoorziening. In deze wet wordt het toezicht op de waterleidingbedrijven, de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening en de planning van watervoorzieningswerken geregeld.

De overheid heeft een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand brengen van de drinkwatervoorziening. Ter verbetering van de slechte hygiënische omstandigheden gingen veel steden vanaf de tweede helft van de vorige eeuw over tot de aanleg van een openbare drinkwatervoorziening. Vanwege het grote belang voor de volksgezondheid ging de rijksoverheid zich na 1910 actief met de totstandkoming van de drinkwatervoorziening bemoeien. Ondersteund door het voormalige Rijksinstituut voor de Drinkwatervoorziening werd in de periode tot midden jaren 60 een landsdekkende openbare drinkwatervoorziening gerealiseerd.

Als gevolg van dit gefaseerde totstandkomingsproces was echter een organisatiestructuur ontstaan, die werd gekenmerkt door kleinschaligheid en een grote verscheidenheid aan organisatievormen. Met het oog op de toekomstige ontwikkelingen werd een meer doelmatige organisatie noodzakelijk geacht. Daartoe werd in 1975 een nieuwe regeling in de Waterleidingwet van kracht. Deze draagt de provincies op om in het belang van een doelmatige drinkwatervoorziening reorganisatieplannen op te stellen. De plannen behoeven de goedkeuring van de minister van VROM. Belangrijke uitgangspunten bij de reorganisatie zijn schaalvergroting en integratie van productie en distributie. Door provinciale reorganisaties is het aantal waterleidingbedrijven sinds 1975 afgenomen van 111 tot 36. Na de afronding van dit reorganisatieproces zullen er naar verwachting omstreeks 2000 nog 15 à 20 waterleidingbedrijven overblijven.

In het milieubeleid (NMP's) worden de waterleidingbedrijven als een afzonderlijke doelgroep aangesproken. Ten gevolge daarvan ontwikkelen de waterleidingbedrijven zich steeds meer tot echte milieubedrijven. Verwacht wordt dat de opdracht aan de bedrijfstaking om bij te dragen aan het oplossen en voorkomen van (milieu)problemen op termijn nog in zwaarte zal toenemen.

Op dit moment doet zich binnen de Europese Unie een ontwikkeling voor die van grote invloed kan zijn op de positie van de openbare drinkwatervoorziening. In het kader van het totstandbrengen van een

gemeenschappelijke interne markt heeft de Europese Commissie ook specifiek beleid ontwikkelt om de nationale markten op het gebied van nutsvoorzieningen te liberaliseren. In dit verband is met name het Europees beleid ten aanzien van de leidinggebonden energiesectoren van belang. Dit beleid heeft een sterke impuls gegeven aan de concentratietendenzen in de Nederlandse energiesector, de laatste jaren vooral bij de energiedistributiebedrijven. Het heeft in deze sector tevens geleid tot een tendens naar meer marktwerking, commercialisering en een toegenomen aandacht voor privatisering. Het lijkt aannemelijk dat deze ontwikkeling ook een uitstralingseffect naar de drinkwatersector zal hebben.

Ook onafhankelijk van voornoemde ontwikkeling wordt er binnen de drinkwatersector op termijn een verdere schaalvergroting verwacht en is er binnen de waterleidingbedrijven eveneens een tendens tot verdere verzakelijking waar te nemen. Daardoor zullen de bedrijven op grotere afstand van de overheid komen te staan. Ook is er binnen de bedrijfstak een strategische discussie op gang gekomen, met name over de rol van VEWIN als koepelorganisatie.

Met het oog op een duurzame veiligstelling van de opebare watervoorziening zullen overheid en bedrijfstak op bovengenoemde ontwikkelingen dienen te anticiperen. Dit kan tot aanpassing van taken en verantwoordelijkheden van overheid, waterleidingbedrijven en hun koepelorganisatie noodzaken. Ook zal de ontwikkeling van de organisatiestructuur van de bedrijfstak op deze ontwikkelingen afgestemd moeten zijn. In dat verband is het de vraag of het bestaande wettelijke kader nog wel toereikend is om aan de gewenste veranderingen richting te geven en om als toetsingskader voor het functioneren van de waterleidingbedrijven te kunnen dienen.

De planning van de openbare watervoorziening

Bij de duurzame veiligstelling van de drink- en industrie-watervoorziening speelt de planning van watervoorzieningswerken een belangrijke rol. Met het in werking treden van hoofdstuk IV van de Waterleidingwet in 1987 werd de planning wettelijk geregeld. De regeling voorziet in het opstellen van een Beleidsplan DIV door het rijk en het opstellen van een plan voor de middellange termijn (Tienjarenplan) door de VEWIN.

In het Beleidsplan DIV worden de hoofdlijnen en beginselen van het overheidsbeleid met betrekking tot de drink- en industriewatervoorziening aangegeven. Daarbij wordt aandacht gegeven aan de ruimtelijke consequenties van het reserveren en totstandbrengen van de benodigde watervoorzieningswerken. Om die reden wordt het Beleidsplan aange-merkt als een planologische kernbeslissing.

Het Tienjarenplan omvat voor een periode van tenminste 10 jaar de voornemens met betrekking tot de inzet, het wijzigen of uitbreiden en het tot stand brengen van watervoorzieningswerken. Het Tienjarenplan wordt opgesteld door de VEWIN in overleg met de waterleidingbedrijven en de provincies en met inachtneming van het gestelde in het Beleidsplan. Het plan behoeft de goedkeuring van de minister van VROM. Na goedkeuring is het Tienjarenplan bindend voor de waterleidingbedrijven.

In de periode die voorafging aan deze wettelijke regeling functioneerde de planning van de openbare watervoorziening al geruime tijd op basis van vrijwilligheid. Het rijk bracht in die periode reeds twee Structuurschema's DIV (1972 en 1981) en een Beleidsnota DIV (1981) uit. Het Beleidsplan DIV is in feite een combinatie van het voormalige Structuurschema en de Beleidsnota DIV. De VEWIN bracht al in 1978 en 1984 een Tienjarenplan tot stand. Het derde Tienjarenplan verscheen in 1989, na de totstandkoming van de wettelijke regeling.

Sinds 1987 heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de betekenis van dit sectorale planstelsel. Op rijksniveau ontstonden nieuwe, wettelijk geregelde facetnota's als de Nota Waterhuishouding en het NMP. Daarin komen ook de relaties tussen het drinkwaterbeleid en het beleid op het gebied van het waterbeheer en milieubeheer aan de orde. Tegelijkertijd vond er een vergaande decentralisatie plaats van taken op het gebied van de waterhuishouding en het milieubeheer naar de provincies. Daardoor is in de praktijk een zeker spanningsveld ontstaan tussen het provinciale facetbeleid en het nationale sectorbeleid op het gebied van de drink- en industriewatervoorziening. Ook in het kader van de zogeheten Decentralisatie-Impuls is deze sectorale planning onderwerp van discussie tussen rijk en provincies geweest. Hoewel dit niet tot decentralisatie van taken op het gebied van de planning van watervoorzieningswerken heeft geleid, wordt het toch als een knelpunt gezien dat het huidige sectorale planstelsel voor de drinken industriewatervoorziening niet goed meer aansluit bij de gewijzigde rolverdeling tussen rijk, provincies en de bedrijfstak van waterleidingbedrijven.

BELEID IN HOOFDLIJNEN

Uitgangspunten

Centraal uitgangspunt van beleid is de duurzame veiligstelling van de drink- en industriewatervoorziening.

2.1.a. Duurzame veiligstelling

Het beleid met betrekking tot de drinken industriewatervoorziening is gericht op een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening, ten dienste van de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving.

Duurzame veiligstelling houdt in dat wordt gestreefd naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

2.1.b. Optimale kwaliteit en continuïteit

Uitgangspunt is dat iedereen in Nederland te allen tijde over voldoende drinkwater kan beschikken dat tenminste voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen.

De beschikbaarheid van voldoende drinkwater van goede kwaliteit is vanuit het oogpunt van volksgezondheid van essentieel belang. De kwaliteit dient daarom te worden afgestemd op het gebruik voor menselijke consumptie. Aan de industrie kan een op de toepassing afgestemde kwaliteit worden geleverd.

De optimale waarborging van de kwaliteit en continuïteit van de openbare watervoorziening vindt plaats binnen de randvoorwaarden die in het facetbeleid ten aanzien van het fysieke leefmilieu zijn geformuleerd.

2.1.c. Facetbeleid

Richtinggevend voor het beleid ten aanzien van de drink- en industriewatervoorziening zijn de VINEX, het NMP (plus), het NMP2, de NW3 en de ENW.

Bij de doorwerking en verdere uitwerking van het drinkwaterbeleid is het provinciaal beleid inzake milieu, waterhuishouding en ruimtelijke ordening medebepalend voor de bescherming en de inzet van de bronnen.

Op basis van de in 1990 uitgebrachte voorbereidende beleidsnota «Naar een glasheldere toekomst» worden in het beleid vier kernpunten onderscheiden.

2.1 d Kernpunten drinkwaterbeleid

- * Blijvende prioriteit in het milieubeleid voor verbetering en bescherming van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit met het oog op de drinkwaterfunctie.
- * Versterking kwaliteits- en milieuzorg bij produktie en distributie.
- * Ombuiging stijgende waterbehoefte.
- * Ontzien van natuur en milieu bij inzet van bronnen en watervoorzieningwerken.

Positie openbare watervoorziening

Bij de uitvoering van het beleid inzake de openbare watervoorziening nemen de drinkwaterbedrijven een centrale positie in. Dit geldt niet alleen voor hun primaire taak, het leveren van voldoende en kwalitatief goed drinkwater, maar evenzeer voor de daarmee nauw verbonden milieutaak. Voortbordurend op een reeds door een aantal waterleidingbedrijven in gang gezette ontwikkeling zullen, in samenspraak met de bedrijfstak, de mogelijkheden worden verkend om het werkerrein van de waterleidingbedrijven uit te breiden met activiteiten op milieugebied die in het verlengde liggen van hun primaire taak.

Om deze taken doelmatig te kunnen uitvoeren is een daadkrachtige bedrijfstak, bestaande uit sterke waterleidingbedrijven, noodzakelijk. Een bedrijfstak bovendien, die op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen kan inspelen en die opgewassen is tegen mogelijke externe bedreigingen.

2.2. Positie openbare watervoorziening

Voor de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening is het noodzakelijk de structuur en de maatschappelijke positie van de bedrijfstak te versterken.

De versterking van de bedrijfstak zal vooral vorm moeten krijgen door verdergaande schaalvergroting en intensivering van de samenwerking binnen de drinkwatersector, een verdere invulling van de milieutaak en samenwerking in de waterkringloop (riolering en waterzuivering). Daarmee wordt tevens de efficiëntie van de openbare watervoorziening bevorderd, waardoor de kosten ook in de toekomst op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau kunnen blijven.

De overheid zal met betrekking tot de openbare watervoorziening meer een voorwaardenscheppende dan regulerende rol gaan vervullen. Dit impliceert dat in beginsel de bedrijfstak zelf, binnen het door de overheid aangegeven kader, de versterkte structuur en positie zal moeten realiseren. De overheid zal door het treffen van de benodigde voorzieningen en het creëren van gunstige condities dit proces zoveel mogelijk bevorderen. Door het stellen van randvoorwaarden zal de overheid het ontwikkelingsproces zonnodig in de gewenste richting bijsturen. Ook ziet de overheid erop toe dat de openbare watervoorziening op maatschap-

pelijk verantwoorde wijze plaatsvindt. Doordat het accent van het overheidsoptreden in de toekomst meer op indirecte sturing komt te liggen, zal de betekenis van het overheidstoezicht sterk toenemen. Het functioneren van waterleidingbedrijven zal meer dan thans aan de hand van (wettelijke) normen en criteria moeten worden getoetst. De toezicht-houdende rol van de centrale overheid zal op deze nieuwe situatie worden afgestemd.

Bij de drinkwatervoorziening gaat het om een belangrijke en, uit het oogpunt van volksgezondheid, essentiële nutsvoorziening. Daarom streeft het kabinet ernaar het openbaar nutskarakter van deze voorziening te waarborgen. In dat verband is het gewenst dat de gemeenten en provincies ook in de toekomst hun zeggenschap als eigenaren van de waterleidingbedrijven behouden. De rijksoverheid wil daarover met de betreffende overheden afspraken maken.

Met het oog de veiligstelling van de nutsfunctie van de waterleidingbedrijven en ook uit mededingingsoogpunt dienen eventuele commerciële activiteiten strikt gescheiden van de nutsactiviteiten plaats te vinden.

De veranderde overheidsrol bij de openbare watervoorziening tezamen met de beoogde taakverbreding en versterking van de positie van de bedrijfstak vereisen een ingrijpende aanpassing van het wettelijke kader. Daarbij gaat de voorkeur van het kabinet uit naar het vervangen van de huidige Waterleidingwet door een geheel nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening. Op die wijze wordt het noodzakelijke instrumentarium aangereikt om ook voor de toekomst een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening te kunnen garanderen.

Planstelsel

De planning van watervoorzieningswerken is in de afgelopen decennia een belangrijk instrument gebleken om de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening te realiseren.

2.3. Planstelsel

Met het oog op een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening is ook in de toekomst een adequate planning van watervoorzieningswerken onontbeerlijk. De veranderende rolverdeling tussen rijk, provincie en bedrijfstak en de ontwikkelingen binnen de bedrijfstak maken het noodzakelijk het planstelsel, zoals vastgelegd in de Waterleidingwet, geheel te herzien.

Als gevolg van de grotere schaal waarop de waterleidingbedrijven nu en vooral in de toekomst zullen opereren, zal de planning van watervoorzieningswerken op termijn op regionaal niveau kunnen plaatsvinden. In verband daarmee zal het bedrijfstakplan voor de middellange termijn komen te vervallen. In plaats daarvan zullen waterleidingbedrijven verplicht worden om periodiek een plan op te stellen, waarin ze dienen aan te geven hoe de openbare watervoorziening binnen hun voorzieningsgebied op middellange termijn zal worden veiliggesteld.

Gelijktijdig zal ook de pkb-status van het Beleidsplan DIV vervallen. Daarmee zal de bemoeienis van de rijksoverheid met de planning van de infrastructuur worden teruggebracht tot het toetsen van de toekomstgerichte waarborging van de drinkwatervoorziening door de waterleidingbedrijven. Bij grootschalige werken van nationaal ruimtelijk belang zal een afzonderlijke pkb-procedure worden gevolgd. Daarnaast zal het nationale facetbeleid op het gebied van milieu, waterhuishouding en ruimtelijke ordening een voorwaardenscheppende en richtinggevende rol (blijven) vervullen.

Tevens is het kabinet voornemens het huidige Beleidsplan DIV als sectorbeleidsplan te vervangen door een periodieke beleidsevaluatie aan de hand van een op te zetten monitoringsysteem (zie tevens hoofdstuk 8). In dat geval zal de minister van VROM op basis daarvan periodiek verslag aan de Tweede Kamer uitbrengen over de stand van zaken betreffende de veiligstelling van de openbare watervoorziening. Zonodig zal bij knelpunten of nieuwe ontwikkelingen het beleid worden bijgesteld of aanvullend beleid worden ontwikkeld. Daarnaast zal in de facetnota's over het fysieke leefmilieu specifiekere aandacht worden gegeven aan de belangen van de drink- en industriewatervoorziening. Voor de komende jaren zal het onderhavige Beleidsplan DIV evenwel als belangrijk beleidskader voor de openbare watervoorziening functioneren.

Ook in de aanvulling op het MER is aandacht besteed aan het planstelsel. Hierbij is een drietal planmodellen met elkaar vergeleken in het licht van de doorwerking van beleid gericht op het realiseren van milieuvriendelijke alternatieven, dan wel het meest milieuvriendelijke alternatief. Bij de door het kabinet gemaakte keuze inzake de aanpassing van het planstelsel zijn de uitkomsten van deze vergelijking in de overwegingen betrokken.

De herziening van het planstelsel zal worden geïncorporeerd in de nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening. Voor de tussentijdse periode worden met de bedrijfstak en het IPO afspraken gemaakt over de wijze waarop aan de dan nog wettelijk verplichte bedrijfstakplanning invulling zal worden gegeven.

INSPRAAK EN REACTIE KABINET

Hoofdpijnen inspraak

M.b.t. de uitgangspunten

In algemene zin gesproken kan in de reacties op deel 1 een ondersteuning worden gevonden voor de drie geformuleerde uitgangspunten voor het in het Beleidsplan DIV vastgelegde beleidskader. Wel wordt van verschillende kanten opgemerkt dat de doorwerking van deze uitgangspunten in het geformuleerde beleid nog ontoereikend dan wel onevenwichtig is. Deze opmerking wordt zowel gemaakt vanuit de optiek van de zorg voor een goede kwaliteit drinkwater (zoals bijvoorbeeld verwoord door de VEWIN en enkele waterleidingbedrijven), als vanuit de optiek van de bescherming van de natuur en het milieu (naar voren gebracht door de Stichting Natuur en Milieu en de Stichting Duinbehoud). In de reactie van de Natuurbeschermingsraad wordt voorgesteld om een apart, randvoorwaarden stellend, uitgangspunt ten aanzien van de bescherming van natuur en milieu in het Beleidsplan op te nemen. Ook wordt door het Bosschap voorgesteld om een duurzame veiligstelling van de watervoorziening van bos, natuur en landschap als extra uitgangspunt op te nemen. In andere reacties (onder meer van de gemeente Amsterdam) wordt er op gewezen dat de volksgezondheid het primaire uitgangspunt zou moeten zijn voor het Beleidsplan.

M.b.t. de positie van de openbare watervoorziening

Uit de inspraakreacties en adviezen blijkt dat de noodzaak om de positie van de bedrijfstak te versterken wordt erkend. Over de wijze waarop deze versterking gestalte dient te krijgen wordt evenwel verschillend gedacht. Een aantal waterleidingbedrijven staat afhoudend tegenover een actieve

bemoeienis van de rijksoverheid, met name waar het de interne organisatiestructuur van de bedrijfstak betreft.

Het standpunt van de regering dat privatisering van waterleidingbedrijven (naar Engels of Frans model) en introductie van het vrije-markt-principe in de drinkwatersector (in het kader van Europese regelgeving) ongewenst zijn, wordt breed onderschreven. De Raad voor de Drinkwatervoorziening en de VEWIN vragen de regering in dit verband concrete stappen te ondernemen.

M.b.t. het planstelsel

In enkele reacties worden vraagtekens gezet bij de pkb-status van het Beleidsplan. De beperkte ruimtelijk relevantie van het plan rechtvaardigt naar de mening de Raad voor de Drinkwatervoorziening en de VEWIN geen zware pkb-procedure.

Het in deel 1 van het Beleidsplan voorgestelde bedrijfstakplan «nieuwe stijl» ontmoet zowel instemming als kritiek. Ingestemd wordt er vooral met de vergroting van de betrokkenheid van de provincies bij de planning en met de verlenging van de tijdshorizon van het plan. Kritiek is er met name op het handhaven van een landelijke productieplanning. Verschillende waterleidingbedrijven spreken hun voorkeur uit voor een regionale productieplanning die aansluit bij het provinciale niveau van het waterbeheer. Ook blijkt uit diverse reacties een behoefte aan meer duidelijkheid over de concrete opzet en inhoud van het bedrijfstakplan «nieuwe stijl». Zo vraagt de Raad voor de Drinkwatervoorziening in zijn advies om duidelijkheid over de status van de bedrijfstakplanning ten opzichte van de provinciale facetplanning en vergunningverlening. Het IPO is in dit verband van mening dat de provincies voldoende vrijheid moeten houden om strategische keuzes te maken.

Reactie kabinet

M.b.t. de uitgangspunten

In het drinkwaterbeleid is de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening centraal gesteld. Hiermee wordt nadrukkelijk beoogd om de kwaliteit en de continuïteit van de openbare watervoorziening te waarborgen binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling. Het kabinet is van oordeel dat dit in het Beleidsplan op een evenwichtige wijze is uitgewerkt. Op dit punt is er dan ook geen aanleiding om de drie in het beleidsvoornemen geformuleerde, en nader toegelichte, uitgangspunten aan te passen of aan te vullen.

Wel wil het kabinet naar aanleiding van de ontvangen reacties op deze plaats nog eens benadrukken dat een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een stringent beschermingsbeleid ten aanzien van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit vereist. In die zin stelt de drinkwatervoorziening randvoorwaarden aan de milieukwaliteit en daarmee aan het milieubeleid. In hoofdstuk 3 is dit nader uitgewerkt.

Bij het opstellen van deel 1 van het Beleidsplan DIV zijn de VINEX en in het bijzonder het NMP(plus) en de NW3 richtinggevend geweest. Na het uitbrengen van deel 1 zijn door de regering het NMP2 en de ENW uitgebracht. In deze beleidsnota's is rekening gehouden met het beleidsvoornemen inzake het drinkwaterbeleid. Vervolgens hebben het NMP2 en de ENW weer hun doorwerking gekregen in het voorliggende kabinetsstandpunt. Hierbij is voorts rekening gehouden met het in 1994 vastgestelde SGR. Een en ander heeft geleid tot aanpassing van enkele onderdelen van de pkb.

Tegen deze achtergrond is de formulering van het derde uitgangspunt aangepast. Daarbij wordt tevens de relatie gelegd met het provinciaal beleid inzake milieu, waterhuishouding en ruimtelijke orde.

De term richtinggevend is in het vorige hoofdstuk nader toegelicht naar aanleiding van een daarbij in een van de reacties geplaatste kanttekening.

Enkele meer specifieke kanttekeningen op de uitgangspunten zijn betrokken bij de verwerking van de reacties op de desbetreffende delen van het beleidsvoornemen.

M.b.t. de positie van de openbare watervoorziening

De reacties op deel 1 van het Beleidsplan en daarop gevolgde bestuurlijk overleg met de VEWIN en het IPO zijn voor het kabinet aanleiding om in het Beleidsplan meer aandacht te geven aan de rol van de overheid op het gebied van de openbare watervoorziening en in samenhang daarmee op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfstak. In de opvatting van het kabinet dient de (eigen) verantwoordelijkheid van de bedrijfstak voorop te staan. Naast een toezichtsfunctie heeft de overheid daarbij vooral een voorwaardenscheppende en kaderstellende rol.

Tegen deze achtergrond ziet het kabinet voorsnog af van het voornemen om een expliciet standpunt in te nemen met betrekking tot de gewenste organisatiestructuur van de bedrijfstak. Ook worden geen uitspraken meer gedaan over de structuur van de VEWIN. In plaats daarvan wordt een aantal in deel 1 van het Beleidsplan aangegeven ontwikkelingsrichtingen verder uitgewerkt. Daarbij is rekening gehouden met de uitkomsten van de strategische discussie binnen de bedrijfstak. Op deze wijze wordt tevens in grote lijnen het kader geschetst, waarbinnen de ontwikkeling van de organisatiestructuur dient plaats te vinden.

Vanwege de toenemende betekenis van de rol van de overheid als toezichthouder krijgt dit aspect in het Beleidsplan nadere aandacht. Dit is ook het geval met betrekking tot het wettelijke kader in verband met het belang ervan als instrument voor overheid en bedrijfstak bij de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening.

Het voorgaande heeft tot een aanzienlijk aantal wijzigingen van de pkb-tekst geleid. Zo wordt nu specifiek ingegaan op de taak van de waterleidingbedrijven op milieugebied, op de toezichthoudende rol van de overheid en op het wettelijk kader. Verder is de tekst over de organisatiestructuur van de bedrijfstak in bovengenoemde zin aangepast.

Een aantal inspraak-reacties dat specifieke deelonderwerpen betreft, zoals de relatie tussen drinkwatersector en energiesector, komt aan de orde bij de uitwerking van het betreffende beleid.

Ten aanzien van een eventuele privatisering en commercialisering van de drinkwatersector onder invloed van Europese ontwikkelingen constateert het kabinet dat er kennelijk over deze punten een grote mate van consensus bestaat. De uitgebrachte adviezen en inspraakreacties tezamen met de ontwikkelingen in andere nutssectoren zijn aanleiding om de genoemde aspecten thans in samenhang met het Europese streven naar liberalisering van de «overheidsmarkten» nader te beschouwen. Dat leidt tot nuancering en aanvulling van het in deel 1 van het Beleidsplan ingenomen beleidsstandpunt. Daarbij wordt het accent gelegd op het behoud van het openbaar nutskarakter van de drinkwatervoorziening. Ook de pkb-tekst is in die zin aangepast.

M.b.t. het planstelsel

Bij de voorbereiding van het Beleidsplan DIV is het planstelsel, onder meer in het kader van de zogeheten decentralisatie-impuls, aan een uitvoerige evaluatie onderworpen. Dit leidde tot het standpunt, zoals geformuleerd in deel 1 van het Beleidsplan, dat het bestaande wettelijke planstelsel in essentie dient te worden gehandhaafd. Wel wordt in het voorstel voor een bedrijfstakplan «nieuwe stijl» de verantwoordelijkheid voor de planning op strategisch niveau bij de bedrijfstak gelegd. Daarbij is in een centrale rol aan de VEWIN toegedacht en wordt de betrokkenheid van de provincies met de planning vergroot.

Uit de reacties op de voorgestelde aanpassing van het planstelsel en, in nog sterkere mate, op basis van het daarna gevoerde bestuurlijk overleg met de VEWIN en het IPO heeft het kabinet geconcludeerd dat er weinig behoefte meer bestaat aan een centrale productieplanning op landelijk niveau. De uitkomst van de strategische discussie binnen de bedrijfstak geeft duidelijk aan dat de waterleidingbedrijven geen voorschrijvende of richtinggevende rol van de VEWIN op het terrein van de planning van watervoorzieningswerken wensen. Daarmee is het draagvlak voor het voorgestelde bedrijfstakplan «nieuwe stijl», waarin de VEWIN juist een centrale positie zou vervullen, ontvallen.

In verband daarmee stelt het kabinet voor om de in het beleidsvoornemen uitgezette lijn, een grotere verantwoordelijkheid voor de planning bij de bedrijfstak, verder door te trekken. Tegen de achtergrond van verdergaande schaalvergroting en intensivering van de onderlinge samenwerking binnen de bedrijfstak wordt het verantwoord geacht dat de meerjarenplanning op termijn niet meer centraal door de VEWIN, maar op regionaal niveau door de individuele waterleidingbedrijven zal plaatsvinden.

De pkb-tekst met betrekking tot het VEWIN-Tienjarenplan is in bovengenoemde zin aangepast. Tevens is daarbij aangegeven op welke wijze de meerjarenplanning vorm zal krijgen in de periode voorafgaand aan de wettelijke herziening van het planstelsel.

Voor wat betreft het Beleidsplan DIV worden er terecht vraagtekens gezet bij de pkb-status. Vanwege de sterke verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar bedrijfstak en provincies is de betekenis van het Beleidsplan als ruimtelijk planningskader sterk afgenomen. In tegenstelling tot het vroegere Structuurschema DIV bevat het huidige Beleidsplan geen concrete planning van de watervoorzieningswerken. Ook is er voor de nabije toekomst geen nieuwe grootschalige infrastructuur voorzien. Zonodig zijn er voldoende alternatieven om de realisatie van de noodzakelijke watervoorzieningswerken te waarborgen. Het kabinet is daarom tot de conclusie gekomen dat de pkb-status van het Beleidsplan op termijn kan vervallen.

Naar aanleiding van het vervallen van de planningsfunctie van het Beleidsplan heeft het kabinet zich beraden op de noodzaak van een wettelijk geregeld sectorplan. Ze is daarbij tot het slotsom gekomen dat de openbare watervoorziening ook op andere wijze in voldoende mate kan worden gewaarborgd. Als alternatief voor het Beleidsplan wordt in dit kabinetsstandpunt daarom voorgesteld periodiek een beleidsevaluatie uit te voeren. Dit voorstel wordt in het voorliggende Beleidsplan nader uitgewerkt. Daarnaast wordt voorgesteld de mogelijkheden te benutten die het facetbeleid biedt.

Bovenvermelde standpunten met betrekking tot het Beleidsplan zijn opgenomen in de gewijzigde pkb-tekst.

Op enkele inspraak-reacties wordt bij de hierna volgende uitwerking van het beleid nog specifiek ingegaan. Voor zover de inspraak en adviezen op het Beleidsplan betrekking hebben op thans gewijzigde beleidsvoornemens, blijft een reactie achterwege.

UITWERKING BELEID

2.1. Uitgangspunten

Duurzame veiligstelling (pkb 2.1 a)

Duurzame veiligstelling houdt in dat wordt gestreefd naar een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van water, op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Duurzame veiligstelling vereist enerzijds een stringente bescherming van grond- en oppervlaktewater tegen verontreiniging en betekent anderzijds dat de effecten van de drink- en industriewatervoorziening niet zodanig mogen zijn dat hierdoor het draagvermogen van het milieu, noodzakelijk voor een duurzame ontwikkeling, wordt aangetast.

Optimale kwaliteit en continuïteit (pkb 2.1 b)

De beschikbaarheid van voldoende drinkwater van goede kwaliteit is vanuit het oogpunt van volksgezondheid van essentieel belang. De kwaliteit dient daarom te worden afgestemd op het gebruik voor menselijke consumptie. Aan de industrie kan, afhankelijk van de toepassing, een andere kwaliteit water worden geleverd.

Eén kwaliteit drinkwater

Van het huishoudelijk waterverbruik is slechts een beperkt deel (ca 4%) bestemd voor consumptieve doeleinden (drinken en voedselbereiding). De aan het drinkwater gestelde kwaliteitseisen zijn hierop afgestemd. Een groot deel van het geleverde drinkwater wordt gebruikt voor huishoudelijke toepassing, waarvoor uit oogpunt van volksgezondheid minder stringente kwaliteitseisen zouden kunnen gelden. In verband hiermee wordt wel eens de suggestie gedaan om een tweede leidingnet aan te leggen. Deze suggestie wordt nadrukkelijk afgewezen. In de eerste plaats ter bescherming van de volksgezondheid. Bij een systeem van twee leidingen, één met drinkwater en één met gebruikswater voor andere doeleinden, bestaat het grote gevaar dat bij werkzaamheden aan de leidingen er ongemerkt kruisverbindingen tot stand worden gebracht. Bovendien is de aanleg van een gescheiden systeem uiterst kostbaar en wordt beslag gelegd op schaarse grondstoffen voor fabricage van de extra leidingen. Daartegenover staat slechts een zeer beperkte milieuwinst, die zou kunnen worden bereikt bij een minder vergaande zuivering voor een tweede kwaliteit «drinkwater».

Ook de optie om voor consumptieve doeleinden verpakt of gebotteld drinkwater te leveren in plaats van via het waterleidingnet past niet in de beleidsconcepten van een duurzame ontwikkeling en een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening. Een dergelijke «oplossing» leidt tot onnodige kostenverhoging en draagt niet bij aan de oplossing van milieuproblemen. Integendeel; het streven naar het minimaliseren van het volume drinkwater tot het consumptieve verbruik kan leiden tot verminderde bescherming van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Overigens wordt momenteel wel onderzoek verricht naar de mogelijkheden van het gebruik van grijs water (regenwater, hergebruik van

afvalwater) in de woonomgeving. Vanwege de hoge kosten en mogelijk nadelige effecten op de volksgezondheid en het milieu wordt een algemene toepassing op korte termijn niet haalbaar geacht.

De kwaliteit van het water voor industriële toepassingen kan op het specifieke gebruik worden afgestemd. Voor de levensmiddelenindustrie is meestal water van drinkwaterkwaliteit vereist. Voor andere toepassingen zal veelal met een minder hoge kwaliteit kunnen worden volstaan. Levering van water met een andere kwaliteit dan drinkwater vindt thans reeds op substantiële schaal plaats (circa 30% van het aan de industrie geleverde water). Voorts worden op verschillende plaatsen de mogelijkheden onderzocht om grotere industriegebieden of concentraties van bedrijven via een afzonderlijk leidingennet van een andere kwaliteit water te voorzien.

Facetbeleid (pkb 2.1 c)

De strategische beleidsnota's, de VINEX, het NMP(plus) en NMP2, de NW3 en de ENW, geven het vigerende beleid aan dat bepalend is voor de toekomstige kwaliteit van het fysieke leefmilieu in Nederland. Dit facetbeleid is richtinggevend voor het sectorbeleid op het gebied van de drink- en industriewatervoorziening. Onderdelen van het facetbeleid worden in het Beleidsplan DIV voor de sectorlijn van de openbare watervoorziening nader uitgewerkt.

Het provinciale beleid inzake milieu, waterhuishouding en ruimtelijke ordening bepaalt mede de inzet en bescherming van de bronnen.

De Koersbepaling Landelijke Gebieden uit de VINEX geeft richting aan de ontwikkeling van het landelijke gebied en vormt het ruimtelijke afwegingskader voor sectorale wensen. Bij de keuzen met betrekking tot de inzet bronnen en watervoorzieningswerken wordt daarmee rekening gehouden.

De hoofddoelstelling van het milieubeheer, zoals neergelegd in het NMP, is het in stand houden van het draagvermogen van het milieu ten behoeve van een duurzame ontwikkeling. Vanuit deze invalshoek wordt getracht een algemene milieukwaliteit te realiseren voor Nederland als geheel. In aanvulling daarop worden via gebiedsgericht beleid bijzondere waarden of kwetsbare functies beschermd, waaronder de grondwaterwinning ten behoeve van de drinkwatervoorziening.

Door middel van het doelgroepenbeleid wordt in de NMP's aangegeven welke bijdrage van de waterleidingbedrijven, die daarbij worden aangemerkt als «milieubedrijven», wordt verwacht bij het voorkomen en oplossen van de verschillende milieuproblemen.

In de NW3 en de ENW staan integraal waterbeheer en een watersysteembenadering centraal. Functietoekenning aan watersystemen, waaronder de drinkwaterfunctie, en de daaraan gekoppelde normering vormen een belangrijk raakvlak met de ruimtelijke ordening en het milieubeheer.

Het grondwaterbeheer is van groot belang voor de drink- en industriewatervoorziening. Zowel de NW3 en de ENW als het NMP(plus) en NMP2 leggen een belangrijk accent op het milieuthema verdroging. De daarin neergelegde doelstellingen hebben gevolgen voor de infrastructuur van de openbare watervoorziening.

Naast de genoemde facetnota's zijn ook het NBP en het SGR van invloed op de beleidsinhoud en de doorwerking van het Beleidsplan DIV. Vooral het natuur- en landschapsbeleid is daarbij van belang, omdat het enerzijds kan bijdragen aan de bescherming van de gronden

oppervlaktewaterkwaliteit en anderzijds randvoorwaarden stelt aan de planning en realisatie van de infrastructuur voor de watervoorziening.

Kernpunten drinkwaterbeleid (pkb 2.1 d)

In het Beleidsplan DIV worden de volgende onderwerpen als kernpunten van beleid aangemerkt.

Blijvende prioriteit voor bescherming kwaliteit grondstof

Waarborging van de kwaliteit van het eindproduct begint bij het zorgdragen voor een goede kwaliteit van de bronnen. Het streven is erop gericht een zodanige bescherming van grond- en oppervlaktewater te realiseren, dat er met behulp van eenvoudige methoden drinkwater uit kan worden bereid.

Duurzame veiligstelling van drinkwatervoorziening vereist een algemeen beschermingsbeleid, geldend voor heel Nederland, en gebiedsgerichte bescherming van grond- en oppervlaktewater bij waterwinningswerken. Hier ligt een belangrijke taakstelling voor het rijk en de provincies.

Kwaliteits- en milieuzorg bij productie en distributie

Een duurzame veiligstelling en ontwikkeling van de watervoorziening vereist een integrale benadering van de gehele procesketen, van winning en zuivering tot distributie. Naast de randvoorwaarden die vanuit de volksgezondheid worden gesteld, geldt de randvoorwaarde dat de negatieve effecten van het productieproces op natuur en milieu zoveel mogelijk dienen te worden beperkt. Kwaliteitszorg en milieuzorg gaan hand in hand. De bedrijfstak dient hier een extra inspanning te plegen.

Ombuiging stijgende waterbehoefte

Zuinig omgaan met water levert een bijdrage aan het terugdringen van de milieubelasting ten gevolge van productie en gebruik van drink- en industriewater en is derhalve een belangrijke opgave voor overheid, waterleidingbedrijven, industrie en consument. Er dient een evenwicht te worden bereikt op een waterverbruiksniveau, waarbij enerzijds de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving op een aanvaardbaar niveau worden gediend, terwijl anderzijds de negatieve effecten van het waterverbruik tot een acceptabel niveau beperkt blijven.

Ontzien van natuur en milieu bij realisatie infrastructuur

De keuzen met betrekking tot de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken dienen zodanig te zijn, dat enerzijds een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water wordt gegarandeerd, terwijl anderzijds de negatieve invloeden op natuur en milieu zo gering mogelijk worden gehouden. Het leveren van een bijdrage aan het terugdringen van de verdroging van natuurterreinen is een belangrijke opgave voor de waterleidingbedrijven.

2.2. Positie openbare watervoorziening

Primaire taak (pkb 2.2 a)

Het voorzien in de behoefte aan voldoende en kwalitatief goed drinkwater is primair de taak van de bedrijfstak van waterleidingbedrijven. In dat kader behoort het tot de verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven om de onzekerheden die optreden in de verschillende onder-

delen van het traject van grondstof naar eindprodukt zoveel mogelijk te reduceren.

Bovengenoemde opdracht aan de waterleidingbedrijven ligt besloten in de Waterleidingwet. Op grond daarvan dienen waterleidingbedrijven in het belang van de volksgezondheid de levering van deugdelijk en voldoende drinkwater aan de gebruikers in hun distributiegebied te garanderen. Bij de veiligstelling van de kwaliteit en de continuïteit van drinkwatervoorziening kent de overheid aan de bedrijfstak dan ook een centrale plaats toe. In verband daarmee is het nodig dat de organisatie en bedrijfsvoering van de waterleidingbedrijven afgestemd zijn op deze belangrijke maatschappelijke taak.

Om de vereiste kwaliteit en continuïteit te kunnen garanderen dienen de waterleidingbedrijven tijdig de noodzakelijke voorzieningen en maatregelen te treffen. Daarbij gaat het onder meer om de planning en realisatie van productie- en distributiemiddelen, de ontwikkeling en toepassing van nieuwe zuiveringstechnieken en systemen op het gebied van kwaliteits- en milieuzorg, het ontwerpen van beschermingsplannen en het realiseren van nooddrinkwatervoorzieningen. Op de eisen en randvoorwaarden die de overheid in dat verband op het gebied van bedrijfsvoering aan de bedrijfstak stelt, wordt in de volgende hoofdstukken ingegaan.

Door toedoen van het door de overheid in gang gezette reorganisatieproces is de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening sinds 1975 aanzienlijk verbeterd. Om ook voor de toekomst een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening te kunnen waarborgen, is een verdere versterking van de structuur en de maatschappelijke positie van de bedrijfstak noodzakelijk. In het hierna volgende wordt aangegeven op welke wijze daaraan naar de mening van het kabinet invulling zou moeten worden gegeven.

Rol overheid

De overheid creëert de condities die nodig zijn om de uitvoering van de opdracht door de waterleidingbedrijven mogelijk te maken. Voorts geeft de overheid de kaders aan waarbinnen de openbare watervoorziening dient plaats te vinden en ziet ze erop toe dat de waterleidingbedrijven hun taak op een maatschappelijk verantwoorde wijze verrichten.

Vanwege de grote betekenis voor de volksgezondheid heeft de overheid steeds een grote bemoeienis met de drinkwatervoorziening gehad. Zo ging het initiatief tot de aanleg van een drinkwatervoorziening veelal uit van de lokale overheden. Vanaf het begin van deze eeuw heeft de rijksoverheid zich actief ingezet voor het totstandkomen van een landsdekkende openbare drinkwatervoorziening. Dit doel werd halverwege de zestiger jaren gerealiseerd. In de daarna volgende periode is de bemoeienis van de overheid met de daadwerkelijke uitvoering weliswaar sterk afgenomen, maar tot op heden is de directe invloed van de overheid op het functioneren van de waterleidingbedrijven groot. Zo is de huidige overheidsbemoeienis op het gebied van de organisatie en planning van de bedrijfstak sterk regulerend van karakter. Toch is de laatste jaren duidelijk sprake van een ontwikkeling waarbij de overheid meer op afstand van de openbare watervoorziening komt te staan. Deels is dat een logisch en bedoeld gevolg van het gevoerde overheidsbeleid (schaalvergroting en verzelfstandiging). Deels hangt deze ontwikkeling ook nauw samen met de visie op de rol van de overheid binnen de samenleving in het algemeen.

Deze ontwikkelingslijn zal naar de toekomst verder worden doorgetrokken. Met het oog op de volksgezondheid is ook voor de toekomst een grote betrokkenheid van de overheid met de openbare watervoorziening noodzakelijk, maar daarbij zal de overheid zich vooral richten op het scheppen van de noodzakelijke condities, het aangeven van de kaders en

het uitoefenen van toezicht. Dat betekent dat de overheid primair verantwoordelijk blijft voor de beschikbaarheid en bescherming van grond- en oppervlaktewater ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Het impliceert verder een minder directe sturing van de openbare watervoorziening door de overheid. Voor zover mogelijk zal de overheid zich beperken tot het aangeven van de kaders, waarbinnen de openbare drinkwatervoorziening moet plaatsvinden. Ook zal de overheid, omdat ze uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor het goed functioneren van de openbare watervoorziening, erop toe moeten zien dat deze voorziening op een maatschappelijk verantwoorde wijze geschiedt.

Meer algemeen geformuleerd: op het gebied van de openbare watervoorziening staat het kabinet een ontwikkeling voor ogen waarbij het accent meer op de voorwaardenscheppende en toezichthoudende rol dan op de sturende rol van de overheid komt te liggen.

Milieutaak (pkb 2.2 b, c)

Het bijdragen aan de doelstellingen van milieubeleid wordt als een kerntaak van de waterleidingbedrijven beschouwd.

In het NMP zijn de waterleidingbedrijven als milieubedrijf aangesproken op hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van het milieubeleid en zich in te zetten voor een duurzame ontwikkeling. Dit impliceert op de eerste plaats dat ze hun primaire taak dienen te verrichten op een wijze die past binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling van onze samenleving. Van de waterleidingbedrijven wordt dan ook verwacht dat ze de milieubelasting van de drinkwaterproductie zoveel mogelijk beperken. In samenhang daarmee beschouwt het kabinet het bevorderen van een doelmatig gebruik van drinkwater als een belangrijke, specifieke milieutaak van de waterleidingbedrijven.

Het kabinet wil samen met de bedrijfstak onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het werkterrein van de waterleidingbedrijven uit te breiden met milieuactiviteiten die nauw aansluiten bij hun primaire taak.

Het produkt drinkwater is in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van het milieu. Bij de uitbreiding van het werkterrein denkt het kabinet daarom in de eerste plaats aan activiteiten die de primaire taak ondersteunen. Zo spelen de waterleidingbedrijven thans reeds een belangrijke rol bij het signaleren van veranderingen in het milieu en het ontwikkelen en toepassen van extra zuiveringsmethoden, daar waar brongerichte maatregelen nog onvoldoende effect sorteren. Ook zijn de waterleidingbedrijven, vanuit het oogmerk van bescherming van de grondstof, actief in het signaleren en opsporen van verontreinigingen en het (juridisch) aanpakken van vervuilers. Verschillende waterleidingbedrijven voeren een actief milieu- en natuurbeheer. Door het stimuleren van natuurvriendelijke landbouw en het voeren van een ecologisch terreinbeheer kan een effectieve bescherming van de grondwaterbronnen worden bewerkstelligd.

Bij de taakverbreding van de bedrijfstak staat het kabinet een uitbreiding en intensivering van bovengenoemde activiteiten voor ogen. Tevens is het de bedoeling gezamenlijk de mogelijkheden te verkennen voor nieuwe activiteiten op milieugebied die in het verlengde liggen van hun primaire taak. Zo zouden waterleidingbedrijven door het overnemen van grondwaterwinningen van industrie in ruil voor de levering van industriewater, aldus zowel een hoogwaardig gebruik van grondwater kunnen bevorderen alsook een bijdrage kunnen leveren aan een duurzaam grondwaterbeheer. Verder kan worden gedacht aan het leveren

van diensten op het terrein van waterbesparing voor zover die thans niet of in onvoldoende mate door de marktsector worden opgepakt.

Overigens is het niet de bedoeling dat in het kader van voornoemde taakverbreding beheerstaken van waterbeheerders door drinkwaterbedrijven worden overgenomen.

Voorbeeldfunctie

Het kabinet kent de waterleidingbedrijven als milieubedrijven een voorbeeldfunctie toe. Voor zover het gaat om het verminderen van de eigen milieubelasting wordt het VEWIN-Milieuplan als een inspanningsverplichting gezien. De bedrijfstakorganisatie wordt gevraagd daartoe tenminste tweejaarlijks een milieoverslag op te stellen.

Ook voor de uitvoering van de milieutaken ligt de verantwoordelijkheid op eerste plaats bij de waterleidingbedrijven zelf. De bedrijfstak heeft duidelijk laten blijken zich van deze verantwoordelijkheid bewust te zijn. Na het verschijnen van het NMP(plus) heeft de bedrijfstak het VEWIN-Milieuplan (1991) en het Milieuprogramma (1993) uitgebracht. De voortgang van de uitvoering door de waterleidingbedrijven wordt vastgelegd in het VEWIN-Milieoverslag. Eind 1994 is de tweede voortgangsrapportage, het VEWIN-Milieoverslag 1993, verschenen. Het VEWIN-Milieuplan en de uitwerking daarvan in het VEWIN-Milieuprogramma geven richting aan het «milieuhandelen» van de waterleidingbedrijven. Ze vormen het raamwerk voor het eigen milieuprogramma en milieuzorgsysteem van de individuele bedrijven. Met betrekking tot het verminderen van de milieubelasting bij de produktie en distributie van drinkwater bevat het VEWIN-Milieuplan een groot aantal doelstellingen, welke corresponderen met de taakstellingen in dit Beleidsplan. Het is de taak van de overheid op de uitvoering van deze milieutaak toe te zien. Daartoe is het nodig dat de overheid periodiek door de bedrijfstak wordt geïnformeerd over de voortgang.

Organisatie (pkb 2.2 d)

Voor een duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening is een versterking van de structuur en maatschappelijke positie van de bedrijfstak noodzakelijk. Verdergaande schaalvergroting en intensivering van de samenwerking binnen de drinkwatersector, het verder invullen van de milieutaak en samenwerking in de waterkringloop zijn daarvoor de aangewezen instrumenten.

Willen de waterleidingbedrijven ook in de toekomst de opgedragen taken op doelmatige wijze kunnen verrichten en bovendien doeltreffend in kunnen spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen, dan zal de organisatiestructuur van de bedrijfstak moeten worden versterkt. Dit zou met name door schaalvergroting en intensivering binnen de sector zelf dienen te worden gerealiseerd. Voorts kan een verdere invulling van de milieutaak en samenwerking in de waterkringloop (riolering en waterzuivering) vanwege het synergie-effect in belangrijke mate bijdragen aan enerzijds versterking van de bedrijfstak, anderzijds verhoging van de doelmatigheid.

Mede naar aanleiding van de inspraak en het met de VEWIN gevoerde overleg wordt hierna uitvoerig ingegaan op de verschillende onderdelen van de voorgestane ontwikkelingsrichting. Voor wat betreft het verder invullen van de milieutaak is dat in het voorgaande reeds gebeurd. Ook wordt specifiek aandacht besteed aan het organisatiebeginsel van verticale integratie en de relatie met de energiedistributiebedrijven.

Schaalvergroting en samenwerking

Tengevolge van provinciale reorganisaties is het aantal waterleidingbedrijven tussen 1975 en 1995 afgenomen van 111 tot 36. Naar verwachting zal omstreeks 2000 nog een twintigtal bedrijven resteren. Met het oog op de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening is het gewenst dat de lopende provinciale reorganisaties spoedig worden afgerond. Voor de toekomst acht het kabinet evenwel een verdere schaalvergroting noodzakelijk. Provinciegrenzen mogen daarbij geen belemmering vormen.

In zeven provincies is nu reeds een situatie met één bedrijf bereikt of zal dat na de uitvoering van het reorganisatieplan worden gerealiseerd. De meeste andere provincies sturen voor de middellange termijn eveneens aan op een concentratie tot één bedrijf. Tegelijkertijd is een duidelijke tendens waarneembaar naar provinciegrenzen overschrijdende vormen van samenwerking. Veelal gebeurt dat projectmatig bij de ontwikkeling van nieuwe watervoorzieningswerken. In toenemende mate blijkt er evenwel ook sprake van meer structurele vormen van samenwerking. Zowel in het noorden als ook in het midden, zuiden en westen van het land worden de mogelijkheden tot intensieve samenwerking op bovenprovinciaal niveau, bijvoorbeeld in de vorm van een holding, thans serieus onderzocht. Dit wordt als een positieve ontwikkeling gezien. In veel gevallen zullen de problemen waarvoor de waterleidingbedrijven zich gesteld zien doelmatiger op regionaal niveau kunnen worden opgelost. Dit geldt met name bij het plannen en realiseren van de benodigde capaciteit en in samenhang daarmee het treffen van maatregelen om de verdroging terug te dringen en de leveringszekerheid te vergroten. Het kabinet is dan ook sterk voor intensivering van strategische vormen van samenwerking tussen waterleidingbedrijven. Op termijn komt daardoor de voorgestane verdergaande schaalvergroting in de drinkwatersector binnen bereik. Een verdere opschaling sluit overigens ook aan bij de nationale en internationale ontwikkelingen in de verschillende nutssectoren.

De overheid zal waar mogelijk gunstige voorwaarden creëren om de beoogde organisatorische samenwerking en integratie te bevorderen. Zo nodig zal door het stellen van wettelijke eisen aan de waterleidingbedrijven dit ontwikkelingsproces in de gewenste richting worden bijgestuurd. Een actieve overheidsbemoeienis, zoals deze thans op basis van de provinciale reorganisatieplannen plaatsvindt, wordt daarbij niet beoogd. Dit zou dat op gespannen voet staan met de beleidsvoornemens, die uitgaan van een overheid die meer op afstand opereert en die de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfstak centraal stelt. Bovendien is de bestaande wettelijke reorganisatieregeling niet geschikt voor een provinciegrenzen-overschrijdende schaalvergrotingen. Het kabinet is daarom voornemens om, na afronding van de lopende provinciale reorganisaties, de bestaande wettelijke regeling voor de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening in te trekken.

Samenwerking in de waterkringloop

In deel 1 van het Beleidsplan heeft het kabinet uitgesproken dat ze de organisatorische integratie van de technische waterketen drinkwater – riolering – afvalwaterzuivering voor de korte termijn geen reële optie vindt.

De VEWIN vraagt in haar reactie op deel 1 van het Beleidsplan juist aandacht voor het realiseren van dergelijke «waterbedrijven», waarbij de nutsfuncties afvalwaterzuivering, riolering en drinkwatervoorziening, in lijn met het principe van integraal ketenbeheer, in één organisatie worden ondergebracht. Naar de mening van de VEWIN zou de rijksoverheid lokale

en regionale initiatieven op dat gebied mogelijk moeten maken c.q. eventuele wettelijke belemmeringen weg dienen te nemen.

Vanuit de in het milieubeheer ontwikkelde visie op integraal keten-beheer heeft een benadering, waarbij drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering (naast andere waterketens) als een samenhangende keten wordt gezien, aantrekkelijke kanten. Daarnaast zijn door het bundelen van kennis, expertise en middelen maatschappelijke voordelen te behalen. Het kabinet staat dan ook positief tegenover de huidige samenwerking op genoemde terreinen en is voorstander van intensivering hiervan. De wijze waarop aan bedoelde samenwerking vorm wordt gegeven, wordt primair aan de betrokken partijen overgelaten. De bestaande wettelijke kaders bieden daarvoor voldoende mogelijkheden, zoals ook blijkt uit de verschillende lokale initiatieven die inmiddels zijn genomen.

Vertikale integratie

De provincie Flevoland geeft in haar reactie op deel 1 van het Beleidsplan aan dat een visie op de relatie met overige nutsbedrijven ontbreekt. Ook wil de provincie weten of een organisatorische scheiding tussen winning en distributie van drinkwater mogelijk is en in verband daarmee, of een verticale bedrijfsstructuur noodzakelijk danwel gewenst is.

Eén van de redenen waarom begin zeventiger jaren besloten werd tot reorganisatie van de waterleidingsector, was de zorg om de kwaliteit van de drinkwatervoorziening. Mede op advies van de Raad voor de Drinkwatervoorziening werd toen gekozen voor een verticale bedrijfsstructuur als beste waarborg voor een uit het oogpunt van volksgezondheid verantwoorde drinkwaterkwaliteit. Een structuur waarbij de kwaliteitszorg alle fasen van de bedrijfsvoering (productie, opslag, transport en distributie) omvat. Bij de herformulering van zijn aanbevelingen voor de reorganisatie van de openbare watervoorziening in 1987, handhaafde voornoemde Raad zijn voorkeur voor een verticale bedrijfsstructuur. De toenmalige minister van VROM nam dat advies over. Het kabinet is van mening dat een optimale waarborging van de drinkwaterkwaliteit, in verband met de grote kwetsbaarheid van de drinkwatervoorziening voor externe verontreinigingen, nog steeds een integrale kwaliteitszorg (van bron tot tapkraan) vereist.

De wijze waarop deze kwaliteitszorg binnen de interne bedrijfsorganisatiestructuur vorm wordt gegeven, is op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven zelf. Een organisatorische scheiding van productie en distributie binnen een bedrijf is in beginsel mogelijk, mits er een integraal kwaliteitszorgsysteem operationeel is en de verantwoordelijkheid daarvoor binnen het bedrijf duidelijk is geregeld. Scheiding van productie en distributie in zelfstandige, onafhankelijk van elkaar opererende organisaties voldoet in elk geval niet aan deze kwaliteitseis.

De relatie tussen de drinkwatersector en de energiesector, waarin het voornoemde beginsel van verticale integratie een belangrijke rol speelt, komt hierna aan de orde.

Horizontale integratie met energiedistributie

In deel 1 van het Beleidsplan verklaart het kabinet geen voorstander te zijn van een ontwikkeling in de richting van verdergaande fusies tussen waterleidingbedrijven en energiebedrijven, omdat ze de verschillen in opgave, technologie, structuur en cultuur tussen beide nutssectoren te groot acht.

Dit standpunt wordt door de Raad voor de Drinkwatervoorziening en de Waterleiding Maatschappij Limburg in hun reactie nadrukkelijk onderschreven. EnergieNed en de gezamenlijke horizontaal geïntegreerde (water met energie) nutsbedrijven daarentegen betreuren dit standpunt. Ze wijzen daarbij op de voordelen van horizontale integratie en op het feit dat de bestaande horizontaal geïntegreerde bedrijven in staat zijn gebleken aan de verplichtingen in het kader van de drinkwatervoorziening te voldoen. EnergieNed is bovendien van mening dat de visie van het kabinet niet overeenkomt met het standpunt dat de minister van Economische Zaken huldigde bij de parlementaire behandeling van de voorgestelde Wet energiedistributie en tevens op gespannen voet staat met de uitspraken van de Kroon in het kader van de goedkeuringsprocedure van de provinciale reorganisatieplannen. De keuze voor de meest passende organisatievorm of vorm van samenwerking tussen energie- en waterdistributie kan volgens EnergieNed beter aan de ontwikkelingen in de praktijk en aan de lokale en regionale overheden worden overgelaten. Het kabinet wordt daarom verzocht geen voorkeur ten aanzien van de organisatievorm uit te spreken.

In 1975 werd de Waterleidingwet uitgebreid met een regeling betreffende de reorganisatie van de drinkwatersector. Daarbij kregen de provincies de taak om waar nodig reorganisatieplannen op te stellen. Doelstelling van de reorganisatie was het totstandbrengen van een doelmatige openbare watervoorziening door schaalvergroting en het zoveel mogelijk in een hand brengen van productie en distributie (verticale integratie). Tijdens het reorganisatieproces werd in 1978, mede naar aanleiding van de eerste energiecrisis, de Commissie Concentratie Nutsbedrijven (CoCoNut) ingesteld om advies uit te brengen over de mogelijkheden tot concentratie van de nutsvoorzieningen in de sectoren gas, water en elektriciteit. In het eerste regeringsstandpunt inzake het eindrapport van deze commissie, in mei 1981, werd ingestemd met het advies om het principe van verticale integratie bij de productie, transport en distributie voor de drinkwatervoorziening te handhaven. Verder werd opgemerkt dat tegen handhaving van de bestaande horizontale integratie met energiedistribuerende bedrijven geen bezwaar bestaat, mits dit een goede organisatie van de drinkwatervoorziening niet in de weg staat.

Bij de aanvang van het reorganisatieproces in de drinkwatersector was er nog een groot aantal lokale nutsbedrijven dat naast de levering van energie ook de distributie en soms ook de productie van drinkwater verzorgde. Bij de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening werd in de meeste gevallen de bestaande horizontale integratie tussen energie- en drinkwaterdistributie bewust verbroken. De noodzakelijke schaalvergroting en de realisatie van een verticale bedrijfsstructuur hadden tot gevolg dat de drinkwateronderdelen van lokale nutsbedrijven werden opgenomen in een groter regionaal waterleidingbedrijf. Het verbreken van die band hoeft in de visie van het kabinet echter niet noodzakelijkerwijze te leiden tot het verlies van voordelen van horizontale integratie. In dit verband adviseerde de Raad voor de Drinkwatervoorziening in 1987 om bij reorganisaties aandacht te besteden aan het behoud van de voordelen van horizontale integratie voor verbruikers. De Raad stelt voor gezamenlijke verbruikerskantoren in te richten of dienstverleningscontracten te sluiten. Bij sommige reorganisaties, waarbij grotere horizontaal geïntegreerde nutsbedrijven waren betrokken, is ook daadwerkelijk voor de laatste oplossing gekozen. De verantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening komt daarbij te liggen bij het in het reorganisatieplan aangewezen waterleidingbedrijf, waaraan ook de bedrijfsmiddelen worden overgedragen. De distributie blijft echter door het betreffende gemeentelijk nutsbedrijf plaatsvinden op basis van een overeenkomst met het verantwoordelijke waterleidingbedrijf.

Verschillende gemeentelijke, horizontaal geïntegreerde nutsbedrijven hebben bezwaar gemaakt tegen provinciale reorganisatieplannen waarbij de drinkwatervoorziening in hun gebied werd toegewezen aan een regionaal of provinciaal waterleidingbedrijf. Bij de beoordeling van deze reorganisatieplannen heeft de Kroon weliswaar erkend dat de horizontale integratie voor de distributie bepaalde voordelen heeft, maar anders dan insprekers menen, heeft ze daaraan niet de conclusie verbonden dat een dergelijke integratie ook behouden moet blijven. Integendeel, de Kroon geeft duidelijk aan dat de provincies een grote mate van vrijheid hebben met betrekking tot de wijze waarop ze een doelmatige drinkwatervoorziening wensen te realiseren.

In de energiesector werd op basis van eerder genoemd regeringsstandpunt inzake het eindrapport van de CoCoNut allereerst een scheiding tussen (grootschalige) productie en distributie van elektriciteit tot stand gebracht. In dat kader werd de organisatiestructuur van de elektriciteitsproductiesector formeel geregeld in de Elektriciteitswet 1989. Voor wat betreft de energiedistributiesector heeft de minister van Economische Zaken in 1988 met de sector een convenant afgesloten waarin de sector op zich nam om, op basis van door de sector zelf ontwikkelde plannen, tot concentratie en horizontale integratie (tussen elektriciteit en gas) te komen. Onderdeel van de afspraken was dat het concentratieproces wettelijk zou worden ondersteund. Daartoe is in 1991 de ontwerp Wet energiedistributie bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken 22 160). Bij de behandeling van het wetsontwerp is ook de relatie met de drinkwatervoorziening aan de orde geweest. Daarbij is gewezen op het verschillen in procedure en benadering bij de reorganisatie tussen beide sectoren en is voorts verwezen naar het regeringsstandpunt inzake het eindrapport van de CoCoNut. Omdat de concentratie en integratie van de distributiebedrijven in de praktijk verder ging dan de oorspronkelijke plannen van de sector, heeft de minister van Economische Zaken in november 1993 de Tweede Kamer laten weten af te zullen zien van het wettelijk regelen van de organisatiestructuur bij de energiedistributie. Daarmee wordt aan de sector zelf de verantwoordelijkheid gelaten aangaande de gewenste mate van concentratie en horizontale integratie.

Geconstateerd wordt dat de reorganisaties in de drinkwatersector en energiesector tot op heden op verschillende wijze en min of meer onafhankelijk van elkaar zijn verlopen. De drinkwatervoorziening wordt thans grotendeels verzorgd door zelfstandige, verticaal geïntegreerde waterleidingbedrijven (bij 83% van de aansluitingen). In de energiesector is er een scheiding tussen (grootschalige) productie en distributie en is de horizontale integratie tussen elektriciteits- en gasdistributie in belangrijke mate gerealiseerd. Het proces van schaalvergroting en integratie is in beide sectoren overigens nog steeds gaande. Na afronding van de thans lopende provinciale reorganisaties in de drinkwatersector zullen er naar verwachting slechts enkele bedrijven resteren die naast energiedistributie ook zelfstandig de productie en distributie van drinkwater verzorgen (bij minder dan 10% van de aansluitingen). Daarnaast zal de distributie van drinkwater door energiedistributiebedrijven in een aantal stedelijke gebieden waarschijnlijk worden voortgezet op basis van een dienstverleningsovereenkomst met het regionale waterleidingbedrijf.

Zoals in het voorgaande is aangegeven is het kabinet van mening dat de organisatiestructuur van drinkwatersector in de eerste plaats moet worden versterkt door verdergaande schaalvergroting en intensivering van de samenwerking binnen de sector zelf. In de tweede plaats door verdere invulling van de milieutaak en door samenwerking in de waterkringloop. De synergie van missie en taken en vergroting van de doelmatigheid zijn daarbij belangrijke drijfveren.

Het kabinet is zich ervan bewust dat samenwerking met energie-distributiebedrijven (en andere nutsbedrijven) op een onderdeel van het werkterrein van de waterleidingbedrijven, namelijk de distributie, kan leiden tot kostenvoordelen. Hoe deze voordelen worden gerealiseerd wordt aan partijen overgelaten en is mede afhankelijk van regionale omstandigheden. Voor het bereiken van deze voordelen zijn fusies tussen waterleidingbedrijven en energiedistributiebedrijven evenwel niet noodzakelijk. Ook zijn dergelijke fusies, gelet op de snelle ontwikkelingen in de onderscheiden sectoren, thans niet opportuun.

Vastgesteld wordt dat de geschetste beleidslijn door het bestuur van de VEWIN en door het merendeel van de waterleidingbedrijven wordt onderschreven. Het kabinet realiseert zich echter dat in beide nutssectoren de organisatie-ontwikkeling nog volop in beweging is. Dit kan er toe leiden dat horizontale integratie in de toekomst opnieuw in beeld wordt gebracht. Met het oog daarop wil het kabinet, vanuit haar verantwoordelijkheid voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, met de drinkwatersector c.q. de eigenaren van de waterleidingbedrijven in gesprek blijven over de effectuering van de voorgestane beleidslijn. Het ligt daarbij in de rede om een dergelijk overleg te combineren met het aangekondigde overleg met de sector over privatisering en de nieuwe Waterleidingwet.

Openbaar nutskarakter (pkb 2.2 e)

Het openbaar nutskarakter van de drinkwatervoorziening moet worden gewaarborgd. Daarom is het van groot belang dat de zeggenschap in de waterleidingbedrijven in handen van de regionale overheden blijft.

Het kabinet zal zich inspannen om het openbaar nutskarakter ook voor de toekomst zo veel mogelijk veilig te stellen. Daartoe wil ze in elk geval met de gemeenten en provincies nadere afspraken maken.

Blijkens de reacties op deel 1 van het Beleidsplan wordt dit standpunt breed onderschreven. De Raad voor de Drinkwatervoorziening en de VEWIN vragen het kabinet bovendien om concrete stappen te ondernemen. De VEWIN wil dat het kabinet aangeeft op welke wijze ze de aanbesteding van waterleidingconcessies en de beschikbaarstelling van leidingnetten aan derden wil voorkomen. De Raad op zijn beurt, is van mening dat het kabinet reeds nu aan de Europese Commissie duidelijk moeten maken waarom de richtlijn betreffende overheidsopdrachten en diensten zich ook in de toekomst niet dient uit te strekken tot concessieverlening op het terrein van de openbare drinkwatervoorziening. Verder vindt de Raad dat de overheid, gezien het grote belang voor de samenleving van goed drinkwater, invloed moet kunnen blijven uitoefenen op de openbare drinkwatervoorziening. In dit verband acht de Raad de overheids-NV de beste organisatievorm voor de Nederlandse drinkwaterbedrijven en adviseert het kabinet om in het Beleidsplan expliciet voor deze organisatievorm te kiezen. Daarbij zou volgens de Raad wel geregeld moeten worden dat de aandelen alleen aan andere overheidsorganen binnen Nederland overgedragen mogen worden, zodat het ook overheids-NV's blijven.

Het Nutsbedrijf Regio Eindhoven is het daarentegen oneens met bovengenoemd standpunt en stelt dat de doelstellingen van het drinkwaterbeleid bij privatisering en liberalisering van de openbare watervoorziening niet in gevaar komen.

Naar aanleiding van deze reacties wordt hierna het kabinetsstandpunt nader toegelicht en in een breder kader geplaatst. Daarbij wordt nader aangegeven welke maatregelen het kabinet voornemens is in dat verband te nemen. De ontwikkelingen in de drinkwatersector kunnen namelijk niet

los worden gezien van de ontwikkelingen in andere nutssectoren. De liberalisering van deze sectoren, in het kader van het tot stand brengen van een Europese gemeenschappelijke markt, blijkt gepaard te gaan met een groeiende aandacht voor privatisering en commercialisering.

Liberalisering

Binnen de Europese Unie wordt gestreefd naar het realiseren van een gemeenschappelijke markt: een economische ruimte zonder binnen-grenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. In dat kader zijn diverse maatregelen genomen die de liberalisering van tot dan toe gesloten nationale markten moeten bewerkstelligen. Een belangrijk instrument dat daarbij wordt gehanteerd is Europese regelgeving in de vorm van de zogenaamde harmonisatie-richtlijnen.

Van belang voor de waterleidingsector zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze zijn gericht op de liberalisering van de overheidsmarkten voor leveringen, werken en diensten. Naast de richtlijnen die zich richten tot de overheden als opdrachtgever, is er in 1993 ook een afzonderlijke richtlijn voor nutssectoren, waaronder de waterleidingsector, tot stand gekomen. Deze richtlijnen geven aan welke (openbare) procedures de overheden respectievelijk de nutsbedrijven moeten volgen bij het verlenen van opdrachten voor leveringen, werken en diensten.

Zoals in deel 1 van het Beleidsplan staat vermeld, is er bij de totstandkoming van deze richtlijnen van afgezien om ook waterleidingconcessies onder de werking van de aanbestedingsrichtlijnen te brengen. Een belangrijke reden daarvoor was het verschil in de wijze waarop de concessieverlening in de verschillende EU-landen is geregeld. De bedoeling van de Europese Commissie was om contractuele concessies te reguleren. Probleem daarbij is dat in een aantal landen de concessieverlening wel door middel van een overeenkomst gebeurt, maar dat in andere landen, waaronder Nederland, de concessieverlening op basis van bestuursrechtelijke regelgeving geschiedt. Voor zover er in de Nederlandse situatie sprake is van concessies, gaat het om het toekennen van exclusieve rechten voor de distributie en produktie van drinkwater. Het verlenen van exclusieve rechten valt niet onder de werkingssfeer van de aanbestedingsrichtlijnen. Wel zal de daaruit voortvloeiende monopoliepositie niet in strijd met het EEG-verdrag mogen komen.

Overigens kent Nederland geen eenduidig concessiestelsel voor de waterleidingsector. Veelal is op grond van provinciale waterleidingverordeningen voor het exploiteren van een waterleidingbedrijf een vergunning vereist. Deze verordeningen worden in toenemende mate ingetrokken daar waar er provinciale reorganisatieplannen tot stand zijn gekomen. Op basis van de provinciale reorganisatieplannen verkrijgen de daarin aangewezen waterleidingbedrijven een exclusieve bevoegdheid tot levering van drinkwater.

Gezien het voorgaande acht het kabinet het onwaarschijnlijk dat er een verplichte (openbare) aanbesteding van Nederlandse waterleidingconcessies in Europees verband tot stand komt. Wel is het kabinet in verband met deze concessie-problematiek van mening dat het wenselijk is om tot een duidelijker regeling te komen met betrekking tot de wijze waarop en de voorwaarden waaronder exclusieve rechten voor de produktie en distributie van drinkwater in Nederland door de overheid worden verleend.

Naast bovengenoemde aanbestedingsrichtlijnen zijn voor de waterleidingsector ook de voorstellen van de Europese Commissie voor de liberalisering van de energiemarkt van belang. Zowel de meeste lidstaten als het Europees Parlement achtten de desbetreffende

Commissie-voorstellen niet aanvaardbaar, aangezien zij onvoldoende recht deden aan de vanuit het energiebeleid te stellen voorwaarden met betrekking tot de voorzieningszekerheid en het milieu. Inmiddels heeft de Commissie haar voorstellen aangepast en begin 1994 opnieuw aan de Energieraad voorgelegd.

In deel 1 van het Beleidsplan wordt gewezen op de mogelijkheid dat de waterleidingbedrijven naar het voorbeeld van de ontwerp-richtlijnen voor de energiesector verplicht zouden worden hun leidingnetten voor derden open te stellen (Third Party Access). Het TPA-concept is in de nieuwe Commissie-voorstellen gewijzigd en vervangen door een systeem waarbij sprake is van een «onderhandelbare toegang». Daarnaast is in de discussies op Raadsniveau een alternatief voorgesteld dat uitgaat van een «single buyer» constructie en waarbij lidstaten de mogelijkheid zouden hebben het ene danwel het andere systeem te kiezen. De discussie zal nog wel enige tijd voortduren, maar gaat in ieder geval in een richting van meer vrijheidsgraden waar het de toegang tot de netwerken betreft. Het lijkt evenwel onwaarschijnlijk dat deze tendens gevolgen zal hebben voor de drinkwatersector, vanwege de specifieke aard van het produkt drinkwater en de andere infrastructuur van de drinkwatervoorziening. De Europese Commissie heeft momenteel ook geen concrete plannen om een met de energiesector vergelijkbare mate van liberalisering in de drinkwatersector te realiseren. In sommige opzichten verschilt de drinkwatervoorziening dan ook wezenlijk van de energiesector. In de eerste plaats is het concept van een gemeenschappelijke markt voor drinkwater moeilijk denkbaar. Bij de drinkwatervoorziening is er vanwege de afhankelijkheid van de bronnen en relatief hoge transportkosten sprake van een natuurlijk regionaal monopolie. In de tweede plaats onderscheidt de drinkwatervoorziening zich van andere nutssectoren vanwege het volksgezondheidskarakter. Naar de mening van het kabinet is het ook in de Europese context goed verdedigbaar dat voor deze elementaire voorziening om redenen van volksgezondheid een monopoliepositie noodzakelijk is. Deze monopoliepositie zal zich echter niet verder uit mogen strekken dan uit het oogpunt van volksgezondheid strikt noodzakelijk is. Het is daarom te verwachten dat de omvang van de waterleiding-monopolies aan strenge grenzen zal moeten worden gebonden. In dat verband kan de vraag aan de orde komen in hoeverre er ook in de waterleidingsector, bijvoorbeeld bij leveringen van (drink)water aan de industrie en eventuele andere activiteiten, ruimte voor concurrentie bestaat.

Het kabinet zal zich zonodig in Europees verband sterk maken voor het behoud van een monopoliepositie voor de drinkwatervoorziening. Ook zal ze zich, in nauwe samenspraak met de bedrijfstak, nader beraden op de gewenste omvang van het drinkwatermonopolie en de verlening van exclusieve rechten aan waterleidingbedrijven.

Privatisering

In het Engelse model van privatisering zijn de voormalige overheidsbedrijven omgezet in beursgenoteerde ondernemingen, waarbij het kapitaal in particuliere handen is. Om de kwaliteit en het prijsniveau van de drinkwatervoorziening te bewaken, heeft de overheid ter bescherming van de consument een uitgebreid stelsel van regelgeving en toezicht opgezet.

In het Franse model van privatisering is er sprake van uitbesteding van de exploitatie van een waterleidingbedrijf aan private ondernemingen. De verantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening en de eigendom van de bedrijfsmiddelen blijft echter in handen van de lokale overheid. De exploitatie wordt daarbij door middel van een overeenkomst opgedragen aan een speciaal opgerichte maatschappij (waarin een private onderneming wel participeert maar waarin de lokale overheid een meerder-

heidsbelang heeft) danwel door middel van een concessie-overeenkomst aan een particuliere onderneming uitbesteed. De looptijd van de contracten en de concessie-overeenkomsten variëren, afhankelijk van de omvang van de te plegen investeringen, van 12 tot 30 jaar.

Zowel in Engeland als Frankrijk lijkt de keuze voor privatisering met name ingegeven vanuit de behoefte om particulier kapitaal aan te trekken in verband met te plegen grote investeringen. Deze waren nodig om het niveau van de drinkwatervoorziening op een aanvaardbaar peil te brengen. Dezelfde reden is momenteel oorzaak van een sterke tendens tot privatisering van de drinkwatervoorziening (naar Frans model) in de Zuid-Europese landen. Overigens is er zowel in het Engelse als in het Franse model op het gebied van de drinkwatervoorziening nog steeds sprake van monopolies.

In Nederland zijn de meeste waterleidingbedrijven oorspronkelijk ontstaan als gemeentelijke of provinciale bedrijven. Inmiddels zijn deze op enkele uitzonderingen na omgezet in naamloze vennootschappen, waarbij de aandelen in handen zijn van genoemde overheden (overheids-NV's). Feitelijk is hier sprake van privatisering in de vorm van verzelfstandiging van overheidsbedrijven. De waterleidingbedrijven zijn daarmee op enige afstand van de overheid komen te staan. De beïnvloeding loopt nu indirect, namelijk via de algemene vergadering van aandeelhouders en de Raad van Commissarissen. Tegelijkertijd maakt de NV-vorm een meer bedrijfsmatige exploitatie mogelijk, waardoor de doelmatigheid van de drinkwatervoorziening wordt bevorderd.

In de Nederlandse situatie gaan bedrijfsmatigheid en flexibiliteit dus hand in hand met overheidszeggenschap. De kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat op een hoog niveau. Voor privatisering naar Engels of Frans model is daarom geen aanleiding. Ook uit financieel-economisch oogpunt is daartoe momenteel geen noodzaak. Vanuit hun financieel gezonde positie blijken de Nederlandse waterleidingbedrijven in de praktijk goed in staat om de benodigde middelen voor grote investeringen op de kapitaalmarkt aan te trekken. Door het ontbreken van concurrentie (ervan uitgaande dat de drinkwatermonopolies worden gehandhaafd) zijn er ook geen prijsvoordelen te verwachten. Bovendien zal bij (verdere) privatisering een spanningsveld ontstaan tussen het financiële belang van de aandeelhouders en het belang van de consument. Wel zou de verkoop van aandelen aan de private sector de desbetreffende overheden een aanzienlijke som geld kunnen opleveren. In dat geval zal echter, in vergelijking met de huidige situatie, een veel uitgebreider stelsel van regelgeving en toezicht nodig zijn om de kwaliteit en het prijsniveau van de drinkwatervoorziening te bewaken.

Tegen deze achtergrond is het kabinet van oordeel dat de overheids-NV op dit moment de meest geschikte organisatievorm voor de Nederlandse waterleidingbedrijven is. Daardoor kan de voor deze nutsfunctie noodzakelijke overheidsinvloed worden gewaarborgd. Van belang in dit verband is ook dat de overdracht van aandelen in de statuten van de waterleidingbedrijven veelal aan beperkingen is gebonden. Het is echter noodzakelijk dat de overheden ook in de toekomst voldoende zeggenschap in de waterleidingbedrijven houden. Hoewel het kabinet thans geen aanwijzingen heeft dat de desbetreffende overheden plannen hebben hun aandelen in waterleidingbedrijven aan niet-overheden over te dragen, is het niet uitgesloten dat daarover op termijn discussie ontstaat. Daarom is het kabinet voornemens om met de gemeenten en provincies in overleg te treden over het vaststellen van spelregels teneinde het openbaar nutskarakter van de drinkwatervoorziening voor de toekomst veilig te stellen.

Commercialisering

Binnen de waterleidingsector valt een toenemende aandacht voor meer marktgerichte, commerciële vormen van ondernemen waar te nemen. Deze ontwikkelingstendens is slechts voor een deel te verklaren uit de plaatsgevonden verzelfstandiging van de waterleidingbedrijven van overheidsdiensten naar overheids-NV's. Een belangrijke oorzaak van deze ontwikkeling lijkt de in gang gezette liberalisering in andere nutssectoren, met name die in de energiedistributiesector. Enerzijds zitten aan een dergelijke ontwikkeling positieve kanten. Meer aandacht voor een efficiënte en klantgerichte bedrijfsvoering kan tot een grotere doelmatigheid bij de openbare watervoorziening leiden. Verbreding van het werkterrein door het aanbieden van specifieke waterprodukten (naast of als alternatief voor drinkwater) en het ondernemen van nieuwe activiteiten als industriële waterzuivering passen goed in de ontwikkelingsrichting die het kabinet voor ogen staat. Anderzijds brengt een marktgericht en commercieel ondernemen door waterleidingbedrijven ook gevaren voor het uitvoeren van de kerntaken met zich mee. Een al te sterke fixatie op kostenbeheersing en winstmaximalisatie zal ten koste gaan van de vereiste kwaliteitszorg bij de drinkwatervoorziening en kan tevens betekenen dat het uitvoeren van (minder winstgevende) milieutaken ter discussie komt te staan. Ook kan de continuïteit van de drinkwatervoorziening in gevaar komen door de financiële risico's die waterleidingbedrijven lopen, wanneer ze zich op branche-vreemde markten gaan begeven.

Als consequentie van een meer marktgerichte en commerciële bedrijfsstrategie zullen waterleidingbedrijven zich in toenemende mate op het terrein van de marktsector gaan begeven. Naast de hiervoor al gemelde financiële risico's, kan dat ook tot problemen leiden op het gebied van de mededinging. Er zal sprake zijn van oneerlijke concurrentie, wanneer waterleidingbedrijven in vergelijking met andere bedrijven daarbij profiteren van hun monopoliepositie. Zo zijn waterleidingbedrijven op fiscaal gebied in een voordelige positie, omdat ze zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelastingplicht.

Zowel met het oog op de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als uit het oogpunt van eerlijke mededinging acht het kabinet het noodzakelijk dat de activiteiten met een openbaar nutskarakter zowel organisatorisch als juridisch worden gescheiden van de overige activiteiten die de waterleidingbedrijven verrichten. Een dergelijke scheiding is eveneens gewenst om in EU-verband de monopoliepositie van de drinkwatersector te kunnen verdedigen. Het kabinet zal deze problematiek aan de orde stellen bij het aangekondigde overleg over de taakverbreding van de sector.

Toezicht (pkb 2.2, f)

De overheid ziet erop toe dat de openbare watervoorziening op een maatschappelijk verantwoorde wijze plaatsvindt. De toezichthoudende rol van de centrale overheid zal worden afgestemd op de huidige en toekomstige ontwikkelingen.

Op dit moment ligt het accent bij het toezicht op de waterleidingbedrijven sterk op de volksgezondheid. Met dit toezicht is de Inspectie Milieuhygiëne belast. Daarnaast, maar van minder belang, is er het toezicht door de Geneeskundige Inspectie met betrekking tot het personeel van de waterleidingbedrijven en het toezicht namens de minister van VROM op de planning en realisatie van de watervoorzieningswerken door de bedrijfstak.

Verschillende van de hiervoor geschetste ontwikkelingen binnen de openbare watervoorziening zijn van direct belang voor de rol van de centrale overheid als toezichthouder op de waterleidingbedrijven.

In de rolverdeling tussen overheid en bedrijfstak treden verschuivingen op. In dat verband zal het karakter van het overheidsbemoeienis minder (direct) regulerend en meer kaderstellend worden. Daarbij zal het functioneren van de waterleidingbedrijven meer dan nu aan de hand van (wettelijke) normen en criteria worden getoetst. Het belang en de omvang van de overheidstoetsing zal daardoor toenemen. Ook zullen daardoor andere aspecten dan volksgezondheid bij de toetsing worden betrokken, zoals doelmatigheid en leveringszekerheid.

Bovengenoemde ontwikkeling op het gebied van de toetsing zal nog worden versterkt ten gevolge van de voorgestelde taakverbreding en verdergaande schaalvergroting van de bedrijfstak. Bovendien zal de behoefte bij de overheid aan een adequaat toetsingskader nog verder toenemen ten einde het openbare nuts karakter van de drinkwatervoorziening te kunnen waarborgen tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op het gebied van privatisering en commercialisering.

Voorts zijn ook de mogelijkheden die integrale kwaliteitszorgsystemen en certificering bieden van invloed op het toezicht. Vanwege de daardoor ontstane mogelijkheid om toezicht uit te oefenen op het productieproces van de waterleidingbedrijven zal de huidige methode van toezicht achteraf deels kunnen worden vervangen door preventief toezicht.

Wettelijk kader (pkb 2.2 g)

Met het oog op de gewijzigende verhouding tussen overheid en bedrijfstak en de versterking en verbreding van de positie van de openbare watervoorziening is aanpassing van het wettelijk kader noodzakelijk. Het kabinet zal het initiatief nemen om de Waterleidingwet te vervangen door een nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening.

Het primaire wettelijk kader voor de openbare watervoorziening wordt gevormd door de Waterleidingwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, het Waterleidingbesluit en het Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989.

Daarnaast is de wet- en regelgeving op het terrein van het milieubeheer, de waterhuishouding en de ruimtelijke ordening van groot belang voor de openbare watervoorziening. Het gaat daarbij om de bescherming en beschikbaarheid van grond- en oppervlaktewater als grondstof voor de drinkwatervoorziening.

De Waterleidingwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten vormen een belangrijk instrument voor de openbare watervoorziening. Voor de waterleidingbedrijven bevat het hun maatschappelijke opdracht en geeft het de randvoorwaarden waaraan de bedrijven bij de uitvoering van hun taak moeten voldoen. Anderzijds verschaft het de overheid de grondslag voor het uitoefenen van het toezicht, het totstandbrengen van de reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening en de bemoeienis met de planning van de watervoorzieningswerken.

De huidige Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit dateren echter uit de jaren vijftig. De structuur en inhoud, die op hoofdlijnen hetzelfde zijn gebleven, zijn gebaseerd op destijds heersende opvattingen over overheid, regulering, toezicht en handhaving. Sindsdien is de visie op de rol van de (centrale) overheid aanzienlijk gewijzigd. Met betrekking tot de openbare watervoorziening komt dit in het Beleidsplan onder meer tot uitdrukking in het centraal stellen van de positie van de bedrijfstak en een andere invulling van de rol van de overheid. Deze gewijzigde beleidsvisie zal zijn neerslag in een wettelijke regeling moeten krijgen. Op het gebied

van de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening, het planstelsel en het toezicht is wijziging van de bestaande regelgeving reeds aangekondigd. Het is niet goed mogelijk om de noodzakelijke inhoudelijke aanpassingen binnen de huidige structuur van de regelgeving op adequate wijze vorm te geven.

Ook op het gebied van wetgevingsbeleid doen zich belangrijke ontwikkelingen voor. In dit kader is met name de toegenomen aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving van belang. De Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit zijn in de loop der jaren al vele malen op onderdelen uitgebreid en aangepast. Daardoor laat de consistentie en samenhang te wensen over. Bovendien is het wettelijke handavingsinstrumentarium niet meegegroeid met de ontwikkelingen binnen de bedrijfstak. Uit het oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is verbetering van de regelgeving op genoemde punten dan ook wenselijk.

Tenslotte worden in het Beleidsplan, naast de hiervoor genoemde onderwerpen, nog diverse andere wijzigingen in de regelgeving aangekondigd. Dit betreft onder meer de normstelling voor drinkwater, de leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening, de erkenning van laboratoria en het gebruik van chemicaliën en materialen in de drinkwatervoorziening. Inpassing van deze onderwerpen in de bestaande structuur zal de consistentie en samenhang nog verder verstoren.

In het licht van het voorgaande geeft het kabinet er daarom de voorkeur aan een geheel nieuwe wettelijke regeling voor de openbare drinkwatervoorziening te ontwerpen. Het ontwerp voor een dergelijke regeling zal omstreeks 1998 aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. Het is het voornemen deze ontwerp-regeling in nauw overleg met de bedrijfstak en de betrokken overheden tot stand te brengen.

2.3. Planstelsel

Middellange termijnplan (pkb 2.3 a,b)

Het bedrijfstakplan voor de middellange termijn, het VEWIN-Tienjarenplan, komt te vervallen. In plaats daarvan zullen de waterleidingbedrijven wettelijk worden verplicht periodiek een plan op te stellen, waarin wordt aangegeven op welke wijze de openbare watervoorziening binnen hun voorzieningsgebied zal worden veiliggesteld.

Met het vervangen van de wettelijke verplichting tot het opstellen van een middellange termijnplan op landelijk niveau door een planverplichting op bedrijfsniveau wordt tegemoet gekomen aan de wens om de planning beter te laten aansluiten bij de provinciale facetplanning. Hoewel de totstandkoming van deze bedrijfsplannen de verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven is, is een nauwe betrokkenheid van de betreffende provincies daarbij van wezenlijk belang gezien hun taken en bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening, de waterhuishouding en het milieubeheer.

Het planningsproces, dat het kabinet hierbij voor ogen staat, wordt gekenmerkt door een continue interactie tussen de waterleidingbedrijven en de provincies. Op basis van enerzijds de capaciteitsplanning van de waterleidingbedrijven en anderzijds de randvoorwaarden en realisatiemogelijkheden van het provinciale facetbeleid wordt via een iteratief proces een zodanige planning van watervoorzieningswerken bereikt, dat daarmee de continuïteit van de drinkwatervoorziening kan worden verzekerd. De verschillende provinciale plannen worden daarmee periodiek in overeenstemming gebracht. In de praktijk is er al enige tijd sprake van een ontwikkeling waarbij de planning vooral op regionaal

niveau vorm en inhoud krijgt en heeft het hiervoor beschreven proces al min of meer ingang gevonden.

Met het schrappen van het bedrijfstakplan voor de middellange termijn vervalt ook de centrale sturing van de planning door de VEWIN. In beginsel ontstaat daardoor het risico dat er vanuit het oogpunt van doelmatigheid tot minder optimale oplossingen wordt gekomen.

Naar de mening van het kabinet hoeft het vervallen van een landelijke bedrijfstakplanning niet tot sub-optimalisaties te leiden. Op de eerste plaats is de openbare watervoorziening sterk regionaal bepaald. Ook in de Tienjarenplannen van de VEWIN worden bij de planning feitelijk vijf afzonderlijke regio's onderscheiden. In de tweede plaats is er een duidelijke tendens waarneembaar waarbij waterleidingbedrijven tot een strategische, provinciegrenzen-overschrijdende samenwerking komen bij het ontwikkelen en inzetten van nieuwe produktiemiddelen. Bovendien is de keuze voor een planning op bedrijfsniveau mede gedaan tegen de achtergrond van de voorgestane ontwikkeling ten aanzien van de organisatiestructuur van de bedrijfstak. Verdergaande schaalvergroting en intensivering van de onderlinge samenwerking vormen dan ook randvoorwaarden met het oog op de doelmatigheid van de voorgestelde planning. Zonodig kan een optimalisatie worden bevorderd door waterleidingbedrijven te verplichten op regionaal niveau bij de planning samen te werken. De VEWIN zou in de toekomst op dit terrein een coördinerende rol kunnen blijven vervullen.

De bedrijfsplannen zullen door de rijksoverheid worden beoordeeld op de toekomstgerichte waarborging van de drinkwatervoorziening. Deze toetsing zal plaatsvinden in het verlengde van het eerstelijnstoezicht op de drinkwaterkwaliteit en de leveringszekerheid. In verband daarmee zullen eisen en criteria worden ontwikkeld waaraan de bedrijfsplannen moeten voldoen.

Daarnaast vervullen de nationale facetplannen op het gebied van het fysieke milieu een voorwaardenscheppende en richtinggevende rol voor zowel de bedrijfsplannen als het provinciale facetbeleid. In het uiterste geval kan de minister van VROM respectievelijk V&W met het oog op de veiligstelling van de openbare watervoorziening een aanwijzing geven om het streekplan of bestemmingsplan respectievelijk het provinciale waterhuishoudingsplan aan te passen.

De planning in de overgangperiode

Met de VEWIN en het IPO zullen in de loop van 1995 afspraken worden gemaakt over de wijze waarop, in de overgangsfase naar de nieuwe planfiguur, met de vigerende wettelijke verplichting om een nieuw Tienjarenplan op te stellen zal worden omgegaan.

Het derde tienjarenplan van de VEWIN, het Tienjarenplan 1989, werd in juni 1992 door de toenmalige minister van VROM goedgekeurd. Dit gebeurde aan de hand van een aanvullend standpunt, nadat de goedkeuring van het plan in verband met de verdrogingsproblematiek in 1990 gedeeltelijk was aangehouden. Op grond van het bepaalde in de Waterleidingwet zou de VEWIN binnen drie jaar daarna, dus in 1995, een volgend tienjarenplan moeten uitbrengen. Vanwege de lopende discussie over het planstelsel bestond er tot nu toe geen duidelijkheid over de inhoud van de toekomstige meerjarenplanning door de bedrijfstak en de daarbij te volgen procedure. Inmiddels heeft de VEWIN aan de minister van VROM kenbaar gemaakt dat ze het, gezien de huidige stand van zaken, niet zinvol acht om nog een nieuw tienjarenplan op te stellen.

Met het onderhavige kabinetsstandpunt wordt voor de toekomst een nieuwe lijn uitgezet voor wat betreft de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de planning. Ook voor de tussenliggende periode is het evenwel noodzakelijk dat de rijksoverheid, om haar beleidsverantwoordelijkheid voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening waar te kunnen maken, voldoende inzicht heeft in het planningsproces binnen de waterleidingsector. Alleen dan is het mogelijk om op basis van het voorliggende Beleidsplan en in samenwerking met de provincies zonodig het planningsproces bij te sturen. Over de wijze waarop dit doel kan worden gerealiseerd en in het verlengde daarvan over hoe om te gaan met de formeel nog geldende verplichting tot het opstellen van een nieuw meerjarenplan, wil de rijksoverheid nog in 1995 afspraken maken met de bedrijfstak en het IPO. Daarbij zal ook het aangekondigde VEWIN-Beleidsplan, waarin de bedrijfstak haar beleid op hoofdlijnen zal neerleggen, worden betrokken. Het beleid van de rijksoverheid is gericht op een zo soepel mogelijke overgang naar het nieuwe planningsstelsel.

Tegen deze achtergrond lijkt het opstellen van een nieuw tienjarenplan inderdaad minder zinvol. De voorkeur van het kabinet gaat eerder uit naar een alternatief dat goed aansluit bij de de voorgestelde methode van planning. Dit vanwege de mogelijkheid om vooruitlopend op een wettelijke regeling ervaring met de voorgestelde beleidsevaluatie op te doen. Wel is in elk geval een inventarisatie naar de stand van zaken en plannen met betrekking tot de infrastructuur van de waterleidingbedrijven noodzakelijk. Het ligt voor de hand dat de VEWIN het verzamelen daarvan en het aggregeren tot beleidsrelevante informatie voor zijn rekening neemt.

Verder zou de rijksoverheid graag zien dat vooruitlopend op de herziening van het planstelsel reeds op vrijwillige basis bedrijfsplannen worden opgesteld. Daarbij zou de VEWIN een belangrijke coördinerende en stimulerende rol kunnen vervullen. Uitgangspunten en criteria voor de bedrijfsplannen zullen door het rijk in nauw overleg met de VEWIN worden ontwikkeld.

De afspraken met de bedrijfstak en het IPO zouden bij voorkeur dienen te worden vastgelegd in een convenant. Indien op die wijze voldoende waarborgen voor de continuïteit van de openbare watervoorziening kunnen worden gecreëerd, kan de bestaande wettelijke regeling zonodig, vooruitlopend op de nieuwe wet, worden ingetrokken of aangepast.

Beleidsplan (pkb 2.3 c,d)

Pkb-status

Gelijktijdig met het bedrijfstakplan voor de middellange termijn zal ook de pkb-status van het Beleidsplan DIV vervallen. Bij grootschalige watervoorzieningswerken van nationaal ruimtelijk belang zal een afzonderlijke pkb-procedure worden gevolgd.

De pkb-status ontleent het Beleidsplan DIV aan het feit dat de daaraan voorafgaande Structuurschema's DIV (waar het Beleidsplan deels een voortzetting van is) een vrij concrete planning van de watervoorzieningswerken bevatten. Door de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar de bedrijfstak (meerjarenplanning) en de provincies (milieu- en waterbeheer, vergunningverlening in het kader van de Grondwaterwet) is het planningskarakter van het sectorplan sterk afgenomen. Het Beleidsplan bevat slechts een globaal overzicht van de hoofdinfrastructuur en de ruimtelijk betekenis van de beleidsuitspraken is beperkt. Dit is in overeenstemming met het strategische karakter van het

Beleidsplan. Het kabinet kan zich dan ook niet verenigen met de opvatting van de Stichting Natuur en Milieu in haar reactie op de beleidsvoornemens, dat in beginsel alle watervoorzieningswerken grootschalig zijn en daarom in het Beleidsplan DIV zouden moeten worden opgenomen.

Bovendien is volgens de huidige technische inzichten de grootschalige infrastructuur voor de drinkwatervoorziening al grotendeels gerealiseerd. Voor zover er uitbreiding plaatsvindt of nieuwe watervoorzieningswerken worden aangelegd, zijn deze veelal veel minder grootschalig van aard. De ruimtelijke veiligstelling van dergelijke projecten is dan goed mogelijk in een provinciaal streekplan. In het Beleidsplan zijn dan ook geen nieuwe grootschalige infrastructurele werken voorzien en op de middellange termijn zal de behoefte daaraan zich naar verwachting slechts sporadisch voordoen. Daarom vindt het kabinet het niet nodig om, zoals de RARO in zijn advies over deel 1 van het Beleidsplan voorstelt, een studie uit te voeren naar de noodzaak van nieuwe grootschalige infrastructurele werken. Voor het geval dat in de nabije toekomst toch een grootschalig project moet worden uitgevoerd, zijn er alternatieven om realisatie ervan te waarborgen. Het instandhouden van de pkb-status van het Beleidsplan voor zo'n incidentele mogelijkheid acht het kabinet niet doelmatig.

Uitgangspunt bij de nieuwe opzet van de planning is dat knelpunten in eerste instantie op provinciaal niveau worden opgelost danwel op inter-provinciaal niveau, wanneer het om regionale, provinciegrenzen-overschrijdende infrastructuur gaat. Hoewel dat op dit moment niet wordt voorzien, kan er aanleiding zijn om de ruimtelijke reservering van nieuwe grootschalige watervoorzieningsprojecten met een nationale betekenis veilig te stellen door middel van een pkb-procedure. Nadat de geldigheidsduur van het onderhavige Beleidsplan is verstreken (afgezien van de mogelijkheid van herziening of eerdere intrekking bedraagt deze 5 jaar, te rekenen vanaf het tijdstip van goedkeuring door de Eerste Kamer), zal een afzonderlijke pkb-procedure moeten worden gevolgd. Een periodieke beleidsevaluatie of het naar aanleiding daarvan geformuleerde aanvullend beleid, zoals door het kabinet wordt voorgesteld als alternatief voor het Beleidsplan, zal daarbij voor de noodzakelijke beleidsonderbouwing moeten zorgen.

Beleidsevaluatie

Het kabinet is voornemens het Beleidsplan DIV te vervangen door een periodieke beleidsevaluatie en op basis daarvan aan de Tweede Kamer te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de openbare watervoorziening en over de noodzaak voor aanvullend of nieuw beleid. Daarnaast zal in de facetnota's van de rijksoverheid versterkt aandacht worden gegeven aan het belang van de openbare watervoorziening.

Nu zowel het bedrijfstakplan voor de middellange termijn als de pkb-status van het Beleidsplan komen te vervallen en het tevens de bedoeling is een geheel nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening te ontwerpen, is er voldoende aanleiding om te bezien of de verplichting om periodiek een sectoraal beleidsplan op te stellen in de toekomst dient te worden gehandhaafd.

Een sectorplan op rijksniveau, dat de hoofdlijnen en beginselen van het beleid voor de drink- en industriewatervoorziening omvat, kan een belangrijk beleidsinstrument zijn. In dat verband wordt in deel 1 van het Beleidsplan gewezen op de verschillende functies en mogelijkheden van het plan: de integrale benadering van de produktieketen (van grondstof tot eindprodukt); de integratiefunctie (tussen facet- en sectorbeleid); de terugkoppelingsmogelijkheid (richting facetbeleid); de periodiciteit (tijdige signalering ontwikkelingen en reactie mogelijk) en de functie als beleids-

kader voor de planning van de bedrijfstak. Blijkens de reacties op deel 1 van het Beleidsplan is juist dit integrale karakter, waar het de relatie met het facetbeleid betreft, oorzaak van onduidelijkheid en kritiek. De toegevoegde waarde van het sectorplan ten opzichte van de facetplannen is beperkt. Anders dan sommige insprekers kennelijk menen, kunnen in het Beleidsplan DIV geen wijzigingen in het nationale facetbeleid worden aangebracht. Ten opzichte van het facetbeleid op rijksniveau heeft het sectorplan vooral een signaalfunctie, die aanleiding kan zijn tot aanpassing van de facetplannen. Ook is er bij onderwerpen als de bescherming van de bronnen, het minimaliseren van de milieubelasting bij de drinkwaterproductie en op het gebied van verdroging sprake van overlap met het facetbeleid op het gebied van milieu- en waterbeheer. In dit verband wijst het IPO op het spanningsveld tussen de uitwerking van onderdelen het nationale facetbeleid in het Beleidsplan en de gebiedsgerichte uitwerking daarvan op regionaal niveau door de provincies.

Naast bovenstaande kanttekening bij de betekenis van het Beleidsplan DIV heeft met name de volgende overweging het kabinet ertoe gebracht een alternatief voor het Beleidsplan voor te stellen. Met het totstandkomen van het voorliggend Beleidsplan, is het beleid voor de lange termijn voldoende uitgekristalliseerd. In de komende periode dient prioriteit te worden gegeven aan de uitvoering van het Beleidsplan. Om de voortgang daarvan te kunnen bewaken heeft de rijksoverheid het initiatief genomen om te komen tot een effectieve monitoring van de uitvoering van het beleid. De resultaten zullen worden getoetst aan de doelstellingen van het sector- en facetbeleid. Afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie kan bijstelling of aanvulling van het beleid plaatsvinden.

Een op deze wijze uitgevoerde beleidsevaluatie biedt naar de mening van het kabinet een goed alternatief voor het huidige integrale Beleidsplan DIV. Door de Tweede Kamer periodiek te informeren over de stand van zaken en de uitkomsten van de beleidsevaluatie en daaraan de nodige beleidsmatige follow-up te geven kan de minister van VROM op een doelmatige wijze invulling geven aan zijn (politieke) verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de openbare drinkwatervoorziening. Tevens wordt daarmee een onnodige opeenstapeling van overheidsplannen voorkomen.

Aanvullend zullen in de verschillende facetplannen van de rijksoverheid de daarmee samenhangende aspecten van de drink- en industrie-watervoorziening uitdrukkelijker aandacht krijgen. Zonodig zal een afzonderlijke sectornota worden uitgebracht. Daartoe kan met name aanleiding zijn wanneer het gaat om specifiek sectorale onderwerpen die moeilijk in de facetplannen zijn onder te brengen.

Wettelijke regeling (pkb 2.3 e)

De herziening van het planstelsel zal onderdeel vormen van de vernieuwing van de wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening. Zonodig zal vooruitlopend op de nieuwe wettelijke regeling een overgangsregeling worden voorbereid.

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven is het kabinet voornemens een nieuwe wettelijke regeling voor de openbare watervoorziening te ontwerpen. Dit zal in nauw overleg met de bedrijfstak en de betrokken overheden gebeuren. De verantwoordelijkheden van de bedrijfstak en de verschillende overheden, ook met betrekking tot de planning van de watervoorzieningswerken, zullen daarbij duidelijk moeten worden geregeld. De planning door de bedrijfstak zal daarbij gezien worden als een integraal onderdeel van het geheel van voorzieningen en maatregelen die nodig zijn om de kwaliteit en de continuïteit van de openbare

watervoorziening veilig te stellen. De uiteindelijke inhoud en vormgeving van de nieuwe wettelijke regeling zal op dit punt in belangrijke mate worden bepaald door de ervaring die in de daaraan voorafgaande periode met deze nieuwe methode van planning wordt opgedaan.

Afhankelijk van de uitkomsten van het overleg met de bedrijfstak en het IPO kan het gewenst zijn om vooruitlopend op de nieuwe wettelijke regeling de bestaande regeling, geheel of gedeeltelijk, te wijzigen of in te trekken. Wanneer de afspraken over de planning in de overgangperiode formeel in strijd zouden zijn met de huidige wettelijke regeling, is aanpassing of (gedeeltelijke) intrekking daarvan geboden. Ook kan het nodig zijn om door middel van een tijdelijke regeling de gehele bedrijfstak te binden aan deze afspraken. In elk geval zullen er ook voor de periode voorafgaand aan de nieuwe wettelijke regeling voldoende garanties moeten worden geboden ten aanzien van de continuïteit van de openbare watervoorziening op middellange en lange termijn.

3. BESCHERMING KWALITEIT GRONDSTOF

SITUATIESCHETS

Een goede drinkwatervoorziening is afhankelijk van de beschikbaarheid van kwalitatief goede en betrouwbare bronnen.

Naast grondwater wordt ook oppervlaktewater gebruikt als bron voor de drinkwatervoorziening.

Op dit moment is er op veel plaatsen een discrepantie tussen de kwaliteitseisen die worden gesteld en de feitelijke kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. De basisrapporten, die zijn opgesteld in het kader van de voorbereiding van het Beleidsplan DIV, en meetgegevens van de waterbeheerders en de waterleidingbedrijven illustreren dit. Een voortvarend beschermingsbeleid is geboden.

Dit beschermingsbeleid wordt langs twee hoofdlijnen uitgewerkt.

Voorop staat de vormgeving van een algemeen beschermingsbeleid, dat op geheel Nederland van toepassing is. Dit is primair de taak van de rijksoverheid. De hoofdlijnen van het algemene beschermingsbeleid zijn vastgelegd in de nationale plannen voor het milieu- en waterbeleid (momenteel NMP2, NW3 en de ENW).

In aanvulling daarop wordt door de provincies een bijzonder beschermingsbeleid geformuleerd, gericht op gebieden die voor de waterwinning van belang zijn. Een belangrijke basis voor dit beleid is vastgelegd in de provinciale grondwaterbeschermingsplannen. Deze plannen zijn inmiddels bijgesteld of zullen binnenkort worden herzien en maken dan onderdeel uit van de provinciale milieubeleidsplannen. Bijzondere bescherming van oppervlaktewater krijgt gestalte in de provinciale waterhuishoudingsplannen en wordt verder uitgewerkt in de beheersplannen van de waterkwaliteitsbeheerders.

BELEID IN HOOFDLIJNEN

3.1. Algemeen beschermingsbeleid

Het milieubeleid is erop gericht een algemene milieukwaliteit te realiseren voor Nederland als geheel. Deze dient, in overeenstemming met de milieudoelstellingen van het NMP, in het jaar 2010 zodanig te zijn dat op eenvoudige wijze en zonder hoge kosten drinkwater kan worden bereid uit grond- en oppervlaktewater.

Dit houdt in dat de kwaliteitsnormen voor drinkwater mede richting geven aan de kwaliteitseisen die aan grond- en oppervlaktewater moeten worden gesteld.

De algemene milieukwaliteit is nog niet volledig gedefinieerd. Invulling hiervan vindt plaats op streef- en grenswaardenniveau. Voor het jaar 2010 vormen de streefwaarden doelstelling van beleid. De grenswaarden moeten worden gezien als tussendoelstelling voor een bepaalde planperiode. Door voortschrijdende normstelling zullen deze grenswaarden richting streefwaarden opschuiven, rekening houdend met de technisch economische haalbaarheid van de benodigde maatregelen.

Om de algemene milieukwaliteit te bereiken en handhaven zal een adequaat algemeen beschermingsniveau worden gerealiseerd. Het algemene beschermingsniveau wordt vormgegeven door de inzet van instrumenten als beleidsplanning, wetgeving, regelgeving en vergunningverlening.

3.2. Bijzonder beschermingsbeleid

Gezien het belang van de drinkwatervoorziening dient in die gebieden waar water wordt gewonnen, of in de nabije toekomst zal worden gewonnen, een zodanig beschermingsniveau aanwezig te zijn dat de kwaliteit van de grondstof wordt veiliggesteld. Hiertoe zullen ten behoeve van de drinkwatervoorziening, deels vooruitlopend en deels aanvullend op de realisatie van het algemene beschermingsniveau, gebiedsgericht extra maatregelen moeten worden getroffen om de belasting met schadelijke stoffen, door zowel puntbronnen als diffuse bronnen, terug te dringen of de risico's van belasting te verminderen.

De bijzondere bescherming is voor wat betreft de diffuse belasting van tijdelijke aard, namelijk totdat een adequaat algemeen beschermingsniveau bereikt is. De voorzorgsmaatregelen ter beperking van risico's van puntverontreinigingen zullen voor een deel blijvend van aard zijn, aangezien niet voor Nederland als geheel het zelfde strenge beschermingsregime kan gelden.

INSPRAAK EN REACTIE KABINET

Hoofdlijnen inspraak

De algemene teneur van de inspraakreacties en adviezen met betrekking tot het hoofdstuk «Bescherming kwaliteit grondstof» is, dat het rijk in het Beleidsplan niet voldoende invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de bescherming van de bronnen voor de drinkwatervoorziening. Er zou meer aandacht moeten worden besteed aan de realisatie van een adequaat algemeen beschermingsniveau. Er is meer nodig dan het verwijzen naar de facetnota's NMP, NW3 en VINEX. De Stichting Natuur en

Milieu en de VEWIN geven aan dat er extra maatregelen nodig zijn op het gebied van nutriënten, bestrijdingsmiddelen en andere diffuse bronnen. Deze maatregelen zouden moeten worden opgenomen in NMP2 en de ENW.

Volgens de VEWIN en de Raad voor de Drinkwatervoorziening zal in het Beleidsplan op zijn minst moeten worden aangegeven hoe de kwaliteit van het grondwater zich ontwikkelt ten gevolge van de huidige beschermingsmaatregelen, hoe groot het «gat» is tussen de actuele en de gewenste grondwaterkwaliteit en wat hiervan de consequenties zijn voor de drinkwatervoorziening. Het Beleidsplan kan daarmee een signaal-functie vervullen richting facetnota's.

Hoewel het gebiedsgerichte beschermingsbeleid, als aanvulling op het algemene beschermingsbeleid, door de meeste insprekers wordt ondersteund, leeft vooral bij de VEWIN de angst dat dit aanvullende beleid structureel dreigt te worden en dat hiermee de druk op een spoedige realisatie van het algemeen beschermingsniveau afneemt. De VEWIN dringt er dan ook op aan dat in het Beleidsplan duidelijk wordt vastgelegd dat de algemene milieukwaliteit wordt gerealiseerd en dat deze volledig voldoet aan de eisen van de drinkwatervoorziening.

Na de inspraak op deel 1 van het Beleidsplan DIV heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de inhoud van dit hoofdstuk. Het betreft het verschijnen van het NMP2, de ENW en de Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid. Waar relevant zal hierop bij de uitwerking van de verschillende onderwerpen worden ingegaan.

Reactie kabinet

Er zal in dit hoofdstuk extra aandacht worden besteed aan de consequenties van het huidige milieu- en waterbeleid voor de drinkwatervoorziening (zie par. 3.1). Benadrukt moet worden dat in een sectorplan als het Beleidsplan DIV geen wijzigingen kunnen worden aangebracht in het facetbeleid, zoals vastgelegd in de nationale plannen voor het milieu- en waterbeleid en de ruimtelijke ordening. Het Beleidsplan kan wel een signaalfunctie vervullen.

Bij de bescherming van de kwaliteit van de grondstof staat het realiseren van een algemeen beschermingsniveau voorop. Het algemeen beschermingsniveau zal zodanig moeten zijn dat daarmee een algemene milieukwaliteit wordt bereikt, waarbij het merendeel van de maatschappelijke gebruiksfuncties duurzaam in stand kan worden gehouden (voor instandhouding van bijzondere natuurwaarden dienen vaak aanvullende kwaliteitseisen te worden gesteld). Via normstelling wordt invulling gegeven aan de algemene milieukwaliteit. De eisen die de verschillende gebruiksfuncties stellen zijn bepalend voor de normstelling. Zoals in de toelichting van deel 1 van het Beleidsplan is aangegeven, is de functie drinkwatervoorziening mede randvoorwaardenstellend voor de te realiseren algemene milieukwaliteit. De algemene milieukwaliteit zal zodanig worden ingevuld dat drinkwaterbereiding uit grond- en oppervlaktewater met eenvoudige zuiveringsmethoden mogelijk is. Deze kwaliteitsdoelstelling zal het brongerichte beleid (realisatie van het algemeen beschermingsniveau) moeten aansturen. Op dit moment ontwikkelen het brongerichte beleid en het effectgerichte beleid (het formuleren van kwaliteitsdoelstellingen) zich nog grotendeels onafhankelijk van elkaar.

De kwaliteit van grond- en oppervlaktewater voldoet in veel gebieden waar water wordt gewonnen voor de drinkwatervoorziening, nog niet aan de kwaliteitseisen die deze functie stelt. Het algemene beschermingsniveau is ook nog niet zodanig dat spoedig aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Aanvullende gebiedsgerichte beschermingsmaatregelen blijven dus nog enige tijd noodzakelijk. Het kabinet benadrukt dat deze aanvullende maatregelen tijdelijk zijn. Op dit moment kan echter niet worden vastgelegd wanneer aanvullende maatregelen niet meer nodig zijn. Het richtpunt voor het realiseren van een milieukwaliteit waarbij een duurzame ontwikkeling van de samenleving kan plaatsvinden is het jaar 2010. In de praktijk blijken zich op het vlak van de uitvoering van het beleid echter problemen voor te doen (zie ook par. 3.1). Bovendien moet nog blijken of de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk leiden tot de gewenste milieukwaliteit. Er is nog vaak onvoldoende inzicht in de relatie tussen emissies en milieukwaliteit.

Het kabinet is van mening dat bij de keuze voor aanvullende gebiedsgerichte maatregelen wel uitdrukkelijk moet worden gekeken naar het rendement van die maatregelen en de financiële en maatschappelijke consequenties. In de Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid is aandacht besteed aan het milieurendement en de financiële aspecten van de provinciale maatregelen. Geconcludeerd wordt dat aanvullend gebiedsgericht beleid, gericht op het terugdringen van diffuse belasting, in een aantal situaties zinvol is. Er zijn echter ook situaties waarin het provinciale beleid niet veel rendement oplevert en ondanks extra inspanningen de normen voor bepaalde parameters niet worden gehaald. Dit geldt met name voor gebieden waar in het verleden veel mest is gebruikt. Het is bij deze landelijke evaluatie niet mogelijk gebleken om per gebied aan te geven of provinciale maatregelen zinvol zijn. De provincies zullen dat zelf nader moeten bekijken.

UITWERKING BELEID

3.1. Algemeen beschermingsbeleid

Grens- en streefwaarden (pkb 3.1 a)

Invulling van de algemene milieukwaliteit vindt plaats op streef- en grenswaardeniveau. Voor het jaar 2010 vormen de streefwaarden de doelstelling van beleid. Streefwaarden zullen grotendeels nog moeten worden vastgelegd.

Om te voorkomen dat diffuse verontreinigingen uit bodem en lucht het water als grondstof voor drinkwater verder belasten is het volgens de provincie Flevoland van belang dat de streefwaarden voor grondwater een wettelijke/juridische status krijgen.

Opgemerkt moet worden dat de Wet milieubeheer geen mogelijkheid kent om een streefwaarde wettelijk vast te leggen. Er is in deze wet alleen sprake van grens- en richtwaarden. Streefwaarden voor grondwater zullen wel wettelijk worden vastgelegd in een AMvB op basis van de Wet bodembescherming. Dit betreft echter alleen het gebruik van de streefwaarden in het kader van het bodemsaneringsbeleid.

Een mogelijkheid is om voor grondwater een wettelijke richt- of grenswaarde te formuleren met een getalswaarde op het niveau van de streefwaarde. In het algemeen geldt echter dat wettelijke waarden alleen worden geformuleerd als de juridische binding meerwaarde heeft. In dit geval, waar het gaat om diffuse bronnen en om aansturing vanuit het grondwater, ziet het kabinet die meerwaarde niet. Mocht echter blijken dat

een wettelijke norm voor grondwater wel meerwaarde heeft, dan kan het rijk besluiten tot het formuleren van wettelijke normen in de voor eind 1995 geplande notitie over het project INS (Integrale Normstelling Stoffen).

Normstelling in INS (pkb 3.1 b)

Een aantal voor de drinkwatervoorziening belangrijke parameters is nog niet voorzien van algemene kwaliteitsnormen voor grond- en oppervlaktewater. Dat geldt bijvoorbeeld voor seleen, barium, cyaniden, boor en bepaalde pesticiden. Het is van belang deze parameters alsnog in het stelstel van grens- en streefwaarden op te nemen. In het project Integrale Normstelling Stoffen voor Bodem, Water en Lucht (INS) zal dit worden uitgewerkt.

De VEWIN en de Stichting Natuur en Milieu ondersteunen dit voornemen. De Stichting Natuur en Milieu geeft tevens aan dat de EG-norm voor nitraat in grondwater verlaagd moet worden.

De EG-Nitraatrichtlijn is nog niet zo lang geleden vastgesteld. De lidstaten zijn bezig met de implementatie van de richtlijn in het nationale beleid. Dit houdt in dat zij kwetsbare zones vaststellen en daarvoor onder andere actieprogramma's opstellen. Nederland heeft besloten de bedoelde actieprogramma's op het hele grondgebied van toepassing te verklaren. Beschermingsmaatregelen zijn uitgewerkt in de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase. Alle inspanningen zijn gericht op het bereiken van de in het NMP genoemde grenswaarde van 50 mg NO₃/l in het grondwater. Het kabinet is van mening dat het niet doelmatig is om nu het doel al scherper te stellen. Overigens is de nitraatnorm waaraan in de nitraatrichtlijn wordt gerefereerd mede gebaseerd op de eisen die de drinkwatervoorziening stelt (de norm voor leidingwater is in de EG-Drinkwaterrichtlijn en het Nederlandse Waterleidingbesluit vastgelegd op een grenswaarde van 50 mg NO₃/l). In het Nederlandse milieubeleid wordt voor de langere termijn, eveneens in lijn met de drinkwaterrichtlijn en het Waterleidingbesluit, voor grondwater een streefwaarde van 25 mg NO₃/l gehanteerd.

Realisatie algemeen beschermingsniveau (pkb 3.1 c)

Het algemene beschermingsniveau wordt vormgegeven door de inzet van instrumenten als beleidsplanning, wetgeving, regelgeving en vergunningverlening. De AMvB's die worden opgesteld op basis van de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer leveren daaraan een belangrijke bijdrage. Ook op Europees niveau doen zich ontwikkelingen voor die van invloed zijn op het algemene beschermingsniveau. Momenteel wordt er onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie gewerkt aan een grondwateractieprogramma en de herziening van de EG-Grondwaterrichtlijn.

Een groot deel van de inspraakreacties had betrekking op de realisatie van het algemeen beschermingsniveau, zoals ook onder «hoofdlijnen van de inspraak» is aangegeven. Het Beleidsplan zou daar meer aandacht aan moeten besteden.

Het kabinet heeft reeds aangegeven dat de nationale facetplannen bepalend zijn voor het algemeen beschermingsniveau. Het gaat met name om het recent uitgebrachte NMP2 en de ENW. De consequenties van de uitvoering van deze beleidsnota's voor de drinkwatervoorziening zullen kort worden toegelicht. Daarbij zal de aandacht vooral uitgaan naar de

voor de drinkwatervoorziening problematische stoffen nitraat en bestrijdingsmiddelen.

In het NMP2 en de ENW zijn voor de drinkwatervoorziening vooral de thema's verzuring, vermisting en verspreiding van belang en daarnaast het onderwerp bodembescherming.

Bij het thema verzuring constateert het kabinet dat de zuurdepositie-doelstellingen voor 2000 en 2010 met de huidige inspanningen niet worden gehaald. Het buitenland heeft een belangrijk aandeel in de achterstand. In het NMP2 worden derhalve aanvullende maatregelen uitgewerkt. Het milieutekort voor NH₃ zal vooral moeten worden weggewerkt door tijdige en volledige implementatie van de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase. Voor wat betreft NO_x worden vooral maatregelen op het terrein van het vrachtverkeer, de industrie en raffinaderijen uitgewerkt. Met de aanvullende maatregelen zullen de doelstellingen voor 2000 nog niet worden gehaald. In 2010 zal voor NH₃ naar verwachting geen milieutekort meer bestaan, voor NO_x wel.

Bij het thema vermisting wordt aangegeven dat na volledige uitwerking en doorvoering van het vastgestelde beleid, waaronder de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase, de aanvoer van fosfaat en stikstof fors wordt teruggedrongen. Mede als gevolg van na-ijling vanuit bodem en grondwater zullen de milieukwaliteitsdoelstellingen voor fosfor en stikstof in oppervlaktewater voor de jaren 2000 en 2010 niet worden gehaald.

In de Nationale Milieuverkenning 1993–2015 is aangegeven dat, indien er in 2000 evenwichtsbemesting zou worden gerealiseerd, er nog wel nitraat- en fosfaatuitspoeling zal plaatsvinden. In 2000 zal nog onder 15% van het landbouwareaal (vooral op de zandgronden) in het ondiepe grondwater overschrijding van de grenswaarde voor nitraat plaatsvinden. Het NMP2 beleid richt zich de komende jaren op het versterken van de uitvoerbaarheid van het vermistingsbeleid door een evenwichtige aansturing van de reductiemaatregelen voor de verschillende doelgroepen en een gebiedsgerichte uitwerking.

Bij het thema verspreiding vermeldt het kabinet dat met het huidige beleid de doelstelling voor beperking van emissies van landbouwbestrijdingsmiddelen naar oppervlaktewater in het jaar 2000 niet wordt gehaald. Voor wat betreft grondwater blijft het streven gericht op het bereiken van de in het Meerjarenplan Gewasbescherming opgenomen doelstelling, dat in het jaar 2000 alle toepassingen van middelen zijn gesaneerd, die niet voldoen aan het criterium voor uitspoeling naar het grondwater. Er worden voor het thema verspreiding geen aanvullende maatregelen geformuleerd. Er wordt wel een aantal prioriteiten gesteld bij de uitvoering. Eén daarvan is het aansturen van het brongericht beleid vanuit de milieukwaliteit.

Onder het onderwerp «bodem» geeft het kabinet aan dat in de komende jaren onder andere de nadruk zal liggen op preventie van bodembelasting door lokale en diffuse bronnen en het verkrijgen van een beter inzicht in de kwaliteit en de belasting van de bodem en het water in Nederland.

Vermindering van de diffuse belasting is een belangrijk aandachtspunt in het NMP2. Geconstateerd wordt dat een vergroting van de inspanningen van alle partijen in het veld noodzakelijk is. Als actiepunt is opgenomen dat rijk, provincies, waterkwaliteitsbeheerders en gemeenten gezamenlijk een plan van aanpak zullen formuleren en implementeren, ten einde de diffuse belasting van oppervlaktewater en waterbodem effectief te verminderen.

Geconcludeerd kan worden dat de emissiereducties van voor de drinkwatervoorziening problematische parameters zoals nitraat en bestrijdingsmiddelen, achter lopen bij de gestelde doelen. Vooral de emissies richting oppervlaktewater zijn zorgwekkend. Hoewel er op dit moment geen nauwkeurig beeld is van de ontwikkeling van de kwaliteit

van grond- en oppervlaktewater als gevolg van voorgenomen beschermingsmaatregelen, is het waarschijnlijk dat voor de drinkwaterbereiding nog lange tijd extra zuivering van grond- en oppervlaktewater nodig is.

Van belang, ook met name in het licht van het streven naar een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, is dat er een goed beeld bestaat ten aanzien van de stand van zaken van de uitvoering van het mest- en bestrijdingsmiddelenbeleid en eventuele beleidstekorten. Tijdens een Algemeen Overleg over de voortgang van het mestbeleid eind 1994 heeft de Tweede Kamer haar zorg uitgesproken over de voortgang van het mestbeleid. De ministers van VROM en LNV hebben de Kamer naar aanleiding daarvan toegezegd om in 1995 met een Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid te komen, waarin nadere voorstellen zullen worden gedaan ten aanzien van eventueel noodzakelijke bijstelling of aanvulling van de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase. Voor wat bestrijdingsmiddelen betreft is van belang dat medio 1996 een rapportage (ijkjaar 1995) aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden, waarin de voortgang van het Meerjarenplan Gewasbescherming zal worden geëvalueerd. Ook in dat kader zal worden bezien of er aanleiding is te komen tot aanvullende maatregelen.

Het bovenstaande heeft aanleiding gegeven de pkb-tekst met betrekking tot de realisatie van het algemeen beschermingsniveau aan te passen. In de bijgestelde tekst geeft het kabinet aan dat de doelstellingen van het NMP voor het jaar 2000, voor onder meer nutriënten en bestrijdingsmiddelen, niet tijdig worden gerealiseerd en dat in het kader van genoemde notities bezien zal worden of er aanleiding is tot bijstelling of aanvulling van het bestaande beleid.

3.2. Bijzonder beschermingsbeleid

Uitwerking voor grondwater

Milieubeschermingsgebieden (pkb 3.2 a)

In aanvulling op het algemene beschermingsbeleid formuleren de provincies gebiedsgericht beleid, ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning. De eerste generatie grondwaterbeschermingsplannen en -verordeningen is gebaseerd op de regeling grondwaterbeschermingsgebieden zoals die was opgenomen in de Wet bodembescherming. Deze regeling is inmiddels vervallen en in enigszins gewijzigde vorm overgenomen in de Wet milieubeheer. Vanaf 1 maart 1996 is er alleen nog sprake van milieubeschermingsgebieden.

Naast de regeling milieubeschermingsgebieden is het wenselijk een aantal andere instrumenten in te zetten. De Wet ruimtelijke ordening (streekplan, bestemmingsplan) neemt daarbij een belangrijke plaats in.

Volgens de VEWIN wordt het gebiedenbeleid gepresenteerd als een effectief instrument om de grondwaterkwaliteit te verbeteren. Er zou hierbij voorbij worden gegaan aan de traagheid van het grondwatersysteem (na-ijling).

De RARO en het IPO zijn van mening dat het Beleidsplan onvoldoende ingaat op de rol die de ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen kunnen vervullen bij de ondersteuning van het beschermingsbeleid. De Natuurbeschermingsraad geeft aan dat er een betere afstemming noodzakelijk is tussen grondwaterbeschermingsbeleid en grondwateronttrekkingsbeleid.

De traagheid van het grondwatersysteem is een reden temeer om snel maatregelen te nemen, daar waar de noodzaak zich daartoe voordoet. Het kabinet erkent dat bescherming op basis van algemene maatregelen het meest effectief is en in het licht van duurzame ontwikkeling de enige optie, maar constateert tevens dat het op dit moment niet haalbaar is om de belasting van grond- en oppervlaktewater in heel Nederland snel terug te dringen. Aanvullende gebiedsgerichte maatregelen zijn derhalve noodzakelijk. Daarbij dient uitdrukkelijk te worden gekeken naar het rendement van de maatregelen en de maatschappelijke en financiële consequenties. Op basis van de Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid kan worden gesteld dat vooral de aanpak van puntbronnen (bedrijven, benzinstations, olieopslag tanks, e.d.) nut heeft. De realiteit gebiedt echter wel op te merken dat zelfs met aanvullende gebiedsgerichte maatregelen het door na-ijling noodzakelijk kan zijn nog langere tijd extra zuivering toe te passen.

Het kabinet constateert dat in deel 1 van het Beleidsplan onvoldoende is ingegaan op de ondersteunende rol van de ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen bij de gebiedsgerichte bescherming van grondwater. Dit maakt uitdrukkelijk wel onderdeel uit van het beleid. In de evaluatie van het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid is ook een apart deelonderzoek gewijd aan dit onderwerp. Het eindrapport van de evaluatie bevat een aantal aanbevelingen gericht op verbetering van de doorwerking van het grondwaterbeschermingsbeleid in andere beleidsterreinen.

De inspraakreacties en adviezen hebben geleid tot het aanpassen van de pkb-tekst op het punt van de ondersteunende rol van de ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen. De provincies wordt gevraagd de aandacht vooral te richten op de aanpak van puntbronnen.

Gebiedsgerichte bescherming nog wat langer nodig (pkb 3.2 b)

Ondanks de extra inspanningen die het rijk onderneemt om spoedig een adequaat algemeen beschermingsniveau te realiseren, moet er, omwille van de veiligstelling van de drinkwatervoorziening, rekening mee worden gehouden, dat het algemene beschermingsniveau in het jaar 2000 nog niet zodanig zal zijn, dat voor mest en bestrijdingsmiddelen geen extra maatregelen meer nodig zijn in grondwaterbeschermingsgebieden. De provinciale beschermingsmaatregelen zullen dan nog enkele jaren langer een oplossing moeten bieden.

De VEWIN benadrukt dat de realisatie van het algemeen beschermingsniveau niet mag worden uitgesteld.

De Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid ondersteunt deze opmerking van de VEWIN. Het kabinet heeft helaas moeten vaststellen dat, ondanks extra inspanningen, de doelstellingen van het NMP voor het jaar 2000 niet tijdig worden gerealiseerd. In het voorgaande is reeds aangegeven dat de noodzaak en mogelijkheden voor aanvullende maatregelen nog nader zullen worden bezien. Intussen zal zo goed mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van het gebiedsgerichte instrumentarium om de grondwaterkwaliteit waar mogelijk te verbeteren. De evaluatie heeft uitgewezen dat de gebiedsgerichte aanpak van diffuse bronnen in een aantal situaties zeker zinvol is. Het is van belang het provinciale beschermingsbeleid nog enkele jaren langer voort te zetten. De provincies wordt gevraagd om op basis van een rendementsbeoordeling te bezien of en in welke gebieden aanscherping van de regelgeving nuttig is. In die gebieden waarin het milieurendement van aanvullende regelgeving voor diffuse bronnen zeer laag is, zou kunnen worden volstaan met het handhaven van de status quo. De betrokkenen in het gebied hebben al kunnen inspelen op maatregelen die op korte

termijn voor heel Nederland zullen gelden. Dat is winst. Zuivering van grondwater zal in deze gebieden echter waarschijnlijk langere tijd noodzakelijk blijven.

In de pkb-tekst is nog duidelijker aangegeven dat gebiedsgerichte maatregelen langere tijd noodzakelijk zijn en dat moet worden overwogen, waar dit zinvol is, de provinciale regelgeving aan te scherpen.

Intrekgebieden (pkb 3.2 c)

In deel 1 van het Beleidsplan DIV is aangegeven dat het gewenst is op korte termijn het gehele intrekgebied van ondiepe c.q. freatische winningen onder de regeling milieubeschermingsgebieden te brengen.

De VEWIN en de NV Waterleiding Maatschappij Limburg zijn geen voorstander van het aanwijzen van intrekgebieden. In plaats daarvan moet volgens insprekers een goed algemeen beschermingsniveau worden gerealiseerd.

De VNG wijst uitbreiding van grondwaterbeschermingsgebieden af zolang er nog geen duidelijkheid is over de uitkomsten van de evaluatie van het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid.

Het IPO geeft aan dat in het kader van het project A215 (intrekgebieden) een genuanceerd gebiedsgericht beleid wordt uitgewerkt. Volgens het IPO kunnen, waar nodig, bij kwetsbare winningen de beschermingsgebieden worden uitgebreid.

De RARO, de CRMH, de TCB en de Stichting Natuur en Milieu ondersteunen het aanwijzen van intrekgebieden.

Het Landbouwschap wijst bescherming van intrekgebieden niet af, maar geeft wel aan dat er een zorgvuldige afweging per gebied moet worden gemaakt. Daarbij moet rekening worden gehouden met effectiviteit, realiteitszin, draagvlak en kosten.

De RARO vraagt eveneens om een genuanceerde benadering en pleit ervoor het beschermingsbeleid gestalte te geven in samenhang met het stimuleren van bescherming biedende ruimtelijke functies als bos en natuur.

Het kabinet constateert dat de drinkwatersector het beschermen van intrekgebieden afwijst, omdat, ervan uitgaande dat in 2000 het algemeen beschermingsniveau is gerealiseerd, de extra inspanningen van deze maatregel niet opwegen tegen de te bereiken extra kwaliteitsverbetering van het nog op te pompen water. Bij de overige insprekers is er een draagvlak voor de uitbreiding van grondwaterbeschermingsgebieden, mits een genuanceerde benadering wordt gehanteerd en mits er duidelijkheid is over het milieurendement en oplossing van eventuele uitvoeringsproblemen.

De evaluatie van het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid en het IPO-project A215 zijn inmiddels afgerond. Bij beide projecten wordt geconcludeerd dat de uitbreiding van beschermingszones tot hele intrekgebieden in een aantal gebieden zinvol is, verondersteld dat de realisatie van een adequaat algemeen beschermingsniveau vertraagt. Het IPO geeft aan dat het om freatische grondwaterwinning gaat waarbij het bodemgebruik voornamelijk landbouw is. Dat zijn circa 80 winningen. Met de uitbreiding van de beschermingszones zou het totale areaal grondwaterbeschermingsgebied met ca. 30% toenemen. Het IPO acht de bescherming van intrekgebieden wenselijk, financieel haalbaar en uitvoerbaar. Er zal nog wel per gebied moeten worden uitgezocht of bescherming van intrekgebieden in die situatie daadwerkelijk zinvol is.

Het IPO-standpunt vermeldt dat maatregelen in intrekgebieden vooral betrekking hebben op het terugdringen van diffuse belasting met mest en bestrijdingsmiddelen. In de eindrapportage van het evaluatieproject wordt

evenwel ook aandacht gevraagd voor de aanpak van puntbronnen. In ieder geval zou een preventief beschermingsbeleid moeten worden gevoerd (weren van nieuwe (bedrijfs)activiteiten met een hoog risico op verontreiniging). De ruimtelijke ordening speelt daarbij een belangrijke rol.

In overweging nemend dat ondanks eventuele extra inspanningen de milieudoelstellingen niet tijdig worden gerealiseerd en dat het drinkwaterbelang een goede bescherming van de grondstof vereist, kiest het kabinet voor het waar nodig beschermen van intrekgebieden. De pkb-tekst is zodanig aangepast dat ruimte wordt geboden aan «bescherming op maat».

Gezien de consequenties die aanwijzing van intrekgebieden heeft voor het (ruimtelijk) beleid van de gemeenten, is het van belang dat provincies in een vroeg stadium de belanghebbende gemeenten betrekken bij de planvorming.

Van schadevergoeding naar stimulering (pkb 3.2 d)

In het milieubeleid zal meer terughoudend moeten worden omgegaan met het verlenen van schadevergoedingen die verband houden met het aanscherpen van brongerichte normen. De provincies wordt gevraagd om in samenwerking met de waterleidingbedrijven het schadevergoedingsbeleid voor de grondwaterbeschermingsgebieden om te buigen naar een stimuleringsbeleid.

De VEWIN, afzonderlijke waterleidingbedrijven en de Stichting Natuur en Milieu ondersteunen dit vanuit de gedachte dat hiermee recht wordt gedaan aan het principe de vervuiler betaalt. Dit moet dan wel inhouden dat de kosten ook inderdaad bij de vervuilers worden gelegd. Stimulering dient slechts tijdelijk plaats te vinden en met symbolische bijdragen. De Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland geeft aan dat het principe de vervuiler betaalt krachtiger naar voren moet worden gebracht.

Het IPO, de provincie Flevoland, de Natuurbeschermingsraad en het Landbouwschap zijn voorstander van een stimuleringsbeleid maar vinden dat de mogelijkheid voor schadevergoeding moet blijven bestaan. Het Landbouwschap vindt dat schade volledig moet worden vergoed.

Een individuele inspreker geeft aan dat het afschaffen van de schadevergoedingsmogelijkheid afbreuk doet aan een goede bescherming van de grondwaterkwaliteit. Het nadeel van stimuleringsbeleid is volgens deze inspreker dat het om vrijwillige medewerking vraagt. Bovendien wordt gevreesd dat, naarmate het stimuleringsbeleid minder hoge vergoedingen verstrekt, de deelname van de doelgroep geringer is.

De VNG is van mening dat sommige maatregelen zo ingrijpend en onredelijk zijn dat aanspraak op schadevergoeding moet blijven bestaan. Bovendien wijst de VNG erop dat afschaffing van de schadevergoedingsregeling kan leiden tot verhaalsacties via andere wegen, bijvoorbeeld via de procedure van art. 19 van de WRO.

Het kabinet constateert dat er een draagvlak is voor het ombuigen van een schadevergoedingsbeleid naar een stimuleringsbeleid, mits de mogelijkheid tot schadevergoeding in bijzondere situaties blijft bestaan. Gezien de kritiek op het voornemen tot het laten vervallen van de formele schadevergoedingsmogelijkheid en gezien het feit dat de provincies uiterst terughoudend zijn met het toekennen van schadevergoedingen (in de laatste 5 jaar slechts ruim 4 ton voor alle provincies tezamen), ziet het kabinet voorlopig af van het schrappen van artikel 15.21 Wet milieubeheer.

Op 1 januari 1996 zal de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid van kracht worden. Provincies kunnen de Minister van VROM verzoeken een bijdrage te verlenen in de kosten van stimuleringsactiviteiten en -maatregelen in milieubeschermingsgebieden. Ook de grondwaterbeschermingsgebieden vallen hieronder. De bedoeling van het stimuleringsbeleid is het bevorderen van aanpassingen in de bedrijfsvoering van onder andere landbouwbedrijven. Schadevergoedingen zullen dan in steeds mindere mate aan de orde zijn. Overigens is het wel van belang bij de uitvoering van het beleid een duidelijk onderscheid te maken tussen stimulering en schadevergoeding.

In deel 1 van het Beleidsplan DIV is aangekondigd dat artikel 15.34 Wm zodanig zal worden aangepast dat financiering van stimuleringsmaatregelen mogelijk wordt uit de heffing op grondwateronttrekking. Aangezien de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid ook van toepassing zal zijn op grondwaterbeschermingsgebieden wordt afgezien van de aanpassing van dit wetsartikel.

Afstemming bescherming op capaciteit/reservecapaciteit (pkb 3.2 e)

De gewonnen hoeveelheid grondwater en de mate van bescherming dienen op elkaar afgestemd te zijn.

De VEWIN is van mening dat indien bedrijven worden verplicht capaciteit «in te leveren» in situaties waarbij bestaande winningen onvoldoende kunnen worden beschermd, dit gepaard dient te gaan met schadevergoeding conform de Grondwaterwet en, waar nodig, met het beschikbaar stellen van vervangende capaciteit.

Het kabinet is van mening dat het kwaliteitsbeheer en kwantiteitsbeheer in samenhang met elkaar moeten worden gezien. Wanneer door kwaliteitsproblemen de capaciteit onder druk komt te staan, dient daar in de meerjarenplanning tijdig rekening mee te worden gehouden. Waterleidingbedrijven en provincies zullen samen moeten vaststellen welke vervangende capaciteit kan worden geboden. Dit maakt onderdeel uit van de normale bedrijfsvoering; er is geen aanleiding om aan te nemen dat in deze gevallen een plicht tot schadevergoeding zou bestaan op grond van artikel 41 van de Grondwaterwet.

Bescherming calamiteitsvoorzieningen (pkb 3.2 f)

In deel 1 van het Beleidsplan DIV is aangegeven dat bescherming van calamiteitsvoorzieningen op dezelfde wijze gestalte dient te krijgen als bescherming van reguliere winningen.

Het IPO, de provincie Flevoland en Delta Nutsbedrijven zijn van mening dat dit niet realistisch is.

Het kabinet is van mening dat vanuit het belang van de volksgezondheid aan calamiteitsvoorzieningen dezelfde kwaliteitseisen moeten worden gesteld als aan reguliere winningen. Dit betekent dat de aard van de beschermingsmaatregelen bij calamiteitsvoorzieningen niet wezenlijk anders zal zijn dan bij reguliere winningen. Bij de vaststelling van de omvang van de beschermingsgebieden kan echter wel rekening worden gehouden met het bijzondere gebruik van calamiteitsvoorzieningen. Bepalend is de wijze waarop de voorzieningen worden gebruikt indien zich calamiteiten voordoen. Bij een beoogd kortstondig gebruik, bijvoorbeeld ter compensatie van tijdelijke problemen bij de inname van oppervlaktewater, zal de beschermingszone niet zo groot behoeven te zijn. Wanneer een calamiteitsvoorziening wordt gerealiseerd met het oog op

volledige vervanging van in onbruik geraakte bronnen, zal de beschermingszone vergelijkbaar zijn met die van reguliere winningen. Net als bij reguliere winningen zullen bij het vaststellen van het beschermingsbeleid voor calamiteitsvoorzieningen overigens wel aspecten als milieurendement en financiële consequenties een rol spelen. In de pkb-tekst is een nuancering aangebracht.

Financiering bescherming potentiële winningen (pkb 3.2 g)

Op basis van de Wet milieubeheer is financiering van schadevergoedingen in grondwaterbeschermingsgebieden waar nog geen grondwater wordt gewonnen mogelijk uit een heffing op grondwateronttrekking in gebieden waar wel grondwater wordt gewonnen. Er wordt vanuit gegaan dat provincies potentiële winningen goed beschermen en gebruik maken van deze mogelijkheid. In deel 1 van het Beleidsplan DIV is aangegeven dat na de beoogde wijziging van de Wet milieubeheer ook stimuleringsmaatregelen in potentiële grondwaterbeschermingsgebieden uit de heffing zouden kunnen worden betaald.

Volgens het IPO kan in potentiële wingebieden de bescherming niet worden afgestemd op de capaciteit van de winning omdat er nog geen vergunning is verleend.

De VEWIN acht het niet consistent dat het kabinet het profijtbeginsel via wetgeving heeft vastgelegd, terwijl in dit Beleidsplan is aangegeven dat juist een overstap zal worden gemaakt naar het principe de vervuiler betaalt.

De NV Waterleiding Maatschappij Limburg geeft aan dat financiering van stimuleringsmaatregelen uit een heffing zo min mogelijk moet worden toegepast. De voorkeur gaat uit naar financiering op basis van convenanten.

Het kabinet is van mening dat tijdige bescherming van gebieden, waarvan vaststaat dat deze in de toekomst gebruikt zullen worden voor de drinkwatervoorziening, noodzakelijk is. Voor deze gebieden geldt, net als bij reguliere beschermingsgebieden, dat financiering van beschermingsmaatregelen kan plaatsvinden uit de heffing op grondwater. Er is echter niets op tegen om bij voorkeur gebruik te maken van convenanten. Tot op heden blijkt dat goed te werken.

Ook voor potentiële winningen geldt dat bescherming binnen enkele jaren hoofdzakelijk zal moeten plaatsvinden op basis van een stimuleringsbeleid. Voor de financiering van stimuleringsmaatregelen zal echter niet de heffingsmogelijkheid (artikel 15.34 Wm) worden uitgebreid maar zal vanaf 1 januari 1996 gebruik kunnen worden gemaakt van de Bijdrage-regeling Gebiedsgericht Milieubeleid (zie ook de toelichting bij pkb 3.2 d).

Bij het bepalen van de omvang van de beschermingsgebieden kan worden uitgegaan van de te verwachten capaciteit van de onttrekking. Plannen van de bedrijfstak betreffende de toekomstige inzet van bronnen en watervoorzieningswerken kunnen hierbij richtinggevend zijn. De redactie van de pkb-tekst is aangepast.

Aankoop waterwingebieden (pkb 3.2 h)

Het kabinet acht de aankoop van gronden in de waterwingebieden van freatische winningen door de waterleidingbedrijven een goede ontwikkeling.

Ecologisch beheer in beschermingszones (pkb 3.2 i)

In deel 1 van het Beleidsplan DIV heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat het aankopen van gronden in grondwaterbeschermingsgebieden en het beheren van deze gronden als natuurgebied, primair een aangelegenheid is voor natuurbeschermingsinstanties, waarbij samenwerking met waterleidingbedrijven mogelijk is.

De VEWIN vraagt zich af wat de achtergrond is van deze, volgens de VEWIN nogal defensief verwoorde, passage.

De RARO en het Bosschap vragen zich af waarom deze terreinen door natuurbeschermingsinstanties moeten worden aangekocht. Particuliere bos- en natuurterreinen worden volgens deze instanties al goed beheerd.

Het kabinet beoogt met de betreffende passage in de pkb-tekst aan te geven dat beheersvisies voor gebieden met (toekomstige) natuurwaarden binnen de beschermingszones, bij voorkeur dienen te worden opgesteld door instanties die natuurbeheer als primaire invalshoek hebben. Binnen het kader van deze beheersvisies kunnen waterleidingbedrijven de natuurfunctie ondersteunen en/of ontwikkelen, indien dit vanuit het oogpunt van bescherming van de bron voor de drinkwatervoorziening gewenst is. Deze activiteiten dienen in nauw overleg met de betreffende natuurbeschermingsinstanties plaats te vinden. De pkb-tekst is in bovenbeschreven zin aangepast.

Bescherming industriële winningen (pkb 3.2 j)

Voor de bescherming van industriële winningen biedt de Wet milieubeheer in principe dezelfde mogelijkheden als voor drinkwaterwinning. In deel 1 van het Beleidsplan DIV is aangegeven dat het benutten van deze mogelijkheden primair de verantwoordelijkheid is van de desbetreffende industrie en de provincie.

Vanuit de industrie (Vereniging Krachtwerktuigen, Samenwerkende Kamers van Koophandel, e.a.) wordt aangegeven dat het Beleidsplan onvoldoende aandacht besteedt aan het belang dat de industrie heeft bij een goede grondwaterkwaliteit. Er wordt gepleit voor een goed algemeen beschermingsniveau en waar nodig gebiedsgerichte bescherming van industriële winningen.

De CRMH en de Stichting Natuur en Milieu pleiten voor bescherming van industriële winningen, vanuit het belang van volksgezondheid en duurzaam gebruik van grondwater.

Volgens VNO/NCW moet het beleid van het Tweede Structuurschema en het NMP (ook bepaalde industriële onttrekkingen vragen een goede bescherming) worden gecontinueerd.

Het kabinet erkent het belang dat de industrie heeft bij een goede grondwaterkwaliteit. Het realiseren van gebiedsgerichte bescherming van grondwater rondom industriële winningen zal echter in overleg tussen provincies en de industrie tot stand moeten komen. In de bijgestelde pkb-tekst wordt dit verwoord. Het volksgezondheidsbelang is voldoende verankerd in de Warenwet. Voor consumptie geschikte producten dienen aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen.

Evaluatie grondwaterbeschermingsbeleid (pkb 3.2 k)

De Eindrapportage evaluatie provinciaal grondwaterbeschermingsbeleid is in augustus 1994 aan de Tweede Kamer aangeboden. De eindrapportage bevat aanbevelingen voor verbetering van het grondwaterbeschermingsbeleid, zowel op nationaal als op provinciaal en

gemeentelijk niveau. In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer heeft de Minister van VROM aangekondigd een beleidsbrief en een actieprogramma te zullen opstellen, in overleg met IPO en VNG. Ook de VEWIN wordt bij de voorbereiding betrokken. De beleidsbrief bouwt voort op de hoofdlijnen van het Beleidsplan DIV en gaat iets dieper in op een aantal specifieke onderwerpen. In het actieprogramma zullen afspraken worden vastgelegd over de uitwerking van de aanbevelingen van de eindrapportage.

Door de inwerkingtreding van de Wet Milieubeheer krijgen de gemeenten een grotere rol bij de uitvoering van het grondwaterbeschermingsbeleid. Uiterlijk 1 januari 1996 zal het bevoegd gezag voor vergunningverlening ten aanzien van inrichtingen binnen grondwaterbeschermingsgebieden, overgedragen zijn van provincies naar gemeenten. Een belangrijk punt van aandacht voor de korte termijn is de informatievoorziening richting gemeenten en de personele capaciteit van de gemeenten voor de uitvoering van het grondwaterbeschermingsbeleid. Ter tegemoetkoming in de extra structurele apparaatskosten van gemeenten, heeft het rijk in 1994 10 miljoen gulden uitgekeerd aan de provincies, die dit bedrag in 1995 verdelen over de betrokken gemeenten.

Uitwerking voor oppervlaktewater

Oppervlaktewater met drinkwaterfunctie (pkb 3.2 I)

Aan oppervlaktewateren waaruit wordt onttrokken voor de drinkwatervoorziening dient de drinkwaterfunctie te zijn toegekend, met de daaraan gekoppelde wettelijke normstelling in het kader van het waterbeheer. Via het instrumentarium van het waterbeheer, milieubeheer en de ruimtelijke ordening dient, waar nodig, gebiedsgericht extra bescherming te worden geboden.

De VEWIN geeft aan dat het (internationale) karakter van rivieren maakt dat een integrale aanpak van stroomgebieden noodzakelijk is. Het is onvoldoende om slechts fragmenten uit dergelijke systemen te beschermen. Tevens merkt de VEWIN op dat bij alle oppervlaktewateren met een drinkwaterfunctie (ook IJsselmeer) risicovolle activiteiten moeten worden geweerd en niet alleen bij spaarbekkens en retentiebekkens, zoals in deel 1 van het Beleidsplan is aangegeven.

De NV Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland pleit voor een krachtig standpunt met betrekking tot de risico's van activiteiten als het inrichten en in gebruik hebben van vuilstorten bij watervoorzieningswerken (toekennen drinkwaterfunctie is nu geen garantie voor bescherming).

Het kabinet is sterk voorstander van een integrale aanpak van stroomgebieden. Voor de Rijn en de Maas wordt deze lijn ook gevolgd (zie teksten met betrekking tot het Rijnactieprogramma en het Maasactieprogramma). Maar ook op kleinere schaal is het gewenst een stroomgebiedenbenadering te hanteren. Gezien het toenemend belang van oppervlaktewaterwinning voor de drinkwatervoorziening, komen regionale oppervlaktewateren, waaronder kleine rivieren, mogelijk in toenemende mate in aanmerking voor toekenning van de drinkwaterfunctie. In het Beleidsplan wil het kabinet daar de aandacht op vestigen (zie ook onder pkb-punt 3.2 p). Gebiedsgerichte bescherming van oppervlaktewateren is op het regionale schaalniveau van groot belang.

Het kabinet is het eens met de VEWIN en de Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland dat risicovolle activiteiten moeten worden geweerd indien dit omwille van de veiligstelling van de drinkwa-

tervoorziening noodzakelijk is. De formulering van pkb-punt 3.2 l is zodanig dat daarmee wordt voldaan aan het door de VEWIN en de Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland gestelde. Indien er aanleiding zou zijn om risicodragende activiteiten te weren of daaraan bepaalde randvoorwaarden te stellen, kan dit gebeuren via het genoemde, bestaande instrumentarium. Pkb 3.2 o geeft een uitwerking voor spaar- en retentiebekkens, waarbij het zoveel mogelijk weren van risicodragende activiteiten als een specifieke aanscherping van het beleid zoals beschreven onder pkb 3.2 j wordt bedoeld.

Uitbreiding meetprogramma Rijkswateren (pkb 3.2 m)

Kwaliteitsmonitoring in alle wateren met een drinkwaterfunctie is van groot belang. Vanuit de drinkwatervoorziening gezien is het gewenst het meetprogramma voor de rijkswateren uit te breiden met stoffen waarvoor wel een drinkwaternorm is gesteld en die nu niet of nauwelijks worden gemeten. Gedacht wordt aan bestrijdingsmiddelen, seleen, pak's, nitraat, ijzer, barium, minerale olie, beryllium, salmonellae en met waterdamp vluchtige fenolen. In overleg met de waterleidingbedrijven zal bekeken worden waar daadwerkelijk behoefte aan is. Tevens zal worden gezien of uitbreiding van het aantal monsterpunten wenselijk is.

De Stichting Natuur en Milieu ondersteunt de uitbreiding van het monitoringprogramma.

De VEWIN is van mening dat het principe de vervuiler betaalt ook van toepassing zal moeten zijn op de meetinspanningen in het kader van de bewaking van de milieukwaliteit. Vervuilers dienen daarom te worden verplicht hetzij op een controleerbare manier zelf te meten, hetzij te betalen voor de meetinspanningen van derden die niet verantwoordelijk zijn voor de vervuiling (meetfonds). Bovendien dienen de vervuilers de analysemethoden voor de desbetreffende stoffen ter beschikking te stellen (methodenbank).

Het kabinet heeft op dit moment nog geen oordeel over het opzetten van een methodenbank en een meetfonds. Nader overleg en onderzoek is gewenst. In de loop van de planperiode zal hierover een standpunt worden ingenomen.

Afstemming EG-richtlijnen (pkb 3.2 n)

Nederland zal bij de EU aandringen op een betere onderlinge afstemming tussen de EG-Oppervlaktewaterrichtlijn en de EG-Drinkwaterrichtlijn.

Naast onderlinge afstemming tussen EG-Oppervlaktewaterrichtlijn en EG-Drinkwaterrichtlijn is volgens de VEWIN ook afstemming met de richtlijn die toelating van bestrijdingsmiddelen reguleert van belang. De VEWIN vraagt het kabinet duidelijkheid te verschaffen over de invloed van genoemde richtlijn op de uitvoering van het Meerjarenprogramma Gewasbescherming.

Gezien de brede functie en het belang van het grondwater, acht het kabinet een adequate bescherming daarvan noodzakelijk, overeenkomstig de geldende regelingen en uitgangspunten. Daaronder vallen ook het voorzorgsbeginsel en de norm van 0,1 µg/l voor bestrijdingsmiddelen, zoals opgenomen in de Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG). In juli 1994 is Annex VI (Richtlijn 94/43/EG) bij de Gewasbeschermingsrichtlijn vastgesteld: de Uniforme Beginselen voor het evalueren en toelaten van gewasbeschermingsmiddelen. Ten aanzien van criteria voor bestrijdingsmiddelen in grondwater kent Annex VI geen volledige harmonisatie,

aangezien aan Lid-Staten de mogelijkheid voor een ruimere toelating is geboden. Gezien de brede functie en het belang van grondwater zal Nederland geen gebruik maken van de geboden ruimere mogelijkheid voor toelating. Derhalve zal Nederland vasthouden aan de norm van 0,1 µg/l en het voorzorgsprincipe, conform het vigerende beleid. Hierdoor kan het hoge beschermingsniveau, dat Nederland nastreeft, worden gehandhaafd en zal het Meerjarenplan Gewasbescherming verder worden uitgevoerd.

Er wordt momenteel in Brussel gewerkt aan het opstellen van een aantal kaderrichtlijnen met betrekking tot waterkwaliteit, die de huidige richtlijnen zullen vervangen of zullen aansturen als ze als aparte richtlijn blijven bestaan. De onderlinge afstemming zal daardoor kunnen verbeteren. De in voorbereiding zijnde Ecologische Richtlijn zal het kader vormen voor eventuele bijstellingen van de Oppervlaktewaterrichtlijn. Er worden tevens voorstellen uitgewerkt voor het opstellen van een nieuwe Grondwaterrichtlijn. Op langere termijn kan wellicht een integrale waterrichtlijn worden gevormd.

Verbetering alarmeringssysteem

In 1993 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het alarmeringssysteem voor de rijkswateren (aqualarm). Dit heeft slechts tot een klein aantal wijzigingen geleid. De veranderingen hebben betrekking op enkele alarmerings- en signaleringswaarden. De te volgen procedures bij het optreden van calamiteiten zijn onveranderd gebleven. Het pkb-punt met betrekking tot de evaluatie van het alarmeringssysteem is geschrapt.

Spaarbekkens en retentiebekkens (pkb 3.2 o)

Bij spaarbekkens en retentiebekkens dienen ruimtelijke ontwikkelingen te zijn afgestemd op de drinkwaterfunctie van deze bekkens, waarbij risicodragende activiteiten zoveel mogelijk worden geweerd. Dit punt geeft een uitwerking aan pkb 3.2 j voor spaar- en retentiebekkens, waarbij het zoveel mogelijk weren van risicodragende activiteiten als een specifieke aanscherping van het beleid zoals beschreven onder pkb 3.2 j wordt bedoeld.

Bescherming regionale oppervlaktewateren (pkb 3.2 p)

Bij bescherming van regionale oppervlaktewateren met een drinkwaterfunctie is het van belang het hele hydrologische systeem in beschouwing te nemen. In het ruimtelijk beleid dienen ruimtelijke ontwikkelingen in het stroomgebied, die de drinkwaterfunctie ondersteunen, te worden bevorderd. Te denken valt aan verweving van landbouw en natuur, natuurontwikkeling, bosbouw, recreatie, e.d. Dit geldt met name voor gebieden waaraan in de VINEX een groene of blauwe koers is toegekend. In het kader van het milieubeleid kan worden overwogen het stroomgebied, of delen daarvan, als milieubeschermingsgebied aan te wijzen.

De Stichting Natuur en Milieu vindt uitbreiding van winning van gebiedseigen oppervlaktewater (onder andere kleinere rivieren) gewenst en ondersteunt de bescherming van het hele hydrologische systeem van oppervlaktewateren. Ook de Natuurbeschermingsraad is hier voorstander van. De Stichting Natuur en Milieu en de Natuurbeschermingsraad pleiten voor verweving van landbouw en natuur in gebieden die ook een drinkwaterfunctie hebben (voorbeeld Vechtplassegebied).

Het Landbouwschap merkt met betrekking tot de bescherming van hele hydrologische systemen op dat het kabinet geen uitsluitsel durft te geven over de vraag of grondwaterbescherming (in de toekomst) valt te

combineren met een rendabele landbouw. Wanneer een combinatie mogelijk is, is functieverandering niet noodzakelijk. Wanneer rendabele landbouw wordt uitgesloten dan hebben grootschalige ruimteclaims door andere functies aanzienlijke consequenties (ook financieel).

Het kabinet is van mening dat die vormen van rendabele landbouw die een combinatie met natuurbeheer mogelijk maken, bevorderd zouden moeten worden in gebieden waaraan de drinkwaterfunctie is toegekend. Dit betekent niet dat er grootschalige ruimteclaims worden gelegd. Het is een geleidelijk proces van omschakeling.

Heffing op oppervlaktewater

Ter medefinanciering van het op bescherming gerichte stimuleringsbeleid rond kleine wateren als beken, kan op dit moment aan de onttrekker van oppervlaktewater geen heffing worden opgelegd. In deel 1 van het Beleidsplan DIV is aangegeven dat op basis van advisering, inspraak en bestuurlijk overleg zal worden bekeken of hierin alsnog moet worden voorzien.

De VEWIN vindt financiering van beschermingsmaatregelen rond kleine oppervlaktewateren door waterleidingbedrijven (op basis van een heffing) in strijd met het principe «de vervuiler betaalt».

De provincie Flevoland is voorstander van een wettelijke basis voor de financiering van beschermings-/stimuleringsmaatregelen rond oppervlaktewateren, conform de regeling voor grondwater.

Volgens de Unie van Waterschappen is wetswijziging niet nodig. De Waterschapswet zou al mogelijkheden bieden om grootschalige onttrekkers extra te belasten (art. 115, lid 1a).

Het kabinet benadrukt dat in het algemeen geldt dat overgestapt wordt van schadevergoeding naar «de vervuiler betaalt». Dit zal worden bevorderd door een tijdelijk stimuleringsbeleid. Het is gewenst bescherming van regionale oppervlaktewatersystemen gelijk te trekken met de bescherming van grondwater. Derhalve zou voor oppervlaktewater ook een overgangperiode moeten worden gecreëerd waarin bescherming wordt bevorderd via een stimuleringsbeleid. Voor de financiering van dit stimuleringsbeleid zou een heffing op winning van oppervlaktewater kunnen worden overwogen. De Waterschapswet biedt hiervoor geen mogelijkheden.

Uit de inspraak is niet gebleken of er voldoende draagvlak is voor het instellen van een wettelijke heffing. Bovendien is de noodzaak hiervoor met het verschijnen van de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid niet meer zo groot (zie ook de toelichting bij pkb-punt 3.2 d). De provincies kunnen de bijdrageregeling voor alle denkbare vormen van milieubeschermingsgebieden gebruiken. Het hangt van de prioriteitstelling binnen provincies af of de bijdrageregeling ook ingezet zal worden voor bescherming van oppervlaktewater voor de drinkwatervoorziening. De pkb-tekst is op grond van het voorgaande komen te vervallen.

Rijnactieprogramma (pkb 3.2 q)

Vanuit de invalshoek drinkwatervoorziening gezien, is bij de uitvoering van de tweede fase van het Rijn Actieprogramma (RAP) (1989–1995) vooral het verminderen van de diffuse belasting nog een probleem. Deel 1 van het Beleidsplan DIV kondigt een Rijnministersconferentie aan waarin verdere acties zouden worden vastgesteld voor de derde fase van het RAP.

De Stichting Natuur en Milieu is van mening dat een verdere aanscherping van het RAP en NAP noodzakelijk is, waarbij diffuse bronnen meer aandacht dienen te krijgen.

NV PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland mist de Nederlandse inzet bij de ministersconferentie over de derde fase van het RAP.

Op 8 december 1994 heeft een Ministersconferentie over de Rijn plaats gevonden. Op de conferentie is een overzicht en evaluatie gegeven van de resultaten die in fase 1 en 2 van het Rijnactieprogramma (1987–1995) zijn bereikt. De algemene conclusie is dat de voor 1995 gestelde doelen grotendeels gerealiseerd zijn. Dit geldt voor het terugdringen van de lozingen uit puntbronnen, het nemen van maatregelen ter verhoging van de veiligheid van industriële installaties en het herstel van de levensgemeenschappen in en aan de rivier. Er zijn echter extra maatregelen nodig om de emissies van negen prioritaire stoffen die nu nog niet aan de in 1993 door de IRC (Internationale Rijncommissie) vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen voldoen verder te reduceren. Het betreft kwik, cadmium, lood, koper, zink, HCB, PCB's, lindaan en ammonium-stikstof. Bij deze maatregelen zal bestrijding van diffuse verontreiniging een belangrijke plaats innemen.

Maatregelen in de sfeer van de landbouw krijgen extra aandacht. Het gaat met name om nutriënten en bestrijdingsmiddelen. In aansluiting bij de afspraken in Noordzee-kader is nogmaals op de noodzaak van maatregelen ter vermindering van de overbemesting gewezen, vooral voor wat betreft stikstof. Eventueel moeten economische instrumenten worden ingezet. Bij bestrijdingsmiddelen is een reductie van het gebruik nodig om de belasting te verminderen. De IRC werkt verder aan een lijst van bestrijdingsmiddelen die – in aanvulling op de al in de prioritaire-stoffenlijst opgenomen middelen – van belang zijn voor de Rijn. De ministers hebben de IRC gevraagd medio 1995 maatregelen ter verdere reductie van verontreiniging door bestrijdingsmiddelen voor te stellen. Regels met betrekking tot gebruik dienen vooral in het kader van of in samenhang met EG-regels te worden opgesteld.

Er zijn afspraken gemaakt over de grondslagen voor een nieuw Rijnverdrag. Het Verdrag van Bern (1963) en het Rijnchemieverdrag (1976) bieden onvoldoende formele basis voor het werk dat intussen in het kader van het Rijnactieprogramma (RAP) wordt gedaan, respectievelijk het werk dat de IRC voor de toekomst voorziet. Men wil een nieuw verdrag ontwerpen dat wel recht doet aan de moderne wijze van werken. Belangrijke elementen daarvan zullen zijn: integrale verbetering van het ecosysteem Rijn, veiligstellen van het gebruik van Rijnwater voor de drinkwatervoorziening, en het leveren van adequate bijdrage aan de maatregelen ter bescherming van de Noordzee.

Rijnzoutverdrag (pkb 3.2 r)

Voor de internationale financiering van het afleiden van het zoute uitslagwater uit de Wieringermeer naar de Waddenzee is het aanvullend protocol bij het Rijnzoutverdrag van belang. Deel 1 van het Beleidsplan DIV vermeldt dat dit protocol nog geratificeerd moet worden.

VEWIN en het NV PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland geven aan dat ratificatie van het aanvullend protocol bij het Rijnzoutverdrag niet voldoende is om het zoutgehalte van de Rijn terug te dringen. Aanvullende maatregelen zijn nodig.

Het kabinet wijst erop dat bij de voorbereiding van het aangepaste zoutverdrag is geconstateerd dat er geen andere reële mogelijkheden zijn om de zoutlozingen in Frankrijk en Duitsland verder terug te dringen. In het verdrag/protocol, dat per 1 november 1994 van kracht is geworden,

zijn bepalingen opgenomen om te voorkomen dat nieuwe zoutlozingen zullen optreden, danwel bestaande zullen worden uitgebreid, zonder dat daarvoor elders compensatie wordt geboden. De vermindering van de zoutvracht als gevolg van het zoutverdrag kan dus niet door andere lozingen worden beperkt, dan wel teniet gedaan. De pkb-tekst is geactualiseerd.

Maasactieprogramma (pkb 3.2 s)

Voor de Maas wordt een met het RAP vergelijkbare aanpak voorgestaan. Het is gewenst een Internationale Maascommissie in te stellen die een Maasactieprogramma moet opstellen.

De Raad voor de Drinkwatervoorziening en de Natuurbeschermingsraad pleiten voor een voortvarende aanpak van de vervuiling van de Maas.

De Stichting Natuur en Milieu vindt dat het beleid van de Nederlandse overheid zich moet richten op realisatie van afspraken die in het kader van het NAP zijn vastgelegd en ook voor Maas en Schelde gelden. Naleving van deze afspraken zal moeten worden afgedwongen door middel van juridische acties tegen overheid en bedrijven.

Het kabinet wijst erop dat het milieubeleid erop gericht is dat Nederland de afspraken van de Noordzeeministersconferenties nakomt, zowel in het Maasstroomgebied, als ook in de delen van Nederland die tot andere stroomgebieden behoren. Bovendien zijn in het beleid maatregelen voorzien die ook na 1995 zullen leiden tot verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater die voor een aantal verontreinigende stoffen uitgaat boven de verbetering die het gevolg is van de gemaakte Noordzee-afspraken.

Zoals bekend spant Nederland zich er reeds geruime tijd voor in dat ook van de andere staten in het stroomgebied van Maas en Schelde zekerheid wordt verkregen dat zij de gemaakte Noordzee-afspraken nakomen. De inspanningen hebben erin geresulteerd dat in mei 1994 voor de bescherming van respectievelijk de Maas en de Schelde twee verdragen zijn gesloten met Frankrijk, het Waalse en het Brusselse Gewest. In januari 1995 heeft ook het Vlaamse Gewest, zich bij de verdragspartners aangesloten. In mei 1995 zijn de werkzaamheden van internationale commissies voor deze rivieren gestart. Het opstellen van actieprogramma's heeft daarbij prioriteit.

Gelet op de thans gemaakte afspraken, acht het kabinet juridische acties van de Nederlandse Staat tegen buitenlandse overheden en bedrijven onverstandig. Dergelijke acties kunnen op dit moment alleen maar averechts werken. Dit laat onverlet dat anderen die in hun belang geschaad worden juridische acties kunnen ondernemen. De pkb-tekst is geactualiseerd.

4. PRODUCTIE EN DISTRIBUTIE VAN DRINKWATER

SITUATIESCHETS

Het productieproces begint met het oppompen van grondwater of het innemen van oppervlaktewater. Door zuivering zal de ruwe grondstof een zodanige kwaliteit moeten krijgen dat het aan de wettelijke normen (kwaliteitseisen) voor het eindproduct voldoet. Die kwaliteit dient ook tijdens de distributie via het leidingnet te worden behouden. Dit stelt naast eisen aan de zuivering ook kwaliteitseisen aan het leidingnet en andere materialen. Bij distributie gaat het echter niet alleen om de distributie via het leidingnet maar ook om de levering van drinkwater

onder crisismomstandigheden, waarbij het leidingnet niet meer of slechts gedeeltelijk bruikbaar is.

Krachtens de Waterleidingwet is de eigenaar van een waterleidingbedrijf gehouden er voor zorg te dragen, dat de levering van deugdelijk drinkwater aan de verbruikers in zijn distributiegebied gewaarborgd is in zodanige hoeveelheid en onder zodanige druk als het belang van de volksgezondheid vereist.

Vanouds wordt deze opdracht door de waterleidingbedrijven op een zodanige wijze uitgevoerd, dat kan worden vastgesteld dat de openbare watervoorziening in Nederland, ook internationaal gezien, op een hoog niveau staat.

Met het uitbrengen van het NMP heeft de opdracht aan de waterleidingbedrijven een nieuwe dimensie gekregen. Vanaf dat moment worden de waterleidingbedrijven immers ook expliciet aangesproken op hun verantwoordelijkheid om de milieubelasting veroorzaakt door de drinkwaterproductie zoveel mogelijk te beperken. Door de bedrijfstak is hierop gereageerd, met name door het in 1991 vaststellen van het VEWIN-Milieuplan. Dit plan geeft de richting aan voor het «milieuhandelen» van de waterleidingbedrijven. Met het VEWIN-Milieuprogramma 1993 is het milieuplan verder geconcretiseerd.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, vormt de versterking van de kwaliteits- en milieuzorg bij productie en distributie één van de kernpunten van drinkwaterbeleid. In het licht hiervan wordt in dit hoofdstuk een aantal specifieke aandachtspunten behandeld.

Kwaliteit

De kwaliteitseisen voor drinkwater zijn vastgelegd in het Waterleidingbesluit (ex Waterleidingwet). Dit besluit vormt voorts de basis voor de systematische controle en bewaking van de kwaliteit. Via het Waterleidingbesluit is tevens de EG-richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, de Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG), geïmplementeerd. Door de Europese Commissie is begin 1995 een voorstel voor wijziging van deze richtlijn in procedure gebracht.

De kwaliteitseisen zijn minimale eisen; het streven is gericht op het bewerkstelligen van zo laag mogelijke concentraties van verontreinigende stoffen. Aangezien de eigenaar van een waterleidingbedrijf verplicht is deugdelijk drinkwater te leveren, kan hij zijn aandacht ten aanzien van de kwaliteit van het door hem geleverde water niet beperken tot die parameters waarvoor het Waterleidingbesluit normen geeft. Hij zal daarnaast, voor zover redelijkerwijs mogelijk, na moeten gaan of ook niet-genormeerde verontreinigingen de kwaliteit van het drinkwater (kunnen) bedreigen.

Naast Waterleidingwet en Waterleidingbesluit zijn er de VEWIN-Aanbevelingen die een uitwerking en een aanvulling vormen op hetgeen wettelijk is geregeld. Deze aanbevelingen hebben in die zin een normatief karakter, dat de bedrijfstak van de openbare watervoorziening daarmee aangeeft wat naar zijn mening in grote lijnen het bedrijfsbeleid in technisch en hygiënisch opzicht zou moeten zijn («code of good manufacturing practice»).

Voorts bestaan er Inspectierichtlijnen die door de Hoofdinspecteur Milieuhygiëne worden uitgebracht. Deze richtlijnen hebben betrekking op onderwerpen waarvoor (nog) geen wettelijke regeling bestaat, maar waarvoor wel behoefte is aan een specifiek voor het probleemgebied omschreven toetsingsinstrument voor de kwaliteit van het drinkwater.

Het toezicht op de naleving van het in de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit bepaalde ten aanzien van de drinkwaterkwaliteit wordt uitgevoerd door de Regionaal Inspecteur Milieuhygiëne. Sinds 1992 wordt jaarlijks op basis van de verkregen toezichtsgegevens door de Inspectie Milieuhygiëne in samenwerking met het RIVM gerapporteerd over de kwaliteit van het drinkwater in Nederland. Dit rapport wordt door de Minister van VROM aan de Tweede Kamer gezonden.

In de rapportages over 1992 en 1993 werd geconcludeerd dat de waterleidingbedrijven de wettelijke voorschriften voor de controle van het drinkwater in het algemeen correct uitvoeren. Dankzij de inspanningen van de Nederlandse waterleidingbedrijven is de kwaliteit van ons drinkwater goed. Het voldoet vrijwel steeds aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. De geconstateerde normoverschrijdingen in het geleverde drinkwater waren veelal incidenteel van aard. Deze overschrijdingen hebben de volksgezondheid niet in gevaar gebracht. In de gevallen dat er sprake was van een bacteriële besmetting werden gerichte maatregelen getroffen om de oorzaak zo spoedig mogelijk weg te nemen. De meeste overschrijdingen betroffen bedrijfstechnische parameters of parameters die sterk aan de grondstof (grondwater of oppervlaktewater) zijn gerelateerd. Vooral in situaties waar dit type overschrijdingen regelmatig is aangetoond zijn of worden maatregelen getroffen om deze overschrijdingen in de toekomst te voorkomen.

Op verzoek van de Europese Commissie is recent een overzicht gemaakt van het vóórkomen van bestrijdingsmiddelen in het Nederlandse drinkwater (en de grondstof) in concentraties boven de in de EG-Drinkwaterrichtlijn genoemde normwaarde. Deze rapportage is inmiddels ook aangeboden aan de Tweede Kamer.

In deze rapportage wordt geconstateerd dat vrijwel alle pompstations continu drinkwater produceren dat voldoet aan de gestelde eisen. Op een aantal pompstations wordt incidenteel drinkwater geproduceerd en gedistribueerd met een gehalte aan bestrijdingsmiddelen hoger dan de norm van 0,1 µg/l. Overigens zonder dat hierbij sprake is van risico's voor de volksgezondheid. In de rapportage wordt tevens aangegeven welke maatregelen (ook preventief) er op pompstations zijn genomen om te voorkomen dat het drinkwater verontreinigd wordt met bestrijdingsmiddelen.

Zuivering en distributie

Ondanks de inspanningen gericht op de verbetering en de bescherming van de kwaliteit van de bronnen, blijft een intensieve zuivering met zo nodig de introductie van extra zuiveringsstappen bij de drinkwaterbereiding voorlopig onvermijdelijk. De verwachting is dat dit door najleffecten van de in de afgelopen decennia ontstane vervuiling ook na het jaar 2010 helaas het geval zal zijn (zie ook hoofdstuk 3).

Er bestaat sinds 1976 een beoordelingssysteem voor materialen en chemicaliën, die worden gebruikt bij de drinkwatervoorziening en in contact komen met drinkwater. Momenteel is dit vastgelegd in Inspectierichtlijn 92-04 «Richtlijn kwaliteit materialen en chemicaliën drinkwatervoorziening». Gebruik van goedgekeurde producten voorkomt de afgifte van ongewenste stoffen aan drinkwater.

Ten aanzien van de goedkeuring voor materialen en chemicaliën heeft zich recentelijk in samenhang met de EU-regelgeving een aantal ontwikkelingen op normalisatiegebied voorgedaan. De belangrijkste daarvan zijn:

- de opdracht van de EU aan CEN (Comité Européen de Normalisation) om de technische invulling te leveren voor het voldoen aan de bepalingen van de bouwrichtlijn;

– het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de Drinkwaterrichtlijn, waarbij de goedkeuring van materialen die in contact komen met drinkwater onder het regiem van de bouwrichtlijn worden gebracht; hiermee is de goedkeuring van materialen ook een aandachtspunt voor CEN geworden.

Bij de drinkwaterproductie komen slib, kalkkorrels en incidenteel vervuild filtermateriaal vrij. Deze reststoffen moeten op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwerkt of verwijderd. Op dit moment gebeurt dat nog in onvoldoende mate. Zo liggen er momenteel nog op een groot aantal productielokaties aanzienlijke hoeveelheden drinkwaterslib opgeslagen.

In een deel van ons land wordt matig tot hard water gedistribueerd. Hard water is doorgaans agressiever, waardoor koper en lood oplossen uit het leidingmateriaal. Bovendien is het verbruik van wasmiddelen en energie bij hard water hoger en leidt hard water tot meer kalkaanslag in apparatuur en minder comfort bij de persoonlijke hygiëne.

Vanuit volksgezondheidsoogpunt is vooral het oplossen van lood een belangrijk aspect. Voor het milieu vormt het koper het belangrijkste probleem in verband met verontreiniging van het rioolwaterzuiveringsslib en de belasting van het oppervlaktewater. Conditionering van het drinkwater wordt dan ook al geruime tijd door het rijk gepropageerd en gestimuleerd, met als gevolg dat momenteel van het jaarlijks in Nederland gedistribueerde drinkwater ca 450 miljoen m³ drinkwater onthard dan wel geconditioneerd is. Thans komt nog ca 280 miljoen m³ water in aanmerking voor conditionering c.q. ontharding.

Door de WHO (World Health Organisation) is op basis van recent onderzoek naar de gezondheidsaspecten van lood de aanbeveling voor het maximaal toelaatbare gehalte lood in drinkwater verlaagd van 50 µg/l tot 10 µg/l. Deze aanbeveling is inmiddels overgenomen in het voorstel van de Europese Commissie inzake de herziening van de EG-Drinkwaterrichtlijn. Door het RIVM is in 1992 onderzoek verricht naar de consequenties van de verlaging van de loodnorm. Hierbij kwam naar voren dat in gebieden met loden dienstleidingen en binnenleidingen conditionering onvoldoende is om een norm van 10 µg/l niet te overschrijden. Hiervoor is de vervanging van de loden leidingen nodig. De hiermee gemoeide kosten worden geraamd op 200 à 300 miljoen gulden voor de dienstleidingen en ruim 1 miljard gulden voor de binnenleidingen.

In lijn met het asbestbeleid van de rijksoverheid worden door de waterleidingbedrijven vanaf 1993 geen nieuwe asbestcementbuizen meer gebruikt. In totaal is er op dit moment ca 37 000 km asbestcementbuis (± 40% van het leidingnet) in gebruik. Aangezien asbestcementbuizen als zodanig geen gezondheidsrisico's via het drinkwater met zich meebrengen, is vervanging van deze buizen, anders dan bij herstelwerkzaamheden, niet aan de orde.

Kwaliteits- en milieuzorgsystemen

De zorg voor een kwalitatief goed eindproduct stelt eisen aan de organisatiestructuur van de waterleidingbedrijven. Met de recente introductie van gecertificeerde kwaliteitssystemen bij de waterleidingbedrijven wordt een lijn ingezet waarbij het accent ligt op een integrale benadering en kwaliteitsborging van het productieproces.

In samenhang hiermee wordt gewerkt aan het opzetten van milieuzorgsystemen, waarbij de aandacht uitgaat naar het zoveel mogelijk beperken van de milieubelasting die de drinkwaterproductie met zich meebrengt.

Leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening

De onderdelen van de Waterleidingwetgeving, die betrekking hebben op het in stand houden van de drinkwatervoorziening in crisissituaties zijn sterk verouderd. Daarom wordt in samenwerking met de VEWIN naar wegen gezocht om een en ander naar de huidige inzichten omtrent crisisbeheersing gestalte te geven. Dit heeft geresulteerd in:

- de ontwikkeling van een norm voor de leveringszekerheid en een methode om de naleving van die norm te kunnen verifiëren;
- het opstellen van een model «Leveringsplan drinkwater»;
- de toezegging van de VEWIN dat het realiseren van een nooddrinkwatervoorziening in situaties waarin de reguliere drinkwatervoorziening via het distributienet gestoord is, ook tot de taken van de waterleidingbedrijven behoort.

Op basis van dit model-plan zullen de waterleidingbedrijven aangeven of al hun bedrijfsonderdelen aan de norm voor leveringszekerheid voldoen. Voorts hoe zij hun bedrijven gaande denken te houden in situaties die verlopen van de normale naar crisissituaties, waarbij de realisering van een nooddrinkwatervoorziening ook een onderdeel van het leveringsplan vormt.

Vooruitlopend op de aanpassing van de regelgeving aan de thans ontwikkelde visie op drinkwatervoorziening onder crisissituaties, die het opstellen van een dergelijk leveringsplan verplicht zal stellen, zijn de waterleidingbedrijven reeds begonnen met de invulling van onderdelen van deze toekomstige plannen. Met name het toetsen aan de norm van leveringszekerheid vindt nu reeds plaats.

De zogeheten rijksnooddrinkwatermaterialen zijn tegen de achtergrond van het vorenstaande inmiddels verkocht en derhalve niet meer van overheidswege beschikbaar. De nieuwe eigenaar, het Waterleidingbedrijf Europoort, stelt deze materialen desgevraagd beschikbaar aan waterleidingbedrijven.

BELEID IN HOOFDLIJNEN

In het licht van het streven naar een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geldt ten aanzien van productie en distributie een viertal hoofdlijnen van beleid:

4.1. Kwaliteit

Het primaire uitgangspunt bij de drinkwaternormstelling is bescherming van de gezondheid van de consument.

4.2. Zuivering en distributie

Waterleidingbedrijven dienen zorg te dragen voor een zodanige zuivering en distributie dat de volksgezondheid zo goed mogelijk wordt gediend en de milieubelasting waar mogelijk wordt beperkt.

4.3. Kwaliteits- en milieuzorgsystemen

Met het oog op een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening, dienen de waterleidingbedrijven te beschikken over geïmplementeerde kwaliteits- en milieuzorgsystemen.

4.4. Leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening

Waterleidingbedrijven zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de levering van deugdelijk drinkwater onder alle omstandigheden.

INSPRAAK EN REACTIE KABINET

Hoofdpijnen inspraak

Uit de reacties van adviseurs en insprekers kan worden afgeleid dat de hoofdpijnen van het beleid ten aanzien van productie en distributie expliciet dan wel impliciet worden onderschreven. Wel worden kanttekeningen geplaatst bij enkele onderdelen van de uitwerking.

Zo stelt de Stichting Natuur en Milieu in haar reactie dat de eisen ten aanzien van de kwaliteit van het drinkwater ten onrechte worden beperkt tot de gezondheid van de consument. Zij stelt dat voor het produkt drinkwater ook eisen op grond van de bescherming van het milieu moeten worden opgesteld en dat bij het beoordelingsstelsel van materialen en chemicaliën die worden gebruikt bij de zuivering en productie van drinkwater ook milieucriteria moeten worden opgenomen. Ook de Natuurbeschermingsraad wijst er op dat niet alleen volksgezondheid, maar ook het milieu uitgangspunt moet zijn bij drinkwater-normstelling.

De VEWIN stelt in haar reactie dat de aspecten waarvoor de bedrijfstak zelf verantwoordelijk is onevenredig veel aandacht krijgen (zoals kwaliteits- en milieuzorgsystemen, leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening). Naar haar mening heeft het Beleidsplan ten doel de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen en zou derhalve in eerste instantie een beschrijving en bescherming van het drinkwaterbelang behoren te bevatten. Het Beleidsplan schiet hierin volgens de VEWIN te kort terwijl juist wel een onnodige uitgebreide en imperatieve stellingname over die punten waarvoor de bedrijfstak zelf verantwoordelijk is, en die door de waterleidingbedrijven zijn opgepakt via het VEWIN-Milieuplan, de aanpak van de waterleidingbedrijven kan frustreren en contra-productief kan werken. Naar de mening van de VEWIN is het voorgenomen beleid onevenwichtig, met te weinig aandacht voor de bedrijfstak als slachtoffer van vervuiling en bovenproportionele aandacht voor de bedrijfstak als veroorzaker van vervuiling. Ook enkele waterleidingbedrijven hebben in deze zin gereageerd.

Reactie kabinet

Het kabinet is van oordeel dat normstelling ten aanzien van drinkwater, mede gezien het doel en de strekking van de Waterleidingwet en de EG-Drinkwaterrichtlijn, terecht is gerelateerd aan volksgezondheidsaspecten. Een verruiming van deze grondslag, teneinde ook het milieu te beschermen, is niet de geëigende weg. Bovendien kan in algemene zin een vraagteken worden geplaatst bij de effectiviteit van hetgeen door insprekers wordt voorgesteld. De bescherming van het milieu in relatie tot de drinkwatervoorziening wordt langs twee sporen bewerkstelligd: bescherming van grond- en oppervlaktewater en beperking van milieubelasting bij winning, productie en distributie van drinkwater. Deze sporen worden in het voorliggende Beleidsplan uitgewerkt.

Ten aanzien van de reactie van de VEWIN merkt het kabinet op dat er zijns inziens wel degelijk in het Beleidsplan DIV op een evenwichtige wijze

invulling en uitwerking wordt gegeven aan een beleid gericht op de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Hierbij is bovendien voldoende ruimte gelaten voor de eigen verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven. Met het overnemen van de in het VEWIN-Milieuplan vastgelegde taakstellingen geeft het kabinet enerzijds aan in te kunnen stemmen met de wijze waarop de bedrijfstak zijn verantwoordelijkheid op dit punt invult en anderzijds dat hij de waterleidingsector wil aanspreken op het daadwerkelijk volbrengen van deze taakstellingen.

Naar aanleiding van de reacties vanuit de bedrijfstak is de formulering van enkele pkb-punten enigszins aangepast.

Het kabinet stelt vast dat er geen aanleiding is om de hoofdlijnen van het beleid bij te stellen.

UITWERKING BELEID

4.1. Kwaliteit

Herziening Waterleidingbesluit (pkb 4.1 a t/m d)

Het primaire uitgangspunt bij de drinkwaternormstelling is bescherming van de consument. Daarnaast worden eisen gesteld die niet direct gekoppeld zijn aan de volksgezondheid. Zo worden er eisen gesteld die verband houden met technische randvoorwaarden van drinkwaterdistributie. De fysisch-chemische samenstelling van drinkwater moet bijvoorbeeld zodanig zijn, dat de afgifte van metalen door leidingmateriaal zoveel mogelijk wordt beperkt (conditionering van drinkwater). Tevens worden er esthetische eisen gesteld aan het drinkwater (geur, smaak, troebeling, e.d.). De kwaliteitseisen kunnen ook ingegeven zijn door de wens de milieubelasting door afvalwater zoveel mogelijk te beperken.

De normen in het Waterleidingbesluit, alsmede de meetmethoden en meetfrequenties, zijn recentelijk, in samenwerking met de VEWIN, geëvalueerd. De resultaten hiervan zijn verwerkt in voorstellen voor herziening van het Waterleidingbesluit.

Uitgangspunt daarbij voor het kabinet is dat het beschermingsniveau voor de consument tenminste op het huidige niveau zal worden gehandhaafd.

Ook in EU-verband zijn de drinkwaternormen, vastgelegd in de EG-Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG), opnieuw bezien. Begin 1995 is door de Europese Commissie het ontwerp voor een herziene richtlijn uitgebracht. Verwacht wordt dat dit ontwerp in de loop van 1996 door de Milieuraad zal worden behandeld. Het Nederlandse standpunt zal daarbij in belangrijke mate worden gebaseerd op de hiervoor genoemde voorstellen. Het hoge ambitieniveau van de huidige richtlijn dient niet te worden verlaten.

In dit verband heeft het kabinet met instemming vastgesteld dat uitgaande van het voorzorgsprincipe in het voorstel van de Commissie de norm voor alle bestrijdingsmiddelen in drinkwater is gehandhaafd op 0,1 µg/l en niet is opgetrokken naar bijvoorbeeld de advieswaarden per individueel bestrijdingsmiddel, zoals die in 1993 door de WHO zijn vastgesteld. Zowel uit oogpunt van gezondheidsbescherming als op grond van milieu-overwegingen is dit een goede zaak.

Het Commissievoorstel tot verlaging van de norm voor lood in drinkwater tot 10 µg/l, conform de WHO-aanbeveling, acht het kabinet in lijn met het beleid om de blootstelling van de mens aan lood zoveel mogelijk te beperken. Onder beleidslijn 4.2 wordt nader ingegaan op de consequenties van deze verlaging.

De herziening van het Waterleidingbesluit en de implementatie van de herziene EG-Drinkwaterrichtlijn zullen, voorzover dat zinvol en mogelijk is, op elkaar worden afgestemd.

In het ontwerp-voorstel is een aantal wijzigingen aangebracht, die duidelijke verbeteringen betekenen voor de praktische uitvoering van de richtlijn. Nagegaan zal worden in hoeverre en onder welke voorwaarden lidstaten hierop kunnen vooruitlopen.

In Nederland is het besef toegenomen dat de normstelling in het Waterleidingbesluit op basis van indicatororganismen voor faecale verontreiniging, zoals bacteriën van de coligroep, onvoldoende garantie biedt voor de afwezigheid van virussen en parasitaire protozoa. In de praktijk is het, gelet op de benodigde volumina, niet uitvoerbaar deze micro-organismen in het reine water te meten op niveaus waarbij de risico's voor de volksgezondheid verwaarloosbaar zijn.

Recent is door het ministerie van VROM aan de VEWIN een voorstel gedaan inzake het omgaan met infectierisico's van virussen en parasitaire protozoa via drinkwater. Vastgesteld wordt dat grondstofcontrole gekoppeld aan een verzekerde, gewaarborgde en controleerbare werking (verwijderingscapaciteit) van de zuivering de eindproductcontrole voor de pathogene micro-organismen, virussen en protozoa bij drinkwater kan vervangen. Daarbij vormt een toelaatbaar infectierisico van 10^{-4} per persoon per jaar een beleidsmatig uitgangspunt voor ondermeer het ontwerp van zuiveringsinstallaties.

De wijze waarop de verwijderingscapaciteit van zuiveringsprocessen in de praktijk dient te worden bepaald zal nog nader worden uitgewerkt in overleg met RIVM en KIWA.

Na consultatie van de VEWIN zal een beleidsstandpunt worden ingenomen dat als richtsnoer zal dienen voor de Inspectie Milieuhygiëne bij het overleg met de waterleidingbedrijven en als uitgangspunt zal worden betrokken bij de herziening van het Waterleidingbesluit.

De pkb-tekst is naar aanleiding hiervan aangevuld met een extra punt (pkb 4.1 d)

De drinkwaterkwaliteit kan overigens niet uitsluitend worden beschreven danwel worden veiliggesteld door normen voor individuele stoffen en controle daarop. Eén van de redenen hiervoor is dat onmogelijk op alle voorkomende stoffen kan worden gecontroleerd. De zekerstelling van de kwaliteit moet dan ook gebaseerd zijn op een combinatie van een preventief beleid, «good manufacturing practise», kwaliteitscontrole op basis van normstelling en inzicht in mogelijke bedreigingen van de kwaliteit.

Normoverschrijdingen (pkb 4.1 e)

Van de waterleidingbedrijven wordt verwacht dat zij anticiperen op voorzienbare normoverschrijdingen om deze te kunnen voorkomen. Als zich desondanks een incidentele normoverschrijding voordoet, dient de mate en de duur zoveel mogelijk te worden beperkt. Bij de herziening van het Waterleidingbesluit zal bezien worden in hoeverre de bestaande procedures bij normoverschrijdingen dienen te worden aangepast.

Alleen in uiterste noodzaak zal, in het belang van de bescherming van de volksgezondheid, op aanwijzing van de Regionaal Inspecteur Milieuhygiëne de levering van drinkwater via het leidingnet worden stopgezet. De procedures, die gevolgd worden voor de beoordeling van een situatie van normoverschrijding, zijn indertijd aan de Tweede Kamer gemeld (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 20 560, nr. 8).

Rapportage (pkb 4.1 f)

Gedurende een reeks van jaren is door het RIVM in opdracht van de Inspectie Milieuhygiëne op basis van (beperkt) eigen onderzoek van drinkwatermonsters een jaarlijks rapport opgesteld over de drinkwaterkwaliteit in Nederland. Vanaf 1986 is dit rapport door de Minister van VROM ter informatie aan de Tweede Kamer gezonden.

Vanaf 1992 rapporteert de Inspectie Milieuhygiëne in samenwerking met het RIVM op basis van een bewerking van alle kwaliteitsgegevens van de waterleidingbedrijven. Deze rapportage is in de plaats gekomen van voornoemd RIVM-rapport. Het kabinet acht het van groot belang dat er periodiek een overzicht wordt gepubliceerd van de kwaliteit van het drinkwater in Nederland. Een dergelijk overzicht is zowel voor het beleid als voor de consument/afnemer van belang als informatiebron en als graadmeter inzake de toestand van ons drinkwater.

Om het belang van publikaties van drinkwaterkwaliteitscijfers te onderstrepen is aan de pkb een extra punt toegevoegd (4.1 e)

Warm tapwater (pkb 4.1 g)

Op verschillende plaatsen zijn of worden projecten gerealiseerd, waarbij in nieuwbouwprojecten via een afzonderlijk net warm tapwater in de woning wordt geleverd. De hiervoor benodigde warmte is restwarmte, afkomstig van bijvoorbeeld vuilverbrandingsinstallaties, die via lokale warmtewisselstations op koud (drink)water wordt overgebracht. Het warme tapwater wordt geleverd via de gebruikelijke (meng)kranen van de drinkwaterinstallatie in woningen.

Aangezien warm tapwater niet als drinkwater wordt aangeboden is de Waterleidingwet hierop niet van toepassing. Ook zijn er geen andere wettelijke regels op grond waarvan op een adequate wijze kan worden toegezien op de bescherming van de consument uit oogpunt van volksgezondheid. Het kabinet overweegt daarom nadere regels te stellen voor de levering van warm tapwater. In dit verband zal worden nagegaan of de nieuwe Waterleidingwet hiervoor het kader kan bieden.

4.2. Zuivering en distributie

Extra zuiveringsstappen (pkb 4.2 a, b)

Ondanks de inspanningen gericht op de bescherming van de kwaliteit van de bronnen, zijn extra zuiveringsstappen bij de drinkwaterbereiding voorlopig onvermijdelijk. De verwachting is dat dit door naijl-effecten van de vervuiling van de afgelopen decennia ook na het jaar 2010 het geval zal zijn.

Deze extra stappen zijn nadrukkelijk alleen bedoeld ter veiligstelling van de drinkwatervoorziening en dienen niet als alternatief voor maatregelen aan de bron. Het is bijvoorbeeld de bedoeling dat technieken als nitraatverwijdering op termijn weer kunnen worden afgebouwd c.q. afgekoppeld.

In enkele reacties op deel 1 van het Beleidsplan DIV en op het MER is in dit verband opgemerkt dat bij de beleidsmatige beschouwingen over de toekomstige inzet van bouwstenen voor winning en productie van drinkwater (zie ook hoofdstuk 6) weinig aandacht is geschonken aan de toepassingsmogelijkheden van nieuwe technieken, zoals membraan-technologie.

Het kabinet onderkent wel degelijk het belang van nieuwe technieken. Om dit te onderstrepen is in deze zin de pkb aangevuld (pkb 4.2 b). De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van nieuwe technieken ligt echter primair bij de waterleidingbedrijven. Bovendien is het niet passend

om al te zeer te preluderen op de inzetbaarheid van nog niet operationele technieken in de Nederlandse drinkwaterpraktijk.

Intussen kan worden vastgesteld dat de bedrijfstak op het gebied van techniekontwikkeling veel werk verricht. Zo wordt thans in VEWIN/KIWA-verband veel aandacht besteed aan de mogelijke toepassing van membraanfiltratie. Kwaliteitsborging van deze zuiveringsstap en de milieu-aspecten (mede in vergelijking tot andere zuiveringstechnieken) dienen daarbij specifieke aandachtspunten te zijn.

Desinfectie (pkb 4.2 c, d)

Bij het gebruik van oppervlaktewater als grondstof voor de drinkwatervoorziening, zonder toepassing van langzame zandfiltratie of kunstmatige infiltratie in de ondergrond, moet de hygiënische betrouwbaarheid worden bereikt door chloring, ozonisatie of UV-bestraling als extra zuiveringsstap. Recent is, zowel in Nederland als in het buitenland (met name in de Verenigde Staten van Amerika), de aandacht van drinkwaterdeskundigen voor de neveneffecten van de chemische zuiveringstechnieken toegenomen. In verband hiermee zal, in samenwerking met de bedrijfstak, een nadere risico-analyse worden uitgevoerd, waarbij de risico's van chemische desinfectie van oppervlaktewater worden vergeleken met de micro-biologische risico's die optreden bij beperking van chemische desinfectie. Tevens zal een risicovergelijking worden gemaakt tussen het gebruik van oppervlaktewater met of zonder kunstmatige infiltratie in de ondergrond.

Aan de hygiënische betrouwbaarheid van drinkwater dient te allen tijde te worden voldaan (zie ook pkb 4.1 e). Bij het noodzakelijk gebruik van oxydatie- c.q. desinfectiemiddelen dient het ontstaan van schadelijke neveneffecten zoveel mogelijk te worden voorkomen. Van de waterleidingbedrijven wordt gevraagd het gebruik van chloor zo veel als mogelijk te beperken.

De Stichting Natuur en Milieu is blijkens haar reactie op deel 1 van het Beleidsplan DIV van mening dat het gebruik van chloor voor desinfectie ongewenst is bij de productie van drinkwater en stelt dat er diverse alternatieven zijn en dat het opnemen van een vraag aan de drinkwaterproducenten om geen chloor te gebruiken te vrijblijvend is.

Reeds vele jaren geleden is een beleid gestart gericht op het terugdringen van het chloorgebruik bij de drinkwaterbereiding. Een beleid dat steeds meer vruchten afwerpt. Geschat wordt dat het chloorverbruik bij de waterleidingbedrijven in de laatste 10 jaar al met ca 60-70% is afgenomen. Drinkwaterproducenten gaan bij modernisering van waterzuiveringsinstallaties over op het gebruik van alternatieve technieken (zoals ozonisatie en UV-desinfectie), waarbij overigens ozonisatie aanleiding kan geven tot vorming van het carcinogene bromaat. Indien echter ammonium verwijderd moet worden (hoewel dat tegenwoordig door de betere kwaliteit van het oppervlaktewater steeds minder voorkomt), dan bestaat er eigenlijk geen andere techniek dan de breekpuntschloring.

Voorzover nog chloor gebruikt wordt, wordt er zorg voor gedragen dat de eventueel gevormde schadelijke nevenproducten (organohalogenverbindingen) in het verdere zuiveringsproces van het water nog worden verwijderd.

Voor de ontsmetting van het leidingnet na aanleg en reparaties is echter geen goed alternatief voor chloor voorhanden, zodat chloor hiervoor het aangewezen middel blijft.

Een «ongewenstverklaring» van chloor bij de drinkwaterproductie, zoals door inspreker is gevraagd, is derhalve niet mogelijk.

Materialen en chemicaliën (pkb 4.2. e, f)

Om te voorkomen dat materialen en chemicaliën, die worden gebruikt bij de zuivering en de distributie, ongewenste stoffen afgeven aan het drinkwater, is enkele jaren geleden een beoordelingssysteem (momenteel opgenomen in Inspectierichtlijn 92-04 «Richtlijn kwaliteit materialen en chemicaliën drinkwatervoorziening») voor de toelating van deze materialen en chemicaliën ontwikkeld. Het is wenselijk dat dit beoordelingssysteem een wettelijke basis krijgt. Dit zal worden betrokken bij de algehele herziening van de Waterleidingwet (zie hoofdstuk 2). Tevens zal dan de bevoegdheid tot ministeriële aanwijzing van een keuringsinstituut worden vastgelegd.

In verband met de totstandkoming van een Europees keurmerk, wordt ernaar gestreefd de in Nederland gehanteerde beoordelingscriteria op Europees niveau ingang te doen vinden. Inzet hierbij is het handhaven van het huidige beschermingsniveau in Nederland. De Europese Commissie voor Normalisatie (CEN) heeft inmiddels initiatieven genomen tot harmonisatie van meetmethoden, die aan de beoordeling ten grondslag liggen. De Nederlandse inbreng in deze activiteiten zal worden geïntensiveerd.

Afvalstoffen/reststoffen – slibproblematiek (pkb 4.2 g)

Een structurele aanpak van de afvalstoffen- en reststoffenproblematiek binnen de bedrijfstak is noodzakelijk. Van de bedrijfstak wordt conform het VEWIN-Milieuplan verwacht dat de huidige voorraad slib vóór 1997 zal zijn verwijderd of verwerkt. De resterende tijdelijke opslagen zullen volgens IBC-criteria moeten worden uitgevoerd. De door de bedrijfstak in het kader van het VEWIN-Milieuplan ontwikkelde initiatieven om te komen tot een structurele oplossing van de afvalstoffen- en reststoffenproblematiek zullen waar nodig en mogelijk door het rijk worden ondersteund.

De Stichting Natuur en Milieu vindt dat de aanpak van de afvalstoffen- en reststoffenproblematiek van groot belang is, maar acht de termijn voor de verwijdering van de oude voorraden (1997) echter te lang. De IBC-criteria voor de opslag van de (oude) voorraden moeten zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 1995 zijn ingevuld.

De NV Delta Nutsbedrijven is van mening dat veel slib, afkomstig van drinkwaterzuivering kan worden hergebruikt door rioolwaterzuiveringsinstallaties of industrieën. Soms is vanuit het oogpunt van de afnemer gebruik van andere opties aantrekkelijker, b.v. ter vermindering van bedrijfsrisico's. Het is naar haar mening gewenst dat overheden zorgen dat geen suboptimalisatie plaatsvindt.

Inmiddels is door de bedrijfstak in het kader van het VEWIN-Milieuplan en het VEWIN-Milieuprogramma, in samenwerking met onder meer het Ministerie van VROM, een nadere uitwerking gegeven aan het beleid van de bedrijfstak met betrekking tot het beperken van de hoeveelheid afvalstoffen, het hergebruik of anderszins nuttig toepassen en het milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig verwijderen van de resterende afvalstoffen. Deze uitwerking omvat onder meer:

- intensivering van onderzoek naar hergebruik/nuttige toepassing van het te produceren drinkwaterslib en kalkkorrels;
- het verbeteren van de registratie van afval- en reststoffen op bedrijfsniveau;
- het (landelijk gecoördineerd) afvoeren van het thans reeds aanwezige slib uit eigen depot en het in overleg met de stortplaatsbeheerder en provinciale overheden storten (in co-deponie);

- het verwerken van de resterende hoeveelheden niet bruikbare dan wel nuttig toe te passen drinkwaterslib in co-deponie;
- het opzetten van een organisatie vanuit de bedrijfstak met sturende bevoegdheden voor zowel verwijdering, verwerking, hergebruik/nuttige toepassing van slib en leidingmaterialen als voor de afzet van kalkkorrels. Hiertoe hebben 24 waterleidingbedrijven inmiddels de Reststoffenunie Waterleidingbedrijven B.V. opgericht;
- nader onderzoek naar de haalbaarheid en doelmatigheid van een monodeponie;

Het kabinet is van oordeel dat de door de Stichting Natuur en Milieu gevraagde verkorting van de gestelde termijn voor de verwijdering van de oude voorraden niet mogelijk is. Naar aanleiding van de reactie van Delta Nutsbedrijven wordt opgemerkt dat in eerste instantie een gecoördineerde aanpak binnen de bedrijfstak er toe zou moeten leiden dat er geen suboptimalisatie optreedt.

Conditionering (pkb 4.2 h)

Van de bedrijfstak wordt verwacht dat zij, conform het gestelde in het VEWIN-Milieuplan, in 1997 conditionering van agressief water op de daarvoor in aanmerking komende produktielocaties zal hebben doorgevoerd.

In haar reactie op het beleidsvoornemen stelt de Waterleidingmaatschappij Limburg dat de integrale uitvoering van het conditioneringsbeleid in haar voorzieningsgebied, gezien het zeer grote aantal produktielocaties, naar verwachting 10 à 15 jaar in beslag nemen.

Het PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland stelt dat als met conditionering ook ontharding wordt bedoeld één en ander in zijn voorzieningsgebied niet in 1997 volledig kan zijn ingevoerd. Dit in verband met de gebruikte grondstof (Ijsselmeerwater). In dit water is het gehalte aan NaCl zodanig dat ontharding met natronloog de natriumconcentratie onaanvaardbaar (tot boven de drinkwaternorm) zal verhogen, terwijl bij toepassing van kalkmelk een probleem ontstaat doordat het bufferend vermogen te veel afneemt (hetgeen gevaar oplevert voor de aantasting van de koperen leidingen). Op dit moment worden door het waterleidingbedrijf nadere studies uitgevoerd, onder andere naar de mogelijkheden van membraanfiltratie. Het lijkt reëel deze studies, gelet op deze problematiek, af te wachten.

Het kabinet hecht aan 1997 als richtjaar voor realisering van de toepassing van conditionering van agressief water op alle daarvoor in aanmerking komende locaties, conform het gestelde in het VEWIN-Milieuplan. Er is evenwel begrip voor specifieke probleemsituaties, zoals die door insprekers naar voren zijn gebracht. In de pkb-tekst is daarom opgenomen dat indien 1997 onoverkomelijke problemen oplevert, het waterleidingbedrijf nadere afspraken met de Regionaal Inspecteur Milieuhygiëne maakt over de doorvoering van conditionering. Van deze afspraken zal via de jaarlijkse rapportage over de drinkwaterkwaliteit melding worden gemaakt aan de Tweede Kamer.

Vervangen loden leidingen (pkb 4.2 i, j)

Met het oog op de voorgenomen verlaging van de loodnorm in drinkwater wordt de bedrijfstak gevraagd om vóór 2000 alle (ca. 400 000) loden dienstleidingen (= leiding die aansluiting vormt tussen woonhuis en hoofdleiding) te saneren dan wel te vervangen.

De VEWIN heeft begin 1994 een loodadvies uitgebracht aan haar leden (directies van waterleidingbedrijven), waarin onder meer wordt aangegeven dat de loden dienstleidingen vóór het jaar 2000 gerenoveerd zouden moeten zijn. Renovatie betekent in dit geval vervanging of het aanbrengen van een PET-coating. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid.

Na de renovatie van de loden dienstleidingen en invoering van de conditionering zal het in sommige gevallen (in oudere huizen met loden binnenleiding en na enige uren waterstilstand) nog niet mogelijk zijn om aan het tappunt in de woning te voldoen aan een nieuwe norm van 10 µg/l. In verband hiermee is aan de Gezondheidsraad begin 1995 advies gevraagd over een tweetal resterende problemen, namelijk naar de resterende gezondheidsproblemen (door de loodafgifte via de binnenleidingen) en de vraag in hoeverre het noodzakelijk is de frictietijd te bekorten bij de renovatie. Dit advies wordt medio 1996 verwacht.

De Stichting Natuur en Milieu stelt dat de door de World Health Organisation (WHO) voorgestelde verlaging van de loodnorm, gezien de hoge loodbelasting van de bevolking, bijzonder wenselijk is. Uitstel van de maatregelen voor het opstellen van een (Nederlands) advies door de Gezondheidsraad acht de Stichting ongewenst. De onderbouwing van de verlaging van de loodnorm door de WHO acht zij voldoende.

Het kabinet merkt hierbij op dat de adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad, in tegenstelling tot hetgeen in deel 1 van het Beleidsplan is aangekondigd, geen betrekking heeft op de verlaging van de norm, maar op de verwijdering van loden binnenleidingen.

Eenvoudige renovatie van de binnenleidingen (waarbij de oude ingehakte binnenleidingen blijven zitten en nieuwe leidingen op de wanden worden aangebracht) zal naar verwachting, uitgaande van ca 425 000 woningen met loden binnenleidingen, minimaal 1,1 miljard gulden kosten.

De VEWIN is van mening dat, ingeval van aanscherping van de loodnorm, de problematiek van de loden binnenleidingen tot de verantwoordelijkheid van de consument gerekend moet worden. Eventueel kan de overheid via regelgeving vervanging van de binnenleidingen afdwingen. De WML stelt eveneens dat de vervanging van de loden binnenleidingen geen taak is voor de VEWIN, noch voor de individuele waterleidingbedrijven. Zij acht het wel zinvol de waterleidingbedrijven een taak toe te kennen waar het gaat om voorlichting en adviezen inzake de vervanging van loden binnenleidingen.

Evenals insprekers stelt het kabinet zich op het standpunt dat de renovatie van binnenleidingen tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar/bewoner moet worden gerekend. Op korte termijn zal, in overleg met de VEWIN en de betrokken vertegenwoordigers van woning-eigenaren, een verkenning worden gestart van concrete mogelijkheden om in de woningvoorraad te komen tot een versnelde vervanging van loden binnenleidingen. Bij deze verkenning zal het advies van de Gezondheidsraad worden betrokken.

Asbestcementbuizen (pkb 4.2 k)

Uit het oogpunt van volksgezondheid is er geen aanleiding om asbestcementbuizen die zich in de grond bevinden te vervangen. Bij vervanging van deze buizen op technische gronden geldt het regime van het Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet (sloopregeling asbest) en het Asbestverwijderingsbesluit.

Toepassing en hergebruik van asbestcementbuizen is sinds 1 juli 1993 op grond van eerstgenoemde regeling verboden. Oude asbestcementbuizen, die niet gebroken zijn, kunnen gescheiden van overig afval als bedrijfsafval worden afgevoerd naar stortplaatsen die het afval accep-

teren, met inachtneming van genoemde wettelijke regelingen en de provinciaal geldende bepalingen terzake. Oude asbestcementbuizen, die wel zijn gebroken, kunnen worden afgevoerd naar stortplaatsen die gevaarlijke afvalstoffen mogen accepteren.

4.3. Kwaliteits- en milieuzorgsystemen

Kwaliteitssystemen (pkb 4.3 a, b)

De kwaliteitszorg vloeit voort uit de wettelijke plicht tot een gewaarborgde levering van deugdelijk drinkwater. Deze zorg heeft betrekking op de gehele bedrijfsinrichting en bedrijfsvoering. In de procesketen van winning en zuivering van de grondstof en distributie van het eindproduct via het leidingnet, dienen allerlei kwaliteitscontroles te worden ingebouwd. Om op een goede wijze invulling te kunnen geven aan deze kwaliteitszorg heeft de VEWIN destijds aanbevelingen opgesteld voor het bedrijfsbeleid in technisch en hygiënisch opzicht. Deze aanbevelingen kunnen worden gezien als een «code voor goede waterleidingtechniek», waaraan de waterleidingbedrijven gehouden kunnen worden.

De VEWIN werkt aan een verbetering van de kwaliteitszorg. De «Aanbevelingen» zullen worden vervangen door richtlijnen, danwel aanwijzingen voor de introductie van kwaliteitssystemen. Een kwaliteitssysteem is een duidelijk omschreven programma op basis waarvan productie en kwaliteitscontrole dienen plaats te vinden.

De inspanningen van de bedrijfstak zijn er op gericht te bewerkstelligen dat rond het jaar 2000 alle waterleidingbedrijven over een kwaliteitssysteem beschikken.

Het kabinet is voorstander van certificering van kwaliteitssystemen. Dit biedt de mogelijkheid preventief toezicht te houden op de productie van drinkwater. Een goed functionerend kwaliteitssysteem verhoogt immers de zekerheid van een goede kwaliteit van het eindproduct. Om die reden wordt overwogen om gecertificeerde kwaliteitssystemen wettelijk te verplichten.

Laboratoriumerkenning (pkb 4.3 c)

Vanouds wordt grote waarde gehecht aan de betrouwbaarheid van de analyseresultaten van het drinkwateronderzoek. Daarom dient een laboratorium erkend te zijn door de Minister van VROM. Door de Stichting Erkenning Laboratoria (STERLAB) is een beoordelingsmethode ontwikkeld voor de werkwijze met betrekking tot de analyse van diverse parameters. Sterlab-erkenning vormt thans één van de criteria voor de ministeriële erkenning van waterleidinglaboratoria; de meeste waterleidinglaboratoria bezitten inmiddels een Sterlab-erkenning.

Bij de in voorbereiding zijnde herziening van het Waterleidingbesluit zal worden gezien of de bij erkenning van laboratoria gehanteerde criteria (waaronder de STERLAB-erkenning) wettelijk moeten worden vastgelegd.

Milieuzorgsystemen (pkb 4.3 d)

Naast de zorg voor een goede kwaliteit drinkwater, hebben de waterleidingbedrijven ook de taak de milieubelasting die gepaard gaat met de drinkwaterproductie, tot een minimum te beperken. Het opzetten van milieuzorgsystemen is daarbij van groot belang. Invoer van een dergelijk instrument is wat betreft het kabinet dan ook een belangrijke toetssteen om te kijken hoe ver de sector is met de integratie van het milieubelang.

In deel 1 van het Beleidsplan DIV werd er vanuit gegaan dat de waterleidingbedrijven in 1995 een milieuzorgsysteem operationeel zouden

hebben. Uit het VEWIN-Milieuverslag 1993 blijkt dat deze doelstelling niet kan worden gehaald. Slechts 2 bedrijven zullen in 1995 beschikken over een functionerend milieuzorgsysteem. In de jaren 1996–1997 zal ca. 75% van de bedrijven klaar zijn met de invoering.

Deze vertraging is het gevolg van het streven van veel bedrijven om te komen tot een integraal zorgsysteem. Met een dergelijk systeem kan op een systematische wijze aandacht worden besteed aan kwaliteit, milieu en eventueel arbeidsomstandigheden. Het kabinet onderkent dat het opzetten van een integraal, mééromvattend, zorgsysteem onmiskenbaar voordelen biedt boven een systeem dat uitsluitend de milieuzorg regelt. Om die reden wordt in de pkb-tekst het jaar 2000 in plaats van 1995 als richtjaar genoemd. De waterleidingbedrijven worden opgeroepen de ingezette lijn voortvarend door te zetten.

Toezicht (pkb 4.2 e)

Mede in het licht van de voorbereiding van de nieuwe Waterleidingwet zal worden bezien op welke wijze het eerstelijns toezicht op de waterleidingbedrijven door de Regionaal Inspecteur Milieuhygiëne kan worden afgestemd op het functioneren van operationele en gecertificeerde kwaliteits- en milieuzorgsystemen binnen de bedrijven.

Blijkens de reactie van de VEWIN op deel 1 van het Beleidsplan DIV, wordt dit punt ook door de bedrijfstak van belang geacht. Verdere uitwerking zal op korte termijn door het rijk in samenwerking met de VEWIN geschieden.

4.4. Leveringszekerheid en nooddrinkwatervoorziening

Norm leveringszekerheid (pkb 4.4 a)

In lijn met de ter zake in deel 1 van het Beleidsplan uitgesproken verwachting, zijn eind 1994 door de VEWIN aanbevelingen voor de leveringszekerheid van drinkwatersystemen vastgesteld. Deze definiëren een niveau van waarborging van de drinkwatervoorziening dat globaal kan worden beschreven als een vrijwel ongestoorde voortzetting van de drinkwatervoorziening via het distributienet bij uitval van een belangrijk bedrijfsonderdeel, een zg. technisch hoofdelement.

Bij gelijktijdige uitval van meerdere technische hoofdelementen moet rekening gehouden worden met storingen in de «normale» drinkwaterlevering. In het ergste geval: de volledige uitval van de levering via het leidingnet in een groot gebied. Om in een dergelijke situatie de bevolking toch van een minimum hoeveelheid drinkwater te kunnen voorzien, zal het betrokken waterleidingbedrijf binnen 24 uur een nooddrinkwatervoorziening realiseren waarmee 3 liter per persoon per dag aan de bevolking kan worden verstrekt.

Deze kwantitatieve norm voor leveringszekerheid wordt door het kabinet onderschreven. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan het kwalitatief geformuleerde art. 4 in de Waterleidingwet. Bezien zal worden of en zo ja op welke wijze deze norm in de nieuwe Waterleidingwet zal worden vastgelegd.

Van de waterleidingbedrijven wordt intussen verwacht dat zij leveringszekerheidsplannen zullen opstellen en dat zij hierbij de kwantitatieve leveringszekerheidsnorm zullen implementeren. Over het hierbij te hanteren tijdspad zullen met de bedrijfstak afspraken worden gemaakt.

Besluit bescherming waterleidingbedrijven (pkb 4.4 b)

Het Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989 zal worden aangepast aan de gewijzigde inzichten en uitgangspunten inzake het optreden in crisismoments. Deze wijziging zal worden meegenomen bij de voorbereiding van de nieuwe Waterleidingwet. De waterleidingbedrijven dienen zo spoedig mogelijk op basis van de VEWIN-aanbevelingen inzake leveringsplannen een leveringszekerheidsplan op te stellen.

In het kader van de nieuwe waterleidingwet zal dit wettelijk worden vastgelegd. Onderdeel van deze herziene plannen zal ook de onder pkb 4.4 c omschreven nooddrinkwatervoorziening dienen te zijn. Van de waterleidingbedrijven wordt verwacht dat zij dit onderdeel van hun plan aansluitend aan het opstellen van hun plan zullen realiseren, dat wil zeggen uiterlijk in 2000.

De VEWIN spreekt de verwachting uit dat zij in een vroegtijdig stadium bij de herziening van het Besluit zal worden betrokken. Zij gaat er daarbij van uit dat de verplichting tot het opstellen van beschermingsplannen zal worden vervangen door een verplichting tot het opstellen van zogenaamde leveringsplannen, waarvoor in VEWIN-verband inmiddels een raamwerk is gemaakt.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om voor 1995 het Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989 te herzien. Dit is uitgesteld in afwachting van de vaststelling van de VEWIN-aanbevelingen voor de leveringszekerheid.

Een nieuw concept-besluit zal gelijktijdig worden opgesteld met het opstellen van de nieuwe Waterleidingwet. Bij de opstelling hiervan zal overleg plaatsvinden met de VEWIN en zal het in VEWIN-verband opgestelde raamwerk worden meegenomen. Of dit advies integraal kan worden overgenomen kan op dit moment nog niet worden aangegeven.

Nood(drink)watervoorziening (pkb 4.4 c t/m e)

Nooddrinkwater is water dat in calamiteuze omstandigheden (uitval van distributie) beschikbaar gesteld wordt voor drinkwaterdoeleinden en dat moet voldoen aan de gezondheidseisen die aan drinkwater gesteld moeten worden. Dit zijn in beginsel de eisen die gesteld zijn in het Waterleidingbesluit, maar in calamiteuze omstandigheden geldt ook de Inspectierichtlijn Nooddrinkwatervoorziening (publicatie 90-02).

Daarnaast heeft de mens, ook onder calamiteuze omstandigheden, behoefte aan water voor bijvoorbeeld sanitaire doelen. Dit water kan, in die omstandigheden, echter ook water zijn waaraan (veel) minder eisen gesteld behoeven te worden. Dit water wordt noodwater genoemd.

De verantwoordelijkheid voor de nooddrinkwatervoorziening die de gemeenten nu hebben op grond van de Rampenwet, zal zo spoedig mogelijk worden overgedragen aan de waterleidingbedrijven. Uitgangspunt hierbij is dat minimaal 3 liter drinkwater per persoon per dag wordt geleverd binnen 24 uur na het ontstaan van een grote calamiteit (alleen voor menselijke consumptie). Deze nooddrinkwatervoorziening zal als apart onderdeel worden opgenomen in het beschermingsplan van de waterleidingbedrijven.

Deze overdracht van verantwoordelijkheid heeft geen betrekking op de noodwatervoorziening voor sanitaire en hygiënische doeleinden. Voor een dergelijke voorziening komt een inspanningsverplichting bij de waterleidingbedrijven te liggen, inhoudend dat in crisissituaties het lokale bestuur ook een beroep kan doen op deze bedrijven daar waar het de levering betreft van water voor sanitaire en hygiënische doeleinden.

De verantwoordelijkheid voor de nooddrinkwatervoorziening wordt meegenomen bij de herziening van het Besluit bescherming waterleidingbedrijven 1989 en in de nieuwe Waterleidingwet.

De gemeenten dienen in samenspraak met de waterleidingbedrijven in de gemeentelijke rampenplannen een passage op te nemen over de opzet en organisatie van de nooddrinkwatervoorziening, zoals die door de waterleidingbedrijven zal worden uitgevoerd.

Door de VEWIN is aangegeven dat de in deel 1 van het Beleidsplan uitgesproken verwachting, dat de waterleidingbedrijven voor 1995 zouden moeten beschikken over een operationele nooddrinkwatervoorziening, niet realistisch is. De besluitvorming binnen de VEWIN daarover heeft eind 1993 heeft plaatsgevonden. Mede naar aanleiding van enkele andere reacties stelt het kabinet de uiterste termijn nu op 2000 in plaats van 1995.

De VEWIN kan zich vinden in een inspanningsverplichting in curatieve zin met betrekking tot de noodwatervoorziening. Dit houdt naar haar mening in dat, wanneer een dergelijke situatie zich aandient, het waterleidingbedrijf desgevraagd, binnen zijn mogelijkheden, de lokale overheid zoveel mogelijk zal bijstaan. Hiermee kan dezerzijds worden ingestemd.

Naar aanleiding van de reactie van de VEWIN op dit punt is aan de desbetreffende pkb-tekst toegevoegd, dat in gemeentelijke rampenplannen ook een passage dient te worden opgenomen over de opzet en organisatie van de noodwatervoorziening voor sanitaire en hygiënische doeleinden en de mogelijke rol van het waterleidingbedrijf daarin.

De Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW vindt dat bij het veiligstellen van bijvoorbeeld voedings- en genotmiddelenbedrijven bij het vervuild raken van de eigen winning overgeschakeld moet kunnen worden op de openbare drinkwatervoorziening, bijvoorbeeld door het geven van een aanzet voor grootschalige levering van halffabrikaat aan de industrie ter vervanging van de eigen winning van grondwater en voorts het eventueel inschakelen van particuliere winningen voor de nood(drink)watervoorziening.

Het kabinet stelt dat omtrent het eventueel vervuild raken van eigen winningen (bijvoorbeeld bij de voedings- en genotmiddelenindustrie) reeds in een vroeg stadium contact moet worden opgenomen met het desbetreffende waterleidingbedrijf, opdat kan worden bekeken of overname van vaak forse gebruikshoeveelheden past binnen de infrastructuur en de produktiemogelijkheden van het waterleidingbedrijf.

Distributie van halffabrikaat vindt in Nederland slechts plaats aan een beperkt aantal bedrijven. Vanwege de kosten voor een extra leidingnet is dit slechts mogelijk in gevallen waarin zeer veel water wordt gebruikt. Van waterleidingbedrijven wordt verwacht dat zij in samenspraak met de industrie de mogelijkheden voor levering van halffabrikaat verkennen (zie ook hoofdstuk 5).

De mogelijkheid particuliere winningen te gebruiken voor de nooddrinkwatervoorziening zal door het waterleidingbedrijf van geval tot geval moeten worden bekeken en hangt sterk af van de lokale situatie. Hiervoor zijn geen algemene richtlijnen te geven.

De provincie Flevoland pleit in haar reactie op deel 1 van het Beleidsplan er voor om in perioden van extreme schaarste aan kwalitatief goed drinkwater beperkingen te stellen aan het maximale gebruik per dag.

Met de huidige technische opzet van het waterleidingnet is het evenwel niet mogelijk om hier op technische wijze iets aan te doen. Beperken van de drinkwatervoorziening (bijvoorbeeld door het afsluiten van gedeelten van het leidingnet gedurende bepaalde dagdelen of verlaging van de druk in het leidingnet) hebben bovendien grote gezondheidsrisico's vanwege de kans op binnendringen van verontreinigingen in het leidingnet.

Beperking van drinkwatergebruik in een periode van extreme schaarste zal dienen te geschieden via voorlichting en indringende aandrang op uiterst sober gebruik.

In de model Algemene voorwaarden drinkwater 1994 wordt overigens de bevoegdheid bij het waterleidingbedrijf neergelegd om in het belang van een goede openbare drinkwatervoorziening het gebruik voor bepaalde doeleinden te verbieden. Hierbij kan gedacht worden aan sproeiverbod van tuinen, sportvelden en openbaar groen, wassen van auto's e.d.

Overigens geldt dat zich in Nederland gelukkig zelden of nooit situaties voordoen waarbij er sprake is van extreme schaarste aan drinkwater.

Rijksnooddrinkwatermaterialen

De rijksnooddrinkwatermaterialen zijn inmiddels verkocht en kunnen derhalve niet meer van overheidswege beschikbaar worden gesteld aan de Nederlandse waterleidingbedrijven of gemeenten. Via het Waterleidingbedrijf Europoort (de koper van de materialen) zijn deze eventueel nog wel beschikbaar voor de waterleidingbedrijven in noodgevallen.

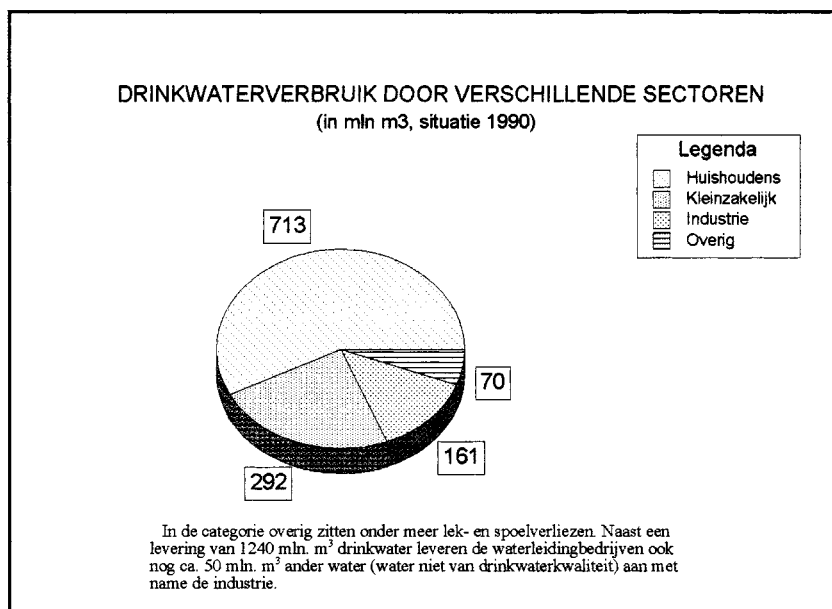
Het in deel 1 van het Beleidsplan gestelde onder pkb 4.4 e komt daarmee te vervallen.

5. WATERBESPARING

SITUATIESCHETS

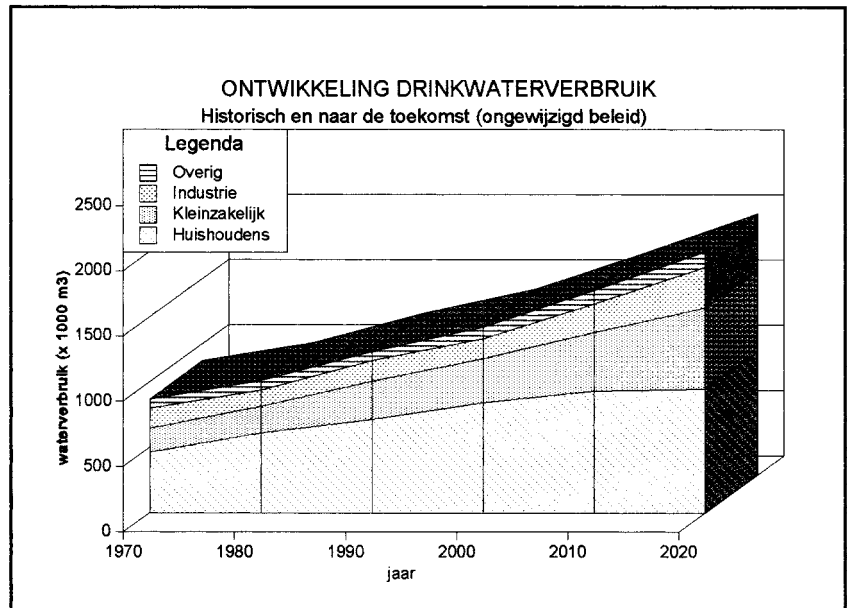
In de loop der jaren is het drinkwaterverbruik gestadig toegenomen. Door de waterleidingbedrijven werd in 1990 bijna 1240 mln m³ drinkwater op jaarbasis geleverd aan de huishoudens, de kleinzakelijke sector en de industrie. De verdeling van het drinkwaterverbruik over deze sectoren is aangegeven in fig. 5.1.

Fig. 5.1. Drinkwaterverbruik door verschillende sectoren (in mln m³, situatie 1990). Bron: VEWIN-Waterleidingstatistiek 1990.



Er wordt vanuit gegaan dat er bij ongewijzigd beleid nog een aanzienlijke toename zal plaatsvinden van het drinkwaterverbruik in de periode tot 2020 van ongeveer 60%. Belangrijke factoren daarbij zijn de verwachte toename van de bevolkingsomvang en een toename van de productiegroei in de industrie en de kleinzakelijke sector. Voor de huishoudens is bovendien uitgegaan van een verdere groei van het hoofdelijk verbruik. Voor de industrie en de kleinzakelijke sector is, nagenoeg over de hele linie, uitgegaan van een (verdere) daling van het specifiek waterverbruik. Fig. 5.2 geeft de verwachte ontwikkeling van het waterverbruik voor de verschillende sectoren weer.

Fig. 5.2. Ontwikkeling drinkwaterverbruik (bij ongewijzigd beleid). Bron: RIVM.



Naast het feit dat water een essentiële en onmisbare factor is voor een goede volksgezondheid en voor de welvaart en het welzijn van onze samenleving, kent het gebruik van water ook een keerzijde. Zo draagt de onttrekking van grondwater bij aan de verdrogingsproblemen van natuur en landschap, er is ruimte nodig voor watervoorzieningswerken zoals spaarbekkens, er is energie nodig voor de winning, de zuivering en het transport van water en ook voor het verwarmen van water, er worden chemicaliën gebruikt voor de zuivering van het water, er ontstaat afvalslib dat tijdens de zuivering vrijkomt en aan het eind van de «verbruikersketen» komt verontreinigd afvalwater vrij.

Een toenemend besef van de negatieve aspecten die aan het gebruik van water zijn verbonden, in combinatie met de verwachting dat er zich bij ongewijzigd beleid nog een aanzienlijke groei in het waterverbruik zou voordoen, zijn aanleiding geweest om in 1992, volgend op het eerste NMP (actiepunten A86) en de nota «Naar een glasheldere toekomst» en voortvloeiend op het Beleidsplan DIV, het Actieplan Waterbesparing uit te brengen. Het Actieplan schetst de contouren van een beleid dat moet leiden tot een zuiniger omgaan met het drinkwater. Het Actieplan geeft aan welke besparingsmogelijkheden er binnen de verschillende sectoren zijn, welk besparingspotentieel aanwezig wordt geacht en welke stimuleringsmaatregelen zouden moeten worden ingezet. Doelstelling van het Actieplan is om tot een minder sterke groei te komen in het waterver-

bruik. Een structurele daling in het waterverbruik of een stabilisatie worden vooralsnog niet haalbaar geacht, dit vanwege de verwachte toename van bevolking en economische produktiviteit.

Kernpunten van het beleid volgens het Actieplan Waterbesparing zijn:

- intensivering van voorlichtingsactiviteiten;
- invoering van een nieuw watertariefsysteem voor de huishoudens (ook wel het waterspoor genoemd);
- doorvoering van 100% individuele bemetering;
- voorschrijven toepassing waterbesparende voorzieningen in de bouw;
- produkttoetsing en -voorlichting via de milieukeur;
- optimale inzet van het vergunninginstrument krachtens de Grondwaterwet.

Het (financieel) waterspoor houdt in dat er een watertariefsysteem komt, waarbij de huidige forfaitaire heffingen voor het kwaliteitsbeheer (WVO-heffing) en voor aanleg en onderhoud van rioleringen zouden worden vervangen door heffingen op basis van het drinkwaterverbruik en waarbij het vastrechtdeel van de drinkwatertarieven (geheel of gedeeltelijk) zou worden gevariabiliseerd. Doel daarbij is om enerzijds een in belangrijke mate (optisch) verhoogd watertarief te introduceren, anderzijds levert een dergelijk tariefsysteem de mogelijkheid op voor de consument om via waterbesparing kosten voor drinkwater, riolering en zuivering van afvalwater te vermijden. Een en ander met als doel waterbesparing te stimuleren.

De contouren zoals in het Actieplan geschetst blijven in het Beleidsplan in principe overeind. Vastgesteld kan worden dat sinds het uitbrengen van het Actieplan en deel 1 van het Beleidsplan talloze initiatieven ondernomen zijn, gericht op verdere uitwerking en uitvoering van het waterbesparingsbeleid. Met name de VEWIN en de waterleidingbedrijven stellen zich in dezen actief op, vooral op het vlak van voorlichting. Daarnaast is de sector op verschillende terreinen actief, gericht op het verder vorm geven aan het beleid (bijvoorbeeld tariefstelling industrie), alsmede op het vlak van onderzoek. Met de bouwwereld zijn taakstellingen overeengekomen betreffende toepassing van waterbesparende voorzieningen bij nieuwbouw en renovatie (in het kader van de Beleidsverklaring Milieutaakstellingen Bouw) en er zijn afspraken gemaakt op welke wijze invulling aan die taakstellingen zal worden gegeven. Door het KIWA is de KIWA-laagverbruikssticker op de markt gebracht als produktinformatiesticker voor waterbesparende artikelen. In IPO-verband is nader invulling gegeven aan provinciale taken op het vlak van waterbesparing, met name gericht op besparing van grondwater. Tevens is gestart met het verkennen van mogelijkheden voor regelgeving gericht op de bouw.

Per 1 januari 1995 is de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) in werking getreden. De opbrengst van deze belastingen, waaronder de grondwaterbelasting, gaan naar de algemene middelen. Daarnaast levert de grondwaterbelasting als gevolg van de verhoogde prijzen en de signaalwerking naar verwachting een bijdrage aan waterbesparing en het zuinig omgaan met grondwater.

Successen van het waterbesparingsbeleid zijn ook al meetbaar in de zin van een sterke toename van toepassing van waterbesparende voorzieningen in woningen. Ook binnen de industrie en de kleinzakelijke sector lijkt er een breed draagvlak te bestaan om te komen tot waterbesparing, waarbij tevens concrete successen konden worden gebekt. In de afgelopen jaren kan een afvlakking in de groei van het waterverbruik worden waargenomen. Of en in hoeverre het gevoerde waterbesparingsbeleid hier een aandeel in heeft is echter moeilijk aan te geven. Zoals

eerder aangegeven wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat er voor de wat langere termijn nog uitgegaan zal moeten worden van een verdere toename van het waterverbruik. Overigens worden nog niet op alle fronten successen geboekt. Geconstateerd wordt dat initiatieven om te komen tot regionale invoering van het waterspoor moeizaam van de grond komen. Daarnaast zijn er problemen met het komen tot een verdere invoering van individuele bemetering.

BELEID IN HOOFDLIJNEN

In het kader van het streven naar een duurzame ontwikkeling is het van belang dat zuinig wordt omgegaan met water. Redenen daarvoor zijn de natuur- en milieugevolgen die aan het ver- en gebruik van water vastzitten. Een extra impuls wordt gegeven door het feit dat de vraag naar water bij ongewijzigd beleid in de toekomst nog sterk zal toenemen.

De noodzaak om te komen tot een actief waterbesparingsbeleid, is aanleiding geweest voor de Minister van VROM om vooruitlopend op het Beleidsplan DIV in maart 1992 het Actieplan Waterbesparing uit te brengen. Belangrijkste boodschap uit het Actieplan en tevens het centrale uitgangspunt voor het waterbesparingsbeleid is:

5.1. Ombuiging beleid

Teneinde de nadelige gevolgen van waterverbruik voor natuur, milieu en ruimtegebruik zoveel mogelijk te beperken, zal een op waterbesparing gericht beleid worden gevoerd.

Een vooral vraagvolgend beleid uit het verleden wordt daarmee omgebogen naar een beleid gericht op waterbesparing. Als belangrijkste randvoorwaarde voor de toepassing van waterbesparing geldt:

5.2. Waterbesparingsmogelijkheden

Waterbesparing mag niet leiden tot nadelige effecten op de volksgezondheid en verschuiving van milieuproblemen.

Teneinde tot stimulering van waterbesparing te komen zullen verschillende instrumenten worden ingezet. Als algemeen uitgangspunt geldt:

5.3. Maatregelen

Waterbesparing zal worden gestimuleerd met een pakket maatregelen, waarbij wordt gekozen voor een mix van voorlichting, regelgeving en financiële prikkels.

Onder waterbesparing wordt in het Beleidsplan verstaan de besparing op het gebruik van drinkwater door huishoudens, de kleinzakelijke sector en industrie. Besparing op het gebruik van water ten behoeve van beregeningsdoeleinden en de eigen winning van water door de industrie, waarbij met name het gebruik van grondwater specifieke aandacht vraagt, wordt primair vanuit het grondwaterbeheer aangestuurd in het kader van het provinciale vergunningenbeleid op basis van de Grondwaterwet.

Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor verdere uitwerking en uitvoering van het waterbesparingsbeleid ligt bij de VEWIN c.q. de waterleidingbedrijven. In het Milieuplan van de VEWIN zijn de uitgangspunten voor de bedrijfstak op dit terrein geformuleerd. Provincies hebben in dezen vooral taken in het kader van het grondwaterbeheer. Daarnaast zullen ook gemeenten, intermediaire organisaties en dergelijke een rol moeten spelen in het waterbesparingsbeleid. Het rijk heeft vooral een ondersteunende en stimulerende rol.

INSPRAAK EN REACTIE KABINET

Hoofdlijnen inspraak

De noodzaak om te komen tot waterbesparing wordt vrij breed gedragen. De milieu-organisaties en de (voormalige) CRMH vinden echter dat het beleid op het vlak van waterbesparing tekort schiet. Dit zou zowel gelden voor de doelstellingen als voor het maatregelenpakket. De VEWIN en het IPO spreken hun twijfels uit ten aanzien van de functie van het Beleidsplan op het vlak van waterbesparing; dit in relatie tot de opvatting van beide instanties dat verantwoordelijkheden op dit beleidsterrein met name bij de provincies en de waterleidingbedrijven liggen.

Reactie kabinet

Het kabinet is blij met het brede draagvlak om tot waterbesparing te komen. De vrij fundamentele kritiek van de CRMH en de milieu-organisaties wordt niet gedeeld. Het is van belang vast te stellen dat het waterbesparingsbeleid op dit moment in wezen nog in een opstartfase verkeert. Doelstellingen zijn mede daarop afgestemd, in die zin dat ze in eerste aanzet niet te optimistisch gekozen zijn en dat ze gekoppeld zijn aan een in eerste instantie bewust gekozen relatief smal pakket aan besparingsmogelijkheden. Daar komt nog bij dat dezerzijds kan worden meegegaan in de relativerende opmerking van de VEWIN dat doelstellingen vooral moeten worden gezien als globale streefwaarden; de daadwerkelijk te behalen winst wordt onder meer bepaald door de nog in de praktijk vast te stellen effectiviteit van de in te zetten instrumenten. Er blijft uiteraard wel ruimte om in de toekomst, indien daar aanleiding toe is, een en ander verder aan te scherpen. Het kabinet is van mening dat voor wat de in te zetten instrumenten betreft is uitgegaan van een voldoende breed pakket, waarvoor bovendien geldt dat het de komende tijd nog de nodige inspanningen zal vergen om het ten uitvoer te brengen.

De opvatting van de VEWIN en het IPO, dat de verantwoordelijkheden op het vlak van waterbesparing voor een belangrijk deel liggen bij de provincies en de waterleidingbedrijven, wordt gedeeld. Dat wil naar de mening van het kabinet echter niet zeggen dat het Beleidsplan geen toegevoegde waarde zou hebben in dezen. Het rijk ziet het als haar taak om door middel van het uitbrengen van het Beleidsplan – en eerder het Actieplan Waterbesparing – de contouren van het waterbesparingsbeleid te schetsen. Daarmee wordt een afgestemde, gezamenlijke koers voor de betrokken partijen uitgezet, waarvoor maatschappelijke instemming wordt gevraagd. Daarnaast is het kabinet ervan overtuigd dat deze plannen een belangrijke bijdrage hebben – en ook al hebben geleverd – in het op gang brengen van het bewustwordingsproces dat nodig is om tot resultaten met het beleid te komen. Het is vervolgens met name aan de waterleidingbedrijven en de provincies om verder invulling en uitwerking te geven aan het geformuleerde rijksbeleid.

UITWERKING BELEID

5.1. Ombuiging beleid

Algemene doelstelling (pkb 5.1 a)

Doel van het waterbesparingsbeleid is het bereiken van een goed beheersbare en beheerste ontwikkeling van het waterverbruik. Er dient een evenwicht te worden bereikt op een waterverbruiksniveau, waarbij enerzijds de volksgezondheid en het welzijn en de welvaart van de

samenleving op een aanvaardbaar niveau worden gediend, terwijl anderzijds de negatieve gevolgen van het waterverbruik tot een acceptabel niveau beperkt blijven.

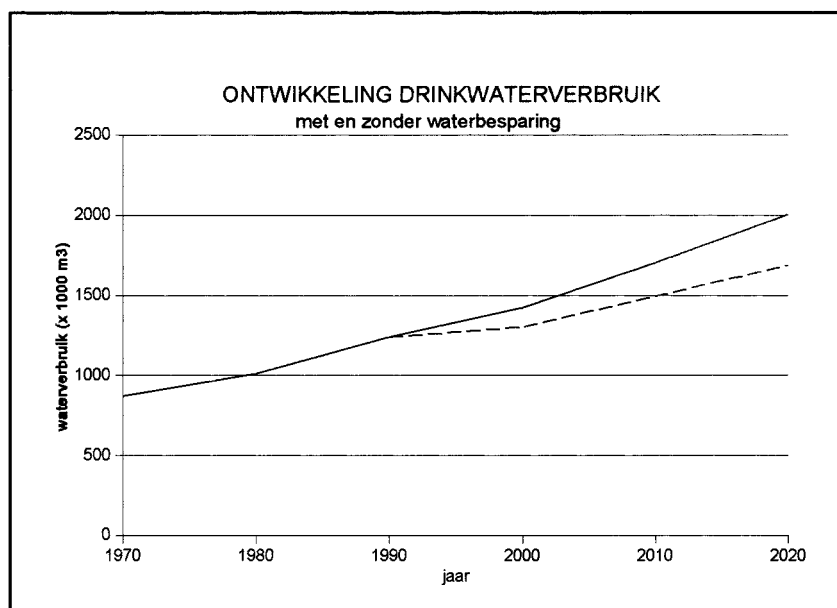
Besparingsdoelstellingen (pkb 5.1 b, c)

Teneinde tot zo realistisch mogelijke doelstellingen te komen is onderzoek uitgevoerd naar waterbesparingsmogelijkheden, tot nu toe overigens alleen binnen de industrie en de huishoudens. Voor de kleinzakelijke sector is voorshands uitgegaan van dezelfde besparingsdoelstellingen als voor de huishoudens. De doelstellingen worden op basis van onderzoeksresultaten ingegeven vanuit verwachtingen omtrent praktisch te realiseren besparingen. De doelstellingen zijn niet gekoppeld aan specifieke taakstellingen, voortkomend uit de milieugevolgen die het verbruik van water met zich meebrengt.

Voor de huishoudens en de kleinzakelijke sector dient volgens het Beleidsplan tenminste te worden gestreefd naar de volgende besparingen ten opzichte van de prognoses voor het waterverbruik:

- 2000: 10% (= 120 mln m³/jaar)
- 2010: 15% (= 210 mln m³/jaar)
- 2020: 20% (= 315 mln m³/jaar)

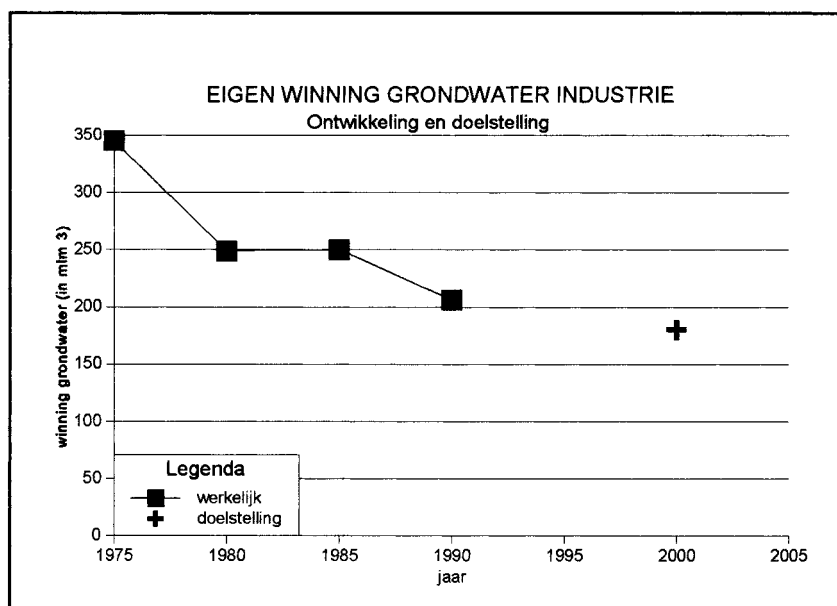
Fig. 5.3. Ontwikkeling drinkwaterverbruik, met en zonder waterbesparing. Bron: VROM en RIVM.



Op basis van het uitgevoerde onderzoek naar besparingsmogelijkheden binnen de industrie wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat er geen belangrijke besparingen zullen kunnen worden bereikt op het gebruik van drinkwater. Besparingsmogelijkheden binnen de industrie moeten volgens het uitgevoerde onderzoek met name worden gezocht op het vlak van de eigen winning van grondwater, waarbij het gebruik van grondwater voor doorstroomkoeling als specifiek aandachtspunt geldt. Dit sluit aan bij het bestaande beleid gericht op terugdringing van het gebruik van grondwater voor niet-hoogwaardige toepassingen. In hoofdstuk 6 van het Beleidsplan wordt hier nader op ingegaan. Als doelstelling voor de eigen winning van grondwater door de industrie is geformuleerd dat gestreefd dient te worden naar een vermindering van het grondwatergebruik in

2000 van tenminste 40% (ten opzichte van de prognoses) door waterbesparing of door het overstappen op alternatieven. Een en ander komt neer op een grondwateronttrekking van ongeveer 180 mln m³ in 2000.

Fig. 5.4. Eigen winning Grondwater industrie; ontwikkeling en doelstelling. Bron: VROM en CBS.



De stelling vanuit de industrie dat deze sector een onevenredig grote bijdrage moet leveren aan het waterbesparingsbeleid wordt niet gedeeld. Zoals aangegeven is in het uitgevoerde onderzoek uitgegaan van in de praktijk haalbaar geachte besparingen. Wel zal er bij de uitvoering van het beleid op dit punt nog een nadere afweging nodig zijn, waarbij rekening wordt gehouden met locatie- en bedrijfsspecifieke omstandigheden. Daarbij zal het milieurendement van het terugbrengen van de winning van grondwater onder meer moeten worden afgewogen tegen de milieuconsequenties en kosten van alternatieven. De daadwerkelijk te behalen winst zal derhalve in de praktijk moeten worden vastgesteld.

In de aanvulling op het MER is een aantal scenario's opgenomen waarbij is uitgegaan van verdergaande besparingen (onder meer met toepassing van grijs water). Het gaat daarbij om scenario's waarvoor vooralsnog geldt dat er slechts een theoretische betekenis aan wordt gehecht. Via nog uit te voeren onderzoek zullen haalbaarheid en wenselijkheid van verdergaande besparingsmogelijkheden nader worden verkend.

Evaluatie (pkb 5.1 d)

Volgens het Beleidsplan zal in 1997 een eerste evaluatie van het waterbesparingsbeleid plaatsvinden. Evaluatie van de voortgang van het waterbesparingsbeleid zal plaatsvinden binnen het kader van de in ontwikkeling zijnde monitoringsystematiek, zoals in hoofdstuk 8 beschreven.

De stelling van de milieu-organisaties dat de voor 1997 aangekondigde evaluatie te laat zou zijn wordt niet gedeeld. Verdere uitwerking en het tot uitvoering brengen van maatregelen zal nog de nodige tijd kosten. Het kabinet acht evaluatie van het besparingsbeleid pas zinvol op een

moment waarop, op basis van realistische inschattingen, verwacht mag worden dat een substantieel deel van de stimuleringsmaatregelen enige tijd operationeel is. Pas dan mogen zichtbare effecten op het waterverbruik worden verwacht, op grond waarvan de effectiviteit van het beleid kan worden geëvalueerd.

5.2. Waterbesparingsmogelijkheden

Algemene uitgangspunten (pkb 5.2 a t/m c)

Voor alle sectoren geldt dat zo zuinig mogelijk met water dient te worden omgegaan en dat waterbesparingsmogelijkheden benut dienen te worden. Het beleid inzake besparing op drinkwater zal vooral worden gericht op de huishoudens en de kleinzakelijke sector. Binnen de industrie worden de mogelijkheden om op drinkwater te besparen beperkter geacht. Het commentaar op deel 1 van het Beleidsplan van de milieuorganisaties en de gemeente Amsterdam dat dit niet mag betekenen dat er geen aandacht zou moeten zijn voor de besparing van drinkwater door de industrie wordt gedeeld. Pkb 5.2 b is in lijn hiermee bijgesteld. De verantwoordelijkheid om hier aandacht aan te schenken ligt primair bij de waterleidingbedrijven, de provincies en de industrie zelf. Waar mogelijk en zinvol kan door de waterleidingbedrijven in plaats van drinkwater een andere kwaliteit water worden geleverd aan industriële afnemers en tuinbouwbedrijven.

Prioriteit wordt gegeven aan het benutten van waterbesparingsmogelijkheden waarvoor geldt dat ze:

- relatief veel water besparen;
- goed herkenbaar zijn;
- relatief gemakkelijk toepasbaar zijn;
- niet te duur zijn.

Er wordt voor een dergelijke prioriteitstelling gekozen om redenen van effectiviteit en ook om eerst een solide draagvlak te creëren voor het waterbesparingsbeleid.

Toepassing van grijs water (pkb 5.2 d)

Gebruik van zogenoemd grijs water (regenwater, hergebruik van afvalwater) binnen huishoudens en de kleinzakelijke sector wordt vooralsnog niet algemeen toepasbaar geacht. Met name de hoge kosten en mogelijke nadelige effecten op de volksgezondheid en het milieu (bij hergebruik van afvalwater) zijn remmende factoren. Dit sluit overigens de toepassing van grijs water op termijn niet uit.

Op dit punt heeft een probleemverkennd onderzoek plaatsgevonden, dat recent is afgerond. Doel van het onderzoek was de inzet van grijs water te toetsen op haalbaarheid vanuit economie, volksgezondheid, milieurendement, technische toepasbaarheid en dergelijke. Het onderzoek geeft aan dat met name op het gebied van risico's voor de volksgezondheid en het milieurendement nog nader onderzoek nodig is. Dit onderzoek zal binnenkort van start gaan. De resultaten zullen worden gebruikt om het beleid op dit punt verder vorm te geven.

Eigen waterverbruik waterleidingbedrijven (pkb 5.2 e)

Het eigen waterverbruik door de waterleidingbedrijven dient zoveel mogelijk te worden beperkt door middel van het terugdringen van productie- en distributieverliezen. Deze verliezen worden vooral gevormd door spoelwater en lekverliezen. Uitvoeringsverantwoordelijkheid op dit punt ligt bij de waterleidingbedrijven. Uit het VEWIN-Milieueverslag over

1993 blijkt dat door het overgrote deel van de bedrijven aandacht aan dit punt wordt besteed.

5.3. Maatregelen

Voorlichting (pkb 5.3 a)

In deel 1 van het Beleidsplan werd, in lijn met het VEWIN-Milieuplan, aan de VEWIN en de afzonderlijke waterleidingbedrijven gevraagd voorlichtingsactiviteiten op het vlak van waterbesparing in de komende jaren, zowel qua omvang als intensiteit, in belangrijke mate uit te breiden. Gebleken is dat de bedrijfstak hier op voortvarende wijze invulling aan geeft. De huidige pkb-tekst stuurt aan op continuering hiervan. Het rijk neemt vooral een ondersteunende en stimulerende rol op het vlak van voorlichting op zich. Daarnaast worden door het rijk, in aansluiting op de voorlichting door de bedrijfstak, ook eigen voorlichtingsactiviteiten geëntameerd.

Een voorbeeld van een opvallend initiatief vanuit de bedrijfstak is de actie «Pottekijker». Met dit Overijssels initiatief werden in 1 actie meer dan 60 000 toiletreservoirs waterbesparend gemaakt middels de montage van een spoelonderbreker. De actie werd door het rijk financieel ondersteund. Een initiatief dat, met name vanwege het indringende karakter van de actie, landelijk navolging verdient. Ook zijn door vele waterleidingbedrijven, veelal in samenwerking met energiebedrijven, acties gehouden waarbij waterbesparende douchekoppen voor sterk gereduceerde prijzen aan de consument zijn aangeboden. Ook dit zijn positieve voorbeelden waarbij de consument op een indringende wijze wordt benaderd.

Produktvoorlichting (pkb 5.3 b)

Aankoop van waterbesparende producten kan worden gestimuleerd via produktvoorlichting. Mogelijkheden hiervoor zijn de KIWA-laagverbruikssticker en het Milieukeur. Er zijn reeds verschillende producten op de markt met een KIWA-laagverbruikssticker. Introductie van het Milieukeur verloopt minder goed.

Financiële prikkels (pkb 5.3 c, d)

Stimulering via financiële prikkels zal primair plaatsvinden via het in het Actieplan Waterbesparing genoemde nieuw watertariefsysteem (c.q. financieel waterspoor). Een additionele prikkel, in gebieden waar grondwater wordt onttrokken, wordt verwacht van de per 1 januari 1995 ingevoerde grondwaterbelasting.

In het begin 1993 uitgebrachte regeringsstandpunt ten aanzien van het waterspoor is aangegeven dat vanwege de niet volledige bemetering van huishoudens, het gebrek aan bestuurlijk draagvlak bij de betrokken instanties en het feit dat de Wet verontreiniging oppervlaktewateren het drinkwaterverbruik als basis voor de zuiveringsheffing niet toestaat, niet op korte termijn tot landelijke invoering van het waterspoor kan worden overgegaan. Wel is aangegeven dat, indien de betrokken instanties in bemeterde gebieden tot regionale invoering van het waterspoor zouden willen overgaan, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zodanig zal worden gewijzigd dat deze geen belemmering meer vormt voor invoering van genoemd tariefsysteem. Daardoor kan proefondervindelijk ervaring met dit systeem worden opgedaan. Deze beleidslijn is in het Beleidsplan overgenomen.

Geconstateerd wordt dat initiatieven om te komen tot regionale invoering van het waterspoor moeizaam van de grond komen. Door de

VEWIN en de (voormalige) Raad voor de Drinkwatervoorziening wordt naar aanleiding hiervan actievere ondersteuning gevraagd vanuit het rijk.

Van de zijde van het kabinet wordt toegezegd dat, daar waar nodig, het rijk ondersteuning zal bieden aan het opzetten van een proef met het waterspoor. Daarnaast zullen mogelijkheden worden bezien ter stimulering van het smalle waterspoor (koppeling rioleringsheffing aan drinkwaterverbruik en variabilisering van het vastrechtdeel van drinkwatertarieven). Ontwikkelingen op dit vlak – geconstateerd wordt dat enige tientallen gemeenten een koppeling tussen de rioleringsheffing en drinkwaterverbruik tot stand hebben gebracht – wijzen erop dat er op dit punt mogelijk gemakkelijker tot resultaten kan worden gekomen. Dit wordt mede ingegeven doordat er op dit punt geen wettelijke belemmeringen zijn. Met stimulering van het smalle waterspoor wordt enerzijds beoogd te voorkomen dat het smalle waterspoor geremd zou worden door het wachten op proefnemingen met het brede waterspoor; anderzijds kunnen positieve ervaringen met het smalle waterspoor mogelijk bijdragen tot een positiever opstelling jegens het brede waterspoor. In 1997 zal in het kader van de toegezegde evaluatie van het waterbesparingsbeleid een nadere standpuntbepaling plaatsvinden over hoe verder moet worden gegaan met het waterspoor, dit op basis van de dan geldende stand van zaken m.b.t. invoering van het waterspoor en in relatie tot vorderingen met het waterbesparingsbeleid in algemene zin. De pkb-tekst op dit punt is in lijn met het voorgaande aangepast.

Bemetering (pkb 5.3 e)

Van de waterleidingbedrijven wordt verwacht dat zij, mede in lijn met het Milieuplan van de VEWIN, komen tot verdere individuele bemetering. Een aantal waterleidingbedrijven stelt zich in deze tot nu toe echter terughoudend op. Een struikelblok op dit punt wordt gevormd door die situaties (met name in oude binnensteden) waar woningen voorkomen met twee of meer stijgleidingen. In die gevallen zijn, om tot bemetering te komen, zeer ingrijpende technische ingrepen nodig met daaraan verbonden hoge kosten. De VEWIN stelt voor om het algemeen streven naar bemetering te nuanceren voor dergelijke situaties.

Het kabinet wil dat tot duidelijke afspraken met waterleidingbedrijven wordt gekomen inzake verdere bemetering. Uitgangspunt daarbij is dat er gestreefd dient te worden naar zo volledig mogelijke bemetering, waarbij probleemsituaties zoals hiervoor genoemd als uitzondering zouden kunnen gelden. In het geval er sprake is van dergelijke uitzonderings-situaties, wordt er vanuit gegaan dat er in alle andere gevallen wel tot bemetering wordt overgegaan. Vanuit het rijk zal het initiatief worden genomen om in overleg te treden met de bedrijven die zich tot nu toe terughoudend opstellen. In dat kader zal worden bekeken welke knelpunten zich voordoen om tot (verdere) bemetering te komen en welke oplossingen daarvoor kunnen worden gevonden. Gestreefd wordt naar het bereiken van overeenstemming over een plan van aanpak voor (gefaseerde) invoering van bemetering. De pkb-tekst op dit punt is in lijn met het voorgaande aangepast.

Waterbesparing bij nieuwbouw en renovatie (pkb 5.3 f)

Sinds het uitbrengen van deel 1 van het Beleidsplan zijn taakstellingen vastgelegd in het kader van de Beleidsverklaring Milieu Taakstellingen Bouw (1993). Deze taakstellingen vormen de basis voor het toepassen van waterbesparende voorzieningen bij nieuwbouw en renovatie. Ook is vastgelegd welke acties zullen worden ondernomen om realisatie van de taakstellingen te bewerkstelligen.

Op het vlak van regelgeving worden mogelijkheden verkend om te

komen tot de invoering van een waterprestatienorm. Invoering hiervan is mede afhankelijk van de resultaten die worden bereikt met de gemaakte afspraken met de marktpartijen.

Het binnenkort uit te brengen Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen biedt het kader waarbinnen een integrale afweging wordt gemaakt van de maatregelen en activiteiten op het gebied van duurzaam bouwen, waaronder waterbesparing.

De Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft de afgelopen 2 jaar ervaring opgedaan met een stimuleringsregeling waterbesparing, bedoeld voor opdrachtgevers in de woningbouw (doorgaans woningbouwcorporaties) en projectontwikkelaars. De ervaringen met deze stimuleringsregeling zijn zeer positief.

Vergunningverlening Grondwaterwet (pkb 5.3 g)

Terugdringing van de eigen winning van grondwater ten behoeve van de industrie zal primair plaats dienen te vinden via het bestaande instrument van de vergunningverlening in het kader van de Grondwaterwet. Ter ondersteuning van het beleid gericht op beperking van het gebruik van grondwater zijn door het IPO, in het kader van het project «beperking watergebruik», voorstellen geformuleerd op het vlak van beleid, vergunningverlening en handhaving. Binnen dit onderzoek is tevens, gefinancierd door het rijk, een onderzoek uitgevoerd gericht op het stimuleren van efficiënt watergebruik binnen de industrie door middel van beschrijvingen van voorbeeldbedrijven binnen een aantal bedrijfstakken.

Bedrijfsinterne milieuzorg (pkb 5.3 h)

Binnen de waterleidingbedrijven, de industrie en in voorkomende gevallen de kleinzakelijke sector, zal waterbesparing als aandachtspunt binnen de bedrijfsinterne milieuzorg moeten worden meegenomen.

Convenanten (pkb 5.3 i)

Daar waar het grote afnemers betreft kan gedacht worden aan het maken van afspraken over waterbesparing middels het afsluiten van convenanten. In de milieu-convenanten die met de industrie worden vastgelegd wordt waterbesparing als specifiek aandachtspunt meegenomen.

Platform waterbesparing (pkb 5.3 j)

Ter coördinatie, stimulering, ondersteuning en evaluatie van acties op het vlak van waterbesparing zal een landelijk platform waterbesparing worden ingesteld. Met de VEWIN zijn inmiddels oriënterende besprekingen gevoerd op dit punt. Er wordt voorshands gedacht aan een platform met een beperkte bezetting (om niet een te grote overlap te krijgen met bestaande overlegkaders). Activiteiten van het platform zullen zich met name moeten gaan richten op coördinatie van beleids- en onderzoeksinspanningen en monitoring. Het platform zal vanaf 1996 operationeel zijn.

6. INZET BRONNEN EN WATERVOORZIENINGSWERKEN

SITUATIESCHETS

Als bronnen en watervoorzieningswerken c.q. produktiemethoden voor de openbare watervoorziening worden onderscheiden:

- winning en zuivering van grondwater;
- winning en zuivering van oevergrondwater (een mengvorm van grond- en oppervlaktewater, ook wel oeverinfiltratie genoemd);
- winning en zuivering van oppervlaktewater via ondergrondse opslag (diepinfiltratie of open infiltratie);
- winning en zuivering van oppervlaktewater via bovengrondse opslag (spaarbekkens);
- directe winning en zuivering van oppervlaktewater.

Het drinkwater dat in Nederland wordt gebruikt komt voor ongeveer tweederde deel uit het grondwater en voor eenderde uit oppervlaktewater. Gezien de voorkeur voor het gebruik van grondwater wordt die bron maximaal benut. Met name in het westen en het zuidwesten van Nederland wordt oppervlaktewater gebruikt, omdat zoet grondwater daar in onvoldoende mate beschikbaar is. Het oppervlaktewater komt vooral uit de Maas en de Rijn, die elk voor ongeveer eenzesde deel bijdragen aan de dekking van de waterbehoefte.

In 1990 bedroeg het drinkwaterverbruik ongeveer 1240 mln m³. De verdeling van het drinkwaterverbruik naar herkomst ziet er in 1990 uit zoals aangegeven in tabel 6.1.

Tabel 6.1. Verdeling drinkwaterverbruik in 1990 naar herkomst. Bron: VROM; gebaseerd op VEWIN-Waterleidingstatistiek 1990.

Bron/produktiemethode	Hoeveelheid (mln m ³)
Grondwater	780
Oevergrondwater	80
Oppervlaktewater	
• infiltratie	175
• spaarbekkens	180
• rechtstreeks	25
Totaal	1 240

De verschillende produktiemethoden worden in de huidige situatie als volgt ingezet:

- er zijn ongeveer 220 grondwaterpompstations; daarvan kan een 70-tal winningen als freatische winning worden beschouwd;
- oevergrondwaterwinning vindt op een 20-tal locaties plaats;
- kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater vindt vooral in de duinen plaats; daarbij gaat het met name om open infiltratie, op een 11-tal locaties; sinds 1990 vindt op een tweetal locaties diepinfiltratie op praktijkschaal plaats, waarbij het vooralsnog om een beperkte capaciteit gaat;
- directe winning en zuivering van oppervlaktewater vindt plaats bij het project Drentse Aa (De Punt) in Groningen en het project Andijk in Noord-Holland;
- kunstmatige spaarbekkens zijn er in de Biesbosch en de Braakman; de Loenderveense plas van het project rivierplassenwaterleiding te Weesperkarspel kan als natuurlijk spaarbekken (c.q. procesbekken) worden gezien; daarnaast is er nog een aantal bekkens van geringe omvang, die als bufferbekken dienen.

Fig. 6.1 geeft een overzicht van de infrastructuur op het vlak van de drinkwatervoorziening.

Fig. 6.1. Schets huidige infrastructuur drinkwatervoorziening. Bron: RIVM.

Levering van «ander water» (water met een andere kwaliteit dan drinkwaterkwaliteit) aan de industrie vindt plaats vanuit de WRK-projecten (Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland), door de waterfabriek AVR en vanuit de Biesbosch- en Braakmanbekkens. Het gaat daarbij om een hoeveelheid van ongeveer 50 mln m³. Het meeste water wordt rechtstreeks gewonnen en gezuiverd.

Het Tienjarenplan 1989 van de VEWIN geeft aan hoe volgens de bedrijfstak van de openbare watervoorziening de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken in de periode 1988 tot 2000 eruit zou moeten zien. In het plan wordt uitgegaan van een bruto-waterbehoefte, waarin een reserve is verdisconteerd, onder meer bedoeld voor het opvangen van een verhoogde vraag tijdens een extreem droge zomer of het opvangen van calamiteiten. Tabel 6.2 geeft de belangrijkste uitkomsten van het VEWIN-Tienjarenplan 1989 weer.

Tabel 6.2. Overzicht capaciteiten van projecten (in mln m³). Bron: VEWIN-Tienjarenplan 1989

Produktiemethode	1988	2000
Grondwater (incl. oevergrondwater)	936	1 078
Oppervlaktewater		
• infiltratie	184	245
• spaarbekkens	217	232
• rechtstreeks	28	43
Totaal	1 365	1 598

Door de toenmalige Minister van VROM is op hoofdlijnen ingestemd met de planning volgens het Tienjarenplan (eerste standpunt november 1990, aanvullend standpunt juni 1992). Uitgangspunt om tot goedkeuring te komen was vooral dat eventuele belangrijke ombuigingen in de inzet van de bronnen in ieder geval niet binnen de planperiode van het Tienjarenplan zouden kunnen plaatsvinden. De inzet van bronnen en watervoorzieningswerken tot 2000 ligt daarmee in principe vast, zij het dat er nog wel ruimte is om op meer specifieke punten af te wijken van de planning volgens het Tienjarenplan. Zo kan mogelijk nog worden gekomen tot andere locaties van watervoorzieningswerken, capaciteiten kunnen nog worden gewijzigd, het waterbesparingsbeleid kan aanleiding geven tot het laten vervallen van projecten of het verder opschuiven in de tijd en dergelijke.

Bij het maken van keuzen omtrent de toekomstige inzet van bronnen en watervoorzieningswerken zijn verschillende aspecten aan de orde. Belangrijke aspecten zijn volksgezondheid, (abiotisch) milieu, natuur, ruimtebeslag en kosten. Bij het maken van een afweging betreffende de keuze van produktiemethoden zullen al deze aspecten moeten worden meegewogen. Teneinde tot een afweging te kunnen komen tussen genoemde aspecten is in het kader van de voorbereiding van het Beleidsplan uitgebreid een afwegingsmethodiek ontwikkeld. Uitkomsten daarvan zijn opgenomen in het MER bij het Beleidsplan. Op basis van de uitkomsten is er in het Beleidsplan een voorkeursvolgorde voor de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken bepaald.

Een specifiek aandachtspunt wordt gevormd door de verdroging van natuur en landschap. In dit verband is in het kader van de voorbereiding van het Beleidsplan uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar de veranderingen van natuurwaarden bij op landelijke schaal variërende hoeveelheden gewonnen grondwater. De resultaten zijn in het MER bij het Beleidsplan opgenomen. Tabel 6.3 geeft de belangrijkste uitkomsten.

Tabel 6.3. Verandering natuurwaarden bij op landelijke schaal variërende hoeveelheden gewonnen grondwater. Bron: MER-Beleidsplan DIV.

Bron	Verandering winning (%) t.o.v. 1988	Verandering winning (mln m ³)	Verandering natuurwaarde (%) t.o.v. 1988
Grondwater	+ 25	+ 182	- 3,5
Grondwater	- 25	- 182	+ 2,9
Grondwater	- 50	- 363	+ 5,5
Grondwater freatisch	- 100	- 219	+ 5,3
Grondwater semi-spanningspakketten	- 100	- 480	+ 4,7

Belangrijkste conclusies die uit het onderzoek naar voren komen zijn:

- er is geen aanleiding om op nationale schaal te streven naar een substantiële vermindering van de inzet van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening; het milieurendement van een dergelijke vermindering staat in geen verhouding tot de consequenties die hieruit zouden voortvloeien voor de drinkwatervoorziening;
- natuureffecten variëren sterk van plaats tot plaats; het optreden van natuurherstel door middel van het terugbrengen van grondwaterwinning is vooral gekoppeld aan een aantal specifieke gebieden; dit bevestigt de reeds eerder onderkende noodzaak van het nemen van op specifieke gebieden toegesneden maatregelen;
- freatische winningen leiden in zijn algemeenheid tot sterkere negatieve effecten op natuurwaarden dan diepere winningen;
- naast het terugbrengen van grondwaterwinning door de drinkwatersector zullen er zeker ook nog vele andere maatregelen nodig zijn om de in het kader van het NMP geformuleerde verdrogingsdoelstellingen te halen.

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven, is er tevens een aanvulling op het MER uitgebracht. De belangrijkste elementen daaruit zijn de volgende.

In het MER wordt vastgesteld dat, gelet op het abstractieniveau van het Beleidsplan DIV en gegeven de dominante lokale en regionale verschillen, het niet goed mogelijk is om het meest milieuvriendelijk alternatief voor de toekomstige infrastructuur in concrete termen te beschrijven. In het MER is wel een beleidskoers aangegeven, die bij verdere uitwerking en doorwerking op regionaal niveau zoveel mogelijk invulling zal kunnen geven aan het meest milieuvriendelijke alternatief. In de aanvulling op het MER zijn de contouren van het meest milieuvriendelijk alternatief nog iets nadrukkelijker geduid. Het gaat dan om de elementen:

- het zoveel mogelijk terugdringen van de autonome ontwikkeling van het waterverbruik via een mix van maatregelen uitgaande van de technische mogelijkheden en rekening houdend met praktische invoeringscondities;
- het toekomstgericht verkennen van de praktische mogelijkheden en beperkingen van watervoorzieningssystemen waarbij gebruik wordt gemaakt van grijs water en/of regenwater;
- het zoveel mogelijk terugdringen van de milieubelasting op bestaande winnings- en produktielocaties;
- natuurgerichte optimalisatie van de bestaande grondwaterwinning en kunstmatige infiltratie met inbegrip van regeneratie van natuurwaarden;
- stijgende waterbehoefte dekken uit het oppervlaktewater, bij voorkeur via kunstmatige infiltratie;
- voor bestaande en nieuwe winningslocaties streven naar verweving van waterwinning en natuur.

Tevens heeft er in de aanvulling op het MER een nadere kwantificering plaatsgevonden met betrekking tot de bijdrage die de drinkwatersector door middel van het terugbrengen van grondwaterwinning aan de oplossing van de verdrogingsproblematiek zou kunnen leveren. Uit deze nadere verkenning volgen de volgende conclusies:

- het selectief reduceren van «effect veroorzakende» winningen levert een in belangrijke mate hoger milieurendement op dan meer generiek doorgevoerde reducties; de resultaten van de uitgevoerde berekeningen bevestigen in versterkte mate dat selectieve, gebiedsgerichte keuzen de voorkeur hebben boven generieke maatregelen;
- het milieurendement en het ecologisch effect van doelgerichte waterhuishoudkundige maatregelen kunnen vele malen groter zijn dan bij reductie van grondwaterwinningen; dit onderstreept dat er ook andere maatregelen dan reductie van grondwaterwinning aan de orde zullen moeten zijn en tevens dat bij een regionale/lokale afweging het milieurendement van maatregelen nadrukkelijk in de overwegingen zal moeten worden betrokken.

BELEID IN HOOFDLIJNEN

In het streven naar een duurzame veiligstelling van de drink- en industriewatervoorziening staat met betrekking tot de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken ten behoeve van deze sector het volgende uitgangspunt centraal:

6.1. Algemeen

De keuzen op plan- en projectniveau met betrekking tot de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken dienen zodanig te zijn, dat enerzijds een optimale waarborging van de kwaliteit en de continuïteit van de levering van water wordt gegarandeerd, terwijl anderzijds de nadelige invloeden op natuur en milieu zo gering mogelijk zijn.

Rekening houdend met dit uitgangspunt kan een voorkeursvolgorde voor de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken worden aangegeven. Dit in die zin dat een drietal categorieën produktiemethoden kan worden onderscheiden, waarvoor geldt dat er een duidelijk onderscheid te maken is voor wat betreft de mate waarin wordt aangesloten bij voornoemd uitgangspunt. Hoewel het volksgezondheidsaspect bij die voorkeursvolgorde een sterk bepalende rol speelt, leiden ook andere aspecten, zoals kosten, natuur en milieu, in globale zin tot een vergelijkbaar beeld. Ten aanzien van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken wordt op deze wijze gekomen tot de volgende algemene voorkeursvolgorde:

1. inzet van grondwater;
2. inzet van oppervlaktewater waarbij er een bodempassage plaatsvindt, i.c. infiltratie en terugwinning van oppervlaktewater en oevergrondwaterwinning;
3. inzet van oppervlaktewater waarbij geen bodempassage plaatsvindt, i.c. rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater of winning en zuivering van oppervlaktewater met tussenschakeling van een spaarbekken.

Voor wat de inzet van verschillende produktiemethoden betreft dient rekening te worden gehouden met verschillende randvoorwaarden die ten aanzien van de onderscheiden produktiemethoden zijn geformuleerd. In het navolgende zijn die randvoorwaarden op hoofdlijnen aangeduid.

Tevens dient bedacht te worden dat een definitieve keuze ten aanzien van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken gemaakt dient te worden op regionaal/lokaal niveau, waarbij het meewegen van specifieke omstandigheden op dit niveau tot een andere voorkeursvolgorde kan leiden.

Verdrogingsproblemen van natuur en landschap vragen de aandacht. Het beleid is gericht op het voorkomen van verdere verdroging en herstel in situaties waarbij verdroging van natuur en landschap is opgetreden. De doelstellingen met betrekking tot het terugdringen van de verdroging in het NMP2 gelden hierbij als uitgangspunt. De verschillende veroorzakers van de verdrogingsschade zullen op hun verantwoordelijkheid in deze worden aangesproken. Ook vanuit de drinkwatersector zal moeten worden bijgedragen aan de aanpak van de verdrogingsproblematiek. In die zin zijn er randvoorwaarden gesteld aan de inzet van grondwater. Op grond van onderzoek is er geen aanleiding om te streven naar een substantiële vermindering van de inzet van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening op nationale schaal.

Aan de andere kant dient er, vanwege de voorkeur voor het gebruik van grondwater en vanwege het feit dat de grote afhankelijkheid van het buitenland als een risico-factor wordt gezien als het gaat om het halen van beoogde kwaliteitsdoelen voor het oppervlaktewater, een bepaalde inzet aan grondwater voor de lange termijn gegarandeerd te zijn. Een en ander leidt ten aanzien van de inzet van grondwater tot het volgende uitgangspunt:

6.2. Inzet van grondwater

In verband met de verdrogingsproblematiek dient de landelijke groei van grondwaterwinning te worden beëindigd. De invloed van grondwaterwinning in verdroogde gebieden dient te worden teruggedrongen. Vanuit volksgezondheidsinvalshoek dient grondwaterwinning een substantieel aandeel te blijven vormen in de dekking van de toekomstige waterbehoefte.

Vanaf 2000 zal verdere groei van het waterverbruik moeten worden gedekt door de inzet van oppervlaktewater. Ten aanzien van de verschillende produktiemethoden die in dat geval kunnen worden toegepast worden de volgende algemene uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd:

6.3. Infiltratie van oppervlaktewater

Bij toepassing van kunstmatige infiltratie en terugwinning van oppervlaktewater dient vergaande voorzuivering van het te infiltreren water plaats te vinden. Toepassing van infiltratie in het duingebied dient met het oog op het waarborgen van de belangen van natuur en landschap met extra waarborgen te worden omkleed.

6.4. Spaarbekkens

De reserveringen voor spaarbekkens in het Tweede Structuurschema DIV blijven gehandhaafd. Nieuwe reserveringen worden vooralsnog niet noodzakelijk geacht.

6.5. Oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning

Bij toepassing van oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater dienen specifieke maatregelen te worden getroffen met het oog op het waarborgen van de continuïteit van de drinkwatervoorziening.

De primaire verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een tijdige planning en realisatie van watervoorzieningswerken ligt bij de waterleidingbedrijven. Een en ander zal moeten passen binnen de uitgangspunten en randvoorwaarden die door het rijk en de provincies moeten worden aangeduid.

INSPRAAK EN REACTIE KABINET

Hoofdpijnen inspraak

Volgens de VEWIN, het IPO en de Raad voor de Drinkwatervoorziening schiet deel 1 van het Beleidsplan op het punt van de planning ten aanzien van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken met de huidige invulling te ver door. Gedoeld wordt onder meer op het op landelijk niveau aangeven van voorkeuren voor wat betreft de inzet van produktiemethoden en het aanduiden van aandachtsgebieden in het kader van de aanpak van de verdrogingsproblematiek. Volgens insprekers wordt daarmee in verantwoordelijkheden getreden van de waterleidingbedrijven en de provincies en werkt het Beleidsplan verstarrend.

Met name de CRMH, de Natuurbeschermingsraad en de milieu-organisaties vinden dat in het Beleidsplan randvoorwaarden vanuit natuur en milieu stringenter gehanteerd zouden moeten worden. De ontwerp-pkb schiet volgens deze instanties tekort voor wat betreft de aanpak van de verdroging. De bijdrage vanuit de drinkwatersector aan de oplossing van de verdrogingsproblematiek zou in het Beleidsplan concreter in beeld moeten worden gebracht en aangestuurd.

Reactie kabinet

In deel 1 van het Beleidsplan wordt nadrukkelijk onderkend dat de verantwoordelijkheid voor het invulling geven aan de planning van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken met name ligt bij de bedrijfstak van de openbare watervoorziening en de provincies. Om die reden is het beleid in het Beleidsplan op dit punt juist op hoofdpijnen geformuleerd. In die zin kan de kritiek dat het Beleidsplan in deze te ver zou doorschieten niet worden onderschreven en kan er ook geen sprake zijn van een verstarrende werking. Dit geldt ook voor die punten waar het rijk concreter haar intenties aanduidt (bijvoorbeeld in de vorm van een stabilisatiedoelstelling voor grondwater, aanduiding van aandachtsgebieden in relatie tot verdroging). Bedoelde uitspraken dienen ertoe om vanuit het rijk op een beperkt aantal kritieke punten op het vlak van de uitvoering tot een zo concreet mogelijke aansturing en ondersteuning van de uitvoering te komen. Dit echter zonder de huidige verdeling van verantwoordelijkheden te doorkruisen. De betekenis die aan de bedoelde uitspraken wordt gegeven is zodanig dat daar ook geen sprake van kan zijn.

De kritiek van de CRMH, de Natuurbeschermingsraad en de milieu-organisaties dat randvoorwaarden vanuit natuur en milieu stringenter gehanteerd zouden moeten worden en dat het beleidsvoornemen op het punt van de aanpak van de verdroging tekort zou schieten wordt niet gedeeld. Uitgangspunt van het Beleidsplan is dat er sprake moet zijn van een duurzame veiligstelling van de drink- en industriewatervoorziening. Dit houdt met name in dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds het volksgezondheidsbelang en anderzijds de belangen van natuur en milieu. Het kabinet is van mening dat in algemene zin geldt dat het beleid in het Beleidsplan in deze zin evenwichtig is geformuleerd.

Wel is de pkb-tekst, naar aanleiding van wat meer specifieke reacties op dit punt, op een aantal punten bijgesteld.

Voor wat de aanpak van de verdroging betreft geldt dat het Beleidsplan de waterleidingbedrijven zo sterk mogelijk aanstuurt. Het gaat daarbij met name om het aansturen in procesmatige zin. Het Beleidsplan is niet het kader waarin een concrete inhoudelijke aansturing van de waterleidingbedrijven op dit punt kan en moet plaatsvinden, bijvoorbeeld in termen van reductie van grondwaterwinning. Het wordt steeds duidelijker dat, wil men komen tot daadwerkelijke oplossingen voor het verdrogingsprobleem met een zo optimaal mogelijke inzet van financiële middelen, er op basis van lokaal onderzoek vastgesteld zal moeten worden welke, op verbetering c.q. herstel van de waterhuishoudkundige situatie gerichte, maatregelen het beste kunnen worden genomen. Concrete, inhoudelijke sturing via generiek beleid vanuit het rijk kan in dit licht alleen maar contra-productief werken. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van de verdroging ligt met name bij de provincies.

Naar aanleiding van de vele reacties die ten aanzien van dit hoofdstuk, met name ten aanzien van bovengenoemde punten, zijn binnengekomen, heeft het kabinet vooral veel aandacht besteed aan het geven van nadere toelichtingen op de verschillende beleidspunten. Er wordt vanuit gegaan dat met deze toelichtingen een belangrijk deel van de commentaren wordt ondervangen.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie m.e.r. is er een aanvulling op het MER gemaakt. De aanvulling voorziet in een aantal door de Commissie m.e.r. gesignaleerde tekortkomingen in het MER. Daar waar van toepassing, zijn de consequenties van deze aanvulling voor het beleid verwerkt.

UITWERKING BELEID

6.1. Algemeen

Planning (pkb 6.1 a t/m c)

Algemeen uitgangspunt ten aanzien van de planning is dat het primair de taak van de bedrijfstad is om voor een tijdige planning en realisatie van watervoorzieningswerken zorg te dragen, passend binnen het beleid van rijk en provincies. De rol van het rijk en de provincies daarbij is het aangeven van uitgangspunten en randvoorwaarden.

De bepaling van de noodzaak en mogelijkheden voor wat betreft de inzet van werken kan het beste op regionaal/lokaal niveau plaatsvinden. Inpassingsmogelijkheden van werken worden immers voor een belangrijk deel bepaald door factoren die primair op een lager planniveau zullen moeten worden vastgesteld, zoals locatiekeuze, inrichting en beheer van werken, plaatselijke kwaliteit van de bronnen en dergelijke. Individuele waterleidingbedrijven en provincies zijn daarbij de primair betrokken instanties. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zal het planstelsel op het vlak van de drink- en industriewatervoorziening worden herzien. Met de voorgestane wijziging wordt beoogd optimaal aan te sluiten op het planningsniveau waarop concrete keuzen ten aanzien van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken het beste kunnen worden gemaakt.

Produktiemethoden (pkb 6.1 d)

Als bronnen en watervoorzieningswerken c.q. produktiemethoden voor de openbare watervoorziening komen in aanmerking:

- winning en zuivering van grondwater;
- winning en zuivering van oevergrondwater (ook wel oeverinfiltratie genoemd);
- winning en zuivering van oppervlaktewater via ondergrondse opslag (diepinfiltratie of open infiltratie);
- winning en zuivering van oppervlaktewater via bovengrondse opslag (spaarbekkens);
- directe winning en zuivering van oppervlaktewater.

Er wordt uitgegaan van het gebruik van zoet water. Gebruik van brak en zout grond- en oppervlaktewater komt niet in aanmerking, onder meer vanwege de hoge kosten en de daarmee samenhangende afvalproblemen. Ook afvalwater wordt niet als optie meegenomen.

In een aantal reacties wordt erop gewezen dat geen aandacht is besteed aan de mogelijkheid van combinaties van bouwstenen. Dezerzijds wordt onderschreven dat dit een omissie is in het plan. In de pkb-tekst wordt thans expliciet op deze mogelijkheid gewezen. Wenselijkheid en mogelijkheden van combinaties van bouwstenen zullen in het kader van de uitwerking van het Beleidsplan op regionale/lokale schaal moeten worden bepaald. Voor wat dit aspect betreft wordt tevens verwezen naar de aanvulling op het MER.

Kwaliteit grondstof (pkb 6.1 e)

Uit een oogpunt van volksgezondheid dient bij de bereiding van drinkwater het streven gericht te zijn op het gebruik van de beste kwaliteit grondstof, ten einde met een onder omstandigheden zo eenvoudig mogelijke zuivering over een zo betrouwbaar mogelijk eindproduct te kunnen beschikken.

Voorkeur inzet produktiemethoden (pkb 6.1 f)

Het kabinet heeft er voor gekozen om haar algemene voorkeur ten aanzien van de inzet van produktiemethoden thans in een apart pkb-punt op te nemen. Met het opnemen van deze voorkeur in 1 overzicht, wordt beoogd de visie van het rijk op dit punt te verduidelijken. Nieuwe gezichtspunten, onder meer ingegeven door de aanvulling op het MER, zijn verwerkt. Specifieke randvoorwaarden ten aanzien van de verschillende produktiemethoden komen aan de orde in de paragrafen 6.2 t/m 6.5.

Inzet van grondwater

Voor de productie van drinkwater geldt een voorkeur voor het gebruik van grondwater. De voorkeur voor het gebruik van grondwater boven oppervlaktewater komt voort uit een grotere bacteriologische betrouwbaarheid, een betere beheersbaarheid van zuiveringsprocessen door een constantere kwaliteit en temperatuur en een grotere veiligheid tegen verontreiniging door calamiteiten. Wel geldt als randvoorwaarde dat de voorkeur voor grondwater boven oppervlaktewater niet zodanig is, dat de winning ervan zou mogen leiden tot onaanvaardbare schade aan natuur en milieu. In die zin zijn de inzetmogelijkheden van grondwater aan grenzen gebonden. Diepe grondwaterwinningen geven in algemene zin de beste perspectieven; freatische winningen vragen extra aandacht in verband met bescherming van de kwaliteit en beïnvloeding van natuur.

Kunstmatige infiltratie en oevergrondwaterwinning

Bij toepassing van oppervlaktewater geldt er een voorkeur voor toepassing van produktiemethoden waarbij er een bodempassage plaatsvindt, i.c. kunstmatige infiltratie en terugwinning van oppervlaktewater en oevergrondwaterwinning. Via een bodempassage van het water wordt met name de bacteriologische betrouwbaarheid van het water sterk verbeterd.

Open infiltratie en oevergrondwaterwinning kunnen daarnaast in specifieke situaties goede mogelijkheden bieden voor verweving drinkwaterproductie en natuurontwikkeling. Een voordeel van deze technieken is, mede gezien de huidige groeiverwachtingen van het waterverbruik, ook dat ze kleinschalig c.q. goed faseerbaar kunnen worden opgezet. Nadelen van diepinfiltratie zijn dat het technisch gezien nog niet geheel op praktijkschaal is uitontwikkeld en de relatief hoge kosten. Een nadeel van oevergrondwaterwinning is dat er geen buffervoorraad beschikbaar is in verband met mogelijk optredende calamiteiten.

Rechtstreekse winning en spaarbekkens

Rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater en productie van drinkwater uit oppervlaktewater met tussenschakeling van een spaarbekken hebben in zijn algemeenheid niet de voorkeur. Vanwege het ontbreken van een bodempassage bij deze produktiemethoden zal een desinfectiestap moeten worden toegepast (chlorering/ozonisatie). Deze biedt minder veiligheid op het punt van de bacteriologische betrouwbaarheid. Bovendien houdt toepassing van chlorering en ozonisatie risico's voor de volksgezondheid in vanwege het ontstaan van schadelijke nevenprodukten. Voorts is het gebruik van chloor vanuit milieu-optiek ongewenst (zie tevens hoofdstuk 4).

Daarnaast worden spaarbekkens vooral gekenmerkt door hun groot-schalige karakter. Die grootschaligheid kent onder meer als nadelen een geringe flexibiteit om in te kunnen spelen op veranderende ontwikkelingen in de waterbehoefte, grote aanloopverliezen, hoge kosten en de moeilijke landschappelijke inpasbaarheid. Spaarbekkens kennen daarnaast ook een groot exclusief ruimtebeslag. Rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater kennen, net als oevergrondwaterwinning, het nadeel dat er geen buffervoorraad beschikbaar is in verband met mogelijk optredende calamiteiten.

In de inspraak, met name op het MER, is erop gewezen dat onterecht geen rekening is gehouden met toepassingsmogelijkheden van membraanfilters, waardoor in het Beleidsplan met name rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater een te ongunstig toekomstperspectief zou zijn toebedeeld. Op zich staat het kabinet niet afwijzend tegenover de toepassing van membraanfilters. Wel worden nog vraagtekens geplaatst bij de praktische toepasbaarheid ervan, waarbij onder meer de afzet van reststoffen, kosten en betrouwbaarheid specifieke aandachtspunten vormen. Onderzoek op praktijkschaal zal antwoord moeten geven op de vraag welk toekomstperspectief membraanfiltratie heeft (zie tevens hoofdstuk 4).

Het kabinet deelt niet de opvatting, die in verschillende reacties naar voren wordt gebracht, dat een voorkeursvolgorde door het rijk, bepaald aan de hand van een globale afweging op een landelijk niveau, niet te verenigen zou zijn met en ook geen toegevoegde waarde zou hebben ten opzichte van keuzen die op regionaal niveau moeten worden gemaakt ten aanzien van de inzet van werken. Met behulp van de resultaten van voorbereidend onderzoek kon een aantal intrinsieke kenmerken van de verschillende produktiemethoden worden vastgesteld, waarmee vervolgens met behulp van de in het kader van de voorbereiding van het

Beleidsplan ontwikkelde afwegingsmethodiek tot een landelijke voorkeursvolgorde kon worden gekomen. Van een op een dergelijke wijze tot stand gekomen voorkeursvolgorde kan wel degelijk een sturende werking uitgaan naar een lager planniveau. Uiteraard is het wel zo dat er op een regionaal/lokaal niveau meer factoren een rol spelen dan waarmee bij de globale afweging op rijksniveau rekening kon worden gehouden. In die zin dient een definitieve keuze ten aanzien van de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken gemaakt te worden op regionaal/lokaal niveau, waarbij het meewegen van specifieke omstandigheden op dit niveau tot een andere voorkeursvolgorde kan leiden. Overigens heeft de in het kader van de voorbereiding van het Beleidsplan ontwikkelde afwegingsmethodiek inmiddels zijn waarde ook bewezen bij het afwegingsproces op regionaal/lokaal niveau.

Relatie drinkwaterwinning–natuur (pkb 6.1 g, h)

In zijn algemeenheid geldt dat nadelige invloeden op natuur en milieu zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. Reeds opgetreden schade dient zoveel mogelijk te worden hersteld. Mogelijkheden voor verweving van natuurontwikkeling en drinkwatervoorziening dienen maximaal te worden benut.

Zoals ook reeds in deel 1 van het Beleidsplan is aangegeven zullen mogelijkheden voor verweving vooral op regionaal/lokaal niveau bekeken moeten worden. Het gaat immers met name om zaken als beheer en inrichting van projecten, zaken waar op rijksniveau niet concreet uitwerking aan kan worden gegeven. Wel is, in lijn met het advies van de Commissie m.e.r., in de aanvulling op het MER nader ingegaan op de mogelijkheden. Om verweving op uitvoeringsniveau wat explicieter aan te sturen is thans in de pkb-tekst opgenomen dat mogelijkheden om te komen tot verweving vooral op regionaal/lokaal niveau bepaald zullen moeten worden, waarbij het initiatief ligt bij waterleidingbedrijven, provincies en terreinbeheerders. Tevens is aangeduid dat het rijk waar nodig initiatieven in de richting van verweving van drinkwatervoorziening en natuur zal (blijven) stimuleren en ondersteunen.

Teneinde een beter inzicht te krijgen in het toekomstperspectief van verweving van natuur en drinkwater en mogelijkheden om verweving verder te stimuleren is een verkennend onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek geeft aan dat er op zich goede kansen zijn voor verweving van natuur en drinkwaterproductie. Die kansen worden bepaald door de keuze van winningsmethoden, locatiekeuze van projecten, inrichting en beheer van projecten en de kwaliteit en de kwantiteit van de aanwezige en te ontwikkelen natuur. Het onderzoek bevestigt het beeld dat verweving vooral op regionaal/lokaal niveau zal moeten worden aangestuurd. Op strategisch niveau (keuze bouwstenen, locatiekeuzen) ligt er vooral een belangrijke taak bij de provincies. Op het inrichtingsniveau moet verweving vooral gestalte krijgen via de waterleidingbedrijven en natuurbeheers- en terreinbeherende instanties. Het huidige instrumentarium wordt in principe voldoende geacht om verweving van natuur en drinkwater te stimuleren en te realiseren.

Voor wat de relatie drinkwaterwinning–natuur betreft, gelden de groene-koersgebieden van de VINEX en de Ecologische hoofdstructuur (EHS) uit het NBP als gebieden waar het natuurbelang extra gewicht dient te krijgen. Het beleid dat in het SGR ten aanzien van de EHS maar ook ten aanzien van andere specifiek aangeduide gebieden met de functie natuur, bos en recreatie is geformuleerd houdt in dat ingrepen in en in de onmiddellijke nabijheid van deze gebieden niet zijn toegestaan, indien de wezenlijke kenmerken of waarden van een dergelijk gebied hierdoor worden aangetast. Alleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang

kan hiervan worden afgeweken. Bovendien moet dan tevens verzekerd zijn dat aan dit belang niet redelijkerwijs elders of op andere wijze kan worden tegemoet gekomen. Indien na afweging van de in het geding zijnde belangen wordt besloten tot de realisering van nieuwe werken of uitbreiding van bestaande werken voor de drinkwatervoorziening, dient het compensatiebeginsel conform het SGR te worden toegepast. Er zullen dan mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen moeten worden getroffen. Ook reeds opgetreden schade dient zoveel mogelijk te worden hersteld.

6.2. Inzet van grondwater

Plafond 2000 (pkb 6.2 a)

Met de beleidslijn dat er na 2000 geen verdere groei meer mag plaatsvinden van grondwaterwinning, wordt aangegeven dat er vanuit wordt gegaan dat, landelijk gezien, de grenzen aan de inzetmogelijkheden van grondwater ten behoeve van de drink- en industriewatervoorziening in zicht komen. Deze beleidslijn is gericht op het voorkomen van een verdere toename van het verdrogingsprobleem. De doelstelling is een opdracht richting waterleidingbedrijven dat de ontwikkeling van oppervlaktewaterprojecten ter dekking van de toekomstige waterbehoefte ter hand zal moeten worden genomen. Het jaar 2000 is als streefjaar gekozen, omdat in het kader van de goedkeuring van het Tienjarenplan 1989 van de VEWIN reeds is signaleerd dat een ombuiging in de richting van een grotere inzet van oppervlaktewater de nodige tijd kost. In die zin wordt er vanuit gegaan dat voor de middellange termijn (tot ongeveer het jaar 2000) een belangrijk deel van de stijging van de waterbehoefte nog gedekt zal moeten worden via uitbreiding van de capaciteit aan grondwaterwinning. Het kabinet bestrijdt de opvatting van de Stichting Natuur en Milieu dat stabilisatie eerder haalbaar zou zijn dan in 2000. Het behoeft in het licht van de verdrogingsproblematiek geen betoog dat uitbreidingen in de periode tot 2000 met extra waarborgen zullen moeten worden omkleed. Dit dient een specifiek aandachtspunt te zijn in het kader van de vergunningverlening en (indien van toepassing) de bijbehorende milieu-effectrapportage.

Met de stabilisatiedoelstelling wordt een richtplafond aangegeven voor de inzet van grondwater op landelijke schaal. Door de provincies dienen de grenzen die aan de inzet van grondwater worden gesteld nader te worden bepaald. Dit op basis van een afweging van mogelijkheden op regionaal/lokaal niveau. In die zin heeft de stabilisatiedoelstelling een indicatief karakter en blijft er ruimte voor een nadere afweging op regionaal/lokaal niveau. Daardoor vindt er geen door de drinkwatersector gevreesde doorkruising plaats van het beleid om, binnen de randvoorwaarden die vanuit natuur en landschap worden gesteld, op regionaal/lokaal niveau te zoeken naar mogelijkheden om grondwater maximaal in te zetten voor de drinkwatervoorziening, maar blijven de provincies juist verantwoordelijk om een concrete invulling te geven aan deze beleidslijn (zie tevens pkb 6.2 e).

Herstel verdroging (pkb 6.2 b)

Behalve aan de realisatie van de taakstelling dat er na 2000 op landelijke schaal geen verdere groei meer mag plaatsvinden van grondwaterwinning, zullen waterleidingbedrijven ook moeten bijdragen aan herstel van reeds opgetreden schade. Bij de aanpak van de verdroging vormt de indicatieve overzichtskaart van verdroogde gebieden, die in het kader van de aanpak van de verdrogingsproblematiek door rijk en provincies is opgesteld en regelmatig wordt geactualiseerd, het uitgangspunt. Het

bepalen van de bijdrage vanuit de drinkwatersector dient op regionaal/ lokaal niveau te geschieden in het kader van een integrale afweging, waarbij per situatie de meest geëigende maatregelen moeten worden vastgesteld.

Bijdragen vanuit de drinkwatersector kunnen zijn overschakeling op oppervlaktewater, compensatie via kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater, reallocatie van grondwaterwinningen en (mede)financiering van de uitvoering van wateraanvoerplannen en maatregelen gericht op natuurherstel (naast herstel van de waterhuishoudkundige situatie). Van de drinkwatersector wordt in deze een actieve opstelling verwacht.

In een aantal reacties is om concrete(re) taakstellingen gevraagd. De bijdrage die afzonderlijke sectoren (drinkwaterbedrijven, landbouw, industrie) zullen moeten leveren aan herstel van natuurwaarden is niet op landelijk niveau te kwantificeren. Dit zal op regionale/lokale schaal moeten gebeuren. Om deze reden kunnen er geen concrete taakstellingen voor de drinkwatersector worden geformuleerd; in elk geval niet concreter dan zoals thans geformuleerd.

Indicatieve aandachtsgebieden (pkb 6.2 c)

Het bijdragen vanuit de drinkwatersector aan herstel van opgetreden verdrogings schade kan op verschillende manieren gebeuren. Op welke manier dit moet gebeuren zal moeten worden bepaald op basis van een integrale afweging van belangen op regionaal/lokaal niveau. Het terugbrengen van grondwaterwinning is daarbij een mogelijkheid. Uit het in het kader van de voorbereiding van het Beleidsplan uitgevoerde onderzoek komt een aantal gebieden naar voren waarvoor geldt dat, indien naar herstel mogelijkheden voor natuurwaarden wordt gezocht via het terugbrengen van grondwaterwinning, verwacht wordt dat de potentie voor natuurherstel het grootst is in deze gebieden. Deze gebieden worden in het Beleidsplan aangeduid als aandachtsgebieden. De opsomming van aandachtsgebieden is bedoeld ter ondersteuning van het provinciale beleid. Bedacht dient te worden dat de aandachtsgebieden zijn ontleend aan een onderzoek met een globaal, landelijk karakter. De opsomming van aandachtsgebieden is ook niet limitatief; er is gekozen voor een opsomming van die gebieden waar de potentie voor natuurherstel het grootst is. De beslissing of en in hoeverre grondwaterwinning in of in de nabijheid van de aandachtsgebieden danwel elders moet worden teruggebracht, danwel andere maatregelen moeten worden getroffen, blijft in handen van de provincie; e.e.a. afhankelijk van de uitkomsten van nader onderzoek op regionaal/lokaal niveau. In die zin kan de opsomming van aandachtsgebieden niet meer dan een indicatieve betekenis hebben. Het is wel zo dat voor de drinkwatersector geldt dat er, voor wat betreft de winningen die van invloed zijn op de aandachtsgebieden, er een versterkte aandacht zal moeten zijn voor de ontwikkeling van alternatieven. Dit omdat de kans dat grondwaterwinning in deze gevallen teruggebracht zal moeten worden groter wordt geacht dan in andere gebieden. De pkb-tekst op dit punt is verduidelijkt.

Vanuit de hoek van de milieu-organisaties is gevraagd om een aantal gebieden aan de lijst met aandachtsgebieden toe te voegen. Het kabinet is van mening dat het merendeel van de voorgestelde gebieden niet het karakter van een aandachtsgebied heeft, zoals gedefinieerd in het Beleidsplan. Wel is het voorstel overgenomen om het duingebied aan de lijst toe te voegen.

Fig. 6.2 geeft een overzicht van de aangeduide aandachtsgebieden.

Fig. 6.2. Overzicht van aandachtsgebieden
Bron: VROM, op basis van RIVM-gegevens

Aandachtsgebieden

1. Veenwouden
2. Leek
3. Haren/Onnerpolder
4. Drentse Aa
5. Emmen e.o
6. zuid-zuidwestelijk van Havelterberg
7. Manderveen/Manderheide
8. noordelijk van Enschede
9. Oostelijke Veluwezoom
10. Hierdense Beek/Uddeler Meer
11. flanken van de Utrechtse Heuvelrug
12. het duingebied

Tijdelijke vergunningen (pkb 6.2 d)

De VEWIN en het PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland geven in hun reactie aan grote bezwaren te hebben tegen de aankondiging in deel 1 van het Beleidsplan (ontwerp-pkb 6.2 c) dat er rekening mee gehouden moet worden dat volgens het huidige goedgekeurde Tienjarenplan nog te realiseren grondwaterwinningen na 2000 wellicht weer afgebouwd zullen moeten worden. Er wordt op gewezen dat vanuit de bedrijfstak geen medewerking kan worden verleend aan een dergelijke kapitaalsvernietiging.

In deel 1 wordt erop gedoeld dat er zich gevallen kunnen voordoen waarbij de grondwaterwinning omwille van de continuïteit van de drinkwatervoorziening moet worden uitgebreid, maar dat de uitbreiding om redenen van bescherming van natuurwaarden eigenlijk niet gewenst is. Dit kan voorkomen indien een alternatief niet tijdig beschikbaar is. In een dergelijk geval kan het zijn dat, in goed overleg tussen het waterleidingbedrijf en de provincie, wordt besloten om de vergunning (voor de gehele of een gedeelte van de capaciteit) een tijdelijk karakter te geven en de capaciteit weer af te bouwen op het moment dat het alternatief gerealiseerd is. Daarbij zullen de extra kosten voor de consument wel moeten worden afgewogen tegen de natuurwinst. Er wordt op voorhand van uitgegaan dat het instrument van tijdelijke vergunningen slechts selectief zal worden toegepast. Het systeem van tijdelijke vergunningen sluit aan bij de gewijzigde Grondwaterwet op dit punt. De pkb-tekst is op dit punt verduidelijkt.

Prioriteitstelling bij grondwaterwinning (pkb 6.2 e)

Enerzijds is vastgesteld dat grondwaterwinning ten behoeve van de drinkwatervoorziening tot 2000 nog zal toenemen. Anderzijds zullen op bepaalde plaatsen grondwaterwinningen teruggebracht moeten worden, waarbij, gezien de voorkeur voor het gebruik van grondwater, in eerste instantie gezocht zal worden naar mogelijkheden van reallocatie. Teneinde optimaal, rekening houdend met randvoorwaarden van natuur en milieu, aan de op deze wijze ontstane vraag naar grondwater vanuit de drinkwatersector tegemoet te kunnen komen, dient er bij de verdeling van het voor winning beschikbare grondwater een stringente prioriteitstelling plaats te vinden, waarbij de drinkwatervoorziening en ander hoogwaardig gebruik hoogste prioriteit krijgen en waarbij niet-hoogwaardig gebruik (bepaalde industriële en landbouwkundige toepassingen) zoveel mogelijk wordt teruggedrongen. In deel 1 van het Beleidsplan wordt gesteld dat noodzaak en mogelijkheden van het terugdringen van niet-hoogwaardig gebruik van geval tot geval moeten worden bepaald, waarbij de provincies een belangrijke afwegende en sturende taak hebben in het kader van de vergunningverlening op basis van de Grondwaterwet. Aan deze lijn wordt vastgehouden.

De opvatting van de Stichting Natuur en Milieu dat grondwater dat in dit verband vrijkomt ten goede dient te komen aan de natuur en niet aan de drinkwatervoorziening wordt niet gedeeld, althans niet als algemeen geldend uitgangspunt. In die gevallen waarbij industriële grondwaterwinningen worden teruggebracht, specifiek met het oog op natuurherstel, wordt de stelling van de Stichting Natuur en Milieu onderschreven. In andere gevallen echter kan het terugbrengen van grondwaterwinning door de industrie leiden tot (extra) ruimte voor optimalisatie van grondwaterwinning door waterleidingbedrijven. Dit doordat (extra) mogelijkheden worden gecreëerd om bepaalde grondwaterwinningen van waterleidingbedrijven te verplaatsen naar locaties met een lage(re) natuurwaarde en er (extra) mogelijkheden ontstaan om noodzakelijke

groei in grondwaterwinning mogelijk te maken, zonder dat natuurwaarden worden aangetast.

De VEWIN vindt het beleid met betrekking tot levering van halffabriekaat in ruil voor grondwater ten behoeve van de waterleidingbedrijven te passief. Vooralsnog ziet het kabinet geen aanleiding om het beleid op dit punt aan te scherpen. Het initiatief om op dit punt te komen tot afspraken wordt in eerste instantie neergelegd bij de afzonderlijke waterleidingbedrijven, de industrie en de provincies. Indien zich in de praktijk specifieke knelpunten zouden voordoen, zal worden gezien of nadere stappen nodig zijn.

Strategische ondergrens (6.2 f)

Het kabinet stelt zich op het standpunt dat grondwaterwinning vanuit volksgezondheidsinvalshoek een substantieel aandeel dient te blijven vormen in de dekking van de toekomstige waterbehoefte. Op de eerste plaats geldt er immers in algemene zin een voorkeur voor het gebruik van grondwater boven oppervlaktewater. Op grond daarvan wordt een beleid voorgestaan waarbij mogelijkheden om grondwaterwinning in te zetten voor de drinkwatervoorziening, rekening houdend met randvoorwaarden vanuit natuur en milieu, maximaal dienen te worden benut. Daarnaast geldt voor het oppervlaktewater dat de grote afhankelijkheid van het buitenland een risico-factor is als het gaat om het halen van de beoogde kwaliteitsdoelen, op grond waarvan zich de noodzaak c.q. wenselijkheid aandient van een «vangnet» in de vorm van het achter de hand houden van een bepaalde minimum hoeveelheid grondwater op landelijk niveau. Voor wat dit laatste betreft gaat het om een voorzorgsmaatregel gekoppeld aan de lange termijn. In deel 1 van het Beleidsplan is naar aanleiding van het voorgaande gesteld dat op langere termijn minimaal 50% van de waterbehoefte moet kunnen worden gedekt uit het grondwater. Dit tegen de achtergrond van de gedachte, dat hiermee een infrastructuur wordt bewerkstelligd, die zo nodig is aan te passen aan situaties waarin oppervlaktewaterbronnen voor langere tijd minder geschikt zouden worden voor drinkwaterbereiding.

Naar aanleiding van de verschillende reacties die naar aanleiding van deel 1 op dit punt zijn ontvangen, heeft er een nadere beschouwing plaatsgevonden. Conclusie daarvan is dat voorlopig wordt vastgehouden aan een indicatieve ondergrens, waarbij de drinkwaterbehoefte op termijn voor tenminste de helft moet kunnen worden gedekt door grondwater. Dit vanuit een 2-anker gedachte, waarbij er tenminste een evenwicht is in de inzet van grond- en oppervlaktewater. Tegelijkertijd wordt echter een nadere evaluatie van de doelstelling in het vooruitzicht gesteld, waarbij de volgende aspecten nader zullen worden bekeken:

- hoeveel grondwater is er beschikbaar voor de drinkwatervoorziening, rekening houdend met het realiseren van de verdrogingsdoelstellingen;
- hoe zijn de vorderingen van het beleid gericht op verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en het terugdringen van calamiteiten, met name daar waar het internationale afspraken ter zake betreft;
- op welke wijze moet een operationele invulling worden gegeven aan de functie van een aldus gecreëerde strategische hoeveelheid grondwater?

De in het vooruitzicht gestelde evaluatie zal plaatsvinden binnen het kader van de in hoofdstuk 8 aangekondigde beleidsevaluatie in 1997.

Calamiteitenreserve (pkb 6.2 g)

Mogelijkheden om grondwater als reserve voor calamiteiten achter de hand te houden dienen nader te worden uitgewerkt. Naast koppeling c.q. combinaties van oppervlaktewaterproductiemethoden met grondwaterwinning, wordt in dit verband met name gedacht aan een reservecapaciteit aan grondwaterwinning, die gevormd wordt door grondwaterwinningen voor een beperkte capaciteit operationeel te houden, opdat ze in calamiteuze situaties kunnen worden ingezet. Het kan daarbij gaan om grondwaterwinningen die vanwege verdrogingsproblemen niet meer voor de volledige capaciteit worden ingezet. Een nadere uitwerking op dit punt zal zich onder meer moeten richten op het bepalen van de minimumcapaciteit waarmee de zuivering (om zuiveringstechnische redenen) operationeel moet worden gehouden. Het initiatief hiertoe wordt neergelegd bij de bedrijfstak. Vanuit de invalshoek grondwaterbeheer zijn voorts eenduidige criteria noodzakelijk, op grond waarvan in de vergunningvoorwaarden in het kader van de Grondwaterwet kan worden aangegeven onder welke omstandigheden inzet van grondwater als reserve mag plaatsvinden. In overleg tussen provincies en de VEWIN zal hieraan een nadere invulling worden gegeven.

Vergunningoverschrijdingen (pkb 6.2 h)

Gebleken is dat er zich een aantal gedoogsituaties voordoet, waarbij meer grondwater wordt onttrokken dan door de vergunning wordt toegelaten. Uit inventarisaties blijkt dat het daarbij gaat om 49 gevallen, met een totaalcapaciteit van 21 mln m³. Op het totaal aan grondwaterwinningen gaat het hierbij om relatief geringe aantallen en hoeveelheden. Desalniettemin dienen passende maatregelen te worden genomen om aan deze gedoogsituaties een eind te maken. Gebleken is dat door provincies en waterleidingbedrijven reeds acties worden ondernomen op dit vlak en dat het aantal gedoogsituaties daardoor een dalende lijn vertoont.

Het Bosschap vindt dat vergunningoverschrijdingen bij grondwaterwinning dienen te worden beëindigd. De Stichting Natuur en Milieu en de Raad voor de Ruimtelijke Ordening delen deze mening en vragen in dat verband om aanscherping van het beleid in het Beleidsplan.

Het kabinet deelt het standpunt van de insprekers dat gedoogsituaties zo spoedig mogelijk dienen te worden beëindigd. De primaire verantwoordelijkheid voor het nemen van acties ter zake ligt bij de provincies (in goed overleg met de waterleidingbedrijven). Provincies en waterleidingbedrijven dienen in overleg maatregelen te nemen opdat overschrijding van de vergunningen voor grondwateronttrekking niet meer voorkomt. Het gedogen van dergelijke overschrijdingen door provincies dient uiterlijk in 1998 te zijn beëindigd. Deze beleidslijn is als nieuw punt in de pkb-tekst opgenomen.

Waterbesparing (pkb 6.2 i)

Het waterbesparingsbeleid van rijk, provincies en waterleidingbedrijven dient het streven naar stabilisatie en optimalisatie van grondwaterwinning te ondersteunen. Via waterbesparing kan de voorziene groei van de inzet van grondwater tot 2000 mogelijk worden beperkt en wordt er extra ruimte gecreëerd voor optimalisatie van de inzet van grondwaterwinning. Het waterbesparingsbeleid is uitgewerkt in hoofdstuk 5.

6.3. Infiltratie van oppervlaktewater

Voorzuivering (pkb 6.3 a)

Kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater dient met het oog op de bescherming van de bodem aan stringente eisen te voldoen. Deze eisen zijn vastgelegd in het Infiltratiebesluit Bodembescherming, dat medio 1993 in werking is getreden. Zo nodig kunnen door de provincie strengere eisen worden gesteld.

Door de waterleidingbedrijven zijn en worden naar aanleiding van het Infiltratiebesluit maatregelen genomen. In de praktijk blijkt dat de eisen zodanig zijn, dat waterleidingbedrijven zeer vergaande voorzuiveringsmaatregelen moeten nemen.

Duinen (pkb 6.3 b t/m e)

Essentie van het beleid ten aanzien van drinkwaterproductie in de duinen is dat de duinen in de toekomst hun belangrijke functie voor de drinkwatervoorziening zullen moeten blijven vervullen, met daaraan gekoppeld de eis dat het samengaan van het drinkwater- en het natuurbelang verder wordt geoptimaliseerd.

Er kan worden vastgesteld dat de aandacht voor het natuurbelang in de duinen vanuit de waterleidingbedrijven de laatste tijd zeer sterk is gegroeid. Voor een aantal bedrijven geldt dat drinkwatervoorziening en natuurbeheer naast elkaar als primaire bedrijfsdoelstellingen worden gehanteerd. Het kabinet staat een beleid voor waarbij de waterleidingbedrijven, in samenspraak met derden, de ruimte krijgen om invulling te geven aan die eigen verantwoordelijkheid. Dit geeft de beste perspectieven op een optimaal samengaan van de belangen van natuur en drinkwatervoorziening in het duingebied. Het gaat immers om een uitwerking van het beleid, die vooral vorm zal moeten krijgen door lokaal invulling te geven aan een optimale inrichting, optimaal beheer en een optimale situering van werken. Het rijk beperkt zich in dit licht bewust tot het aangeven van randvoorwaarden op hoofdlijnen.

Het rijk kiest er niet voor, zoals door de Stichting Duinbehoud bepleit, om vanuit de rijksoverheid een stimuleringsbeleid richting provincies te voeren om ten aanzien van kwetsbare gebieden (zoals het duingebied) gebiedsspecifieke normen op te stellen voor de infiltratie van water in de bodem. Dit mede in het licht van het feit dat thans al zeer vergaande voorzuiveringsmaatregelen moeten worden genomen. Wel is de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfstak en de verantwoordelijkheid van de provincies op dit punt, met name als het gaat om kwetsbare gebieden, nog eens expliciet benadrukt in de pkb-tekst (pkb 6.3 d). Ook is niet gekozen voor een door de Stichting Natuur en Milieu en de Stichting Duinbehoud bepleite beleidslijn waarin in algemene zin wordt voorgeschreven dat grondwaterwinning en diepinfiltratie dienen te worden gesitueerd langs de randen van het duingebied in het strandwallengebied en een beleidslijn waarin uitbreiding van diepinfiltratie alleen buiten het duingebied zou worden toegelaten. Wel zijn deze punten als aandachtspunten voor de verdere uitwerking en invulling van het beleid in de pkb-tekst opgenomen (pkb 6.3 b).

Het PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland stelt dat uitbreidingen van open infiltratie (in capaciteit) wel zouden mogen worden gerealiseerd, mits het niet gaat om ruimtelijke uitbreidingen.

In lijn met het Tweede Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening wordt een beleid voorgestaan waarbij geen uitbreiding mag plaatsvinden van open infiltratie in het duingebied. In beginsel is deze uitspraak gekoppeld aan verleende vergunningen en dus aan een

capaciteitsgrens. Het is echter denkbaar dat, via optimalisatie, kan worden gekomen tot een grotere capaciteit, zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de natuur in het duingebied en ook zonder dat eventueel verkregen natuurwinst vanwege de optimalisatie weer teniet wordt gedaan door vergroting van de capaciteit.

Het kabinet is van mening dat er, onder deze voorwaarden, mogelijkheden moeten zijn voor (beperkte) uitbreiding van de capaciteit in deze zin. In lijn met de gedachten van het genoemde waterleidingbedrijf dienen provincies bij de vergunningverlening rekening te houden met optimalisatiemogelijkheden in deze zin.

Het voorstel, gedaan door de milieu-organisaties en de VEWIN, om de tekst onder pkb 6.3 c in die zin te verruimen dat niet alleen sprake is van vervanging van open infiltratie door diepinfiltratie, maar dat ook ruimte wordt geboden voor andere oplossingen, is overgenomen. De milieu-organisaties wijzen in dit verband op combinatiemogelijkheden van open infiltratie, diepinfiltratie en rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater (bijvoorbeeld met toepassing van membraan-technologie).

6.4. Spaarbekkens

Nadere keuzen (pkb 6.4 a)

Hoewel dit in deel 1 van het Beleidsplan was aangekondigd, zijn in het bestuurlijk overleg geen afspraken gemaakt over het eventueel opheffen van bepaalde, in het Tweede Structuurschema Drink- en Industrie-watervoorziening opgenomen, reserveringen van spaarbekkens. Het kabinet stelt zich thans op het standpunt dat bepaling van de noodzaak van eventuele nieuwe reserveringen, alsmede een standpuntbepaling met betrekking tot het schrappen van reserveringen, primair op basis van de bedrijfstak-planning dient plaats te vinden. Besluiten daaromtrent dienen te worden genomen in het kader van de ruimtelijke planvorming. Een opstelling in deze zin moet mede in het licht worden gezien van de gewijzigde inzichten ten aanzien van het planstelsel op het vlak van de drink- en industriewatervoorziening. Bedacht dient ook te worden dat in de plannen van de bedrijfstak, in tegenstelling tot het Beleidsplan, een concreet dekkingsplan wordt opgesteld. Alleen op basis van een dergelijk dekkingsplan kunnen goed gefundeerde uitspraken worden gedaan omtrent de noodzaak van reserveringen voor spaarbekkens. Deze beleidslijn is thans in de pkb-tekst opgenomen. Een door de RARO bepleit onderzoek naar de noodzaak van grootschalige werken dient ook primair in het kader van de planning op bedrijfstakniveau plaats te vinden.

Limitatieve lijst

In deel 1 van het Beleidsplan wordt de opsomming van reserveringen voor spaarbekkens in het Tweede Structuurschema DIV als limitatief aangemerkt, voor zover het bekkens betreft met een oppervlak van 100 ha of meer. Tevens wordt deze beleidslijn in deel 1 als een essentiële beslissing aangemerkt. Een en ander zou inhouden dat, indien er zich in de toekomst nieuwe projecten met een omvang van 100 ha of meer zouden aandienen, de pkb-procedure zou moeten worden doorlopen.

In hoofdstuk 1 is echter aangegeven dat het kabinet er voor heeft gekozen om geen essentiële beslissingen in het Beleidsplan op te nemen vanwege het veranderde karakter van het Beleidsplan. Daardoor wordt het ook niet zinvol geacht om het limitatieve karakter van de lijst met spaarbekkens te handhaven. Dit is in lijn met de keuze om verantwoordelijkheden voor de keuze van werken sterker op een lager planniveau neer te leggen. Het

desbetreffende pkb-punt in deel 1 van het Beleidsplan is hiermee komen te vervallen. Wel blijft, zoals ook in hoofdstuk 1 aangegeven, de mogelijkheid voor een toekomstige PKB voor een grootschalig werk bestaan, indien zwaarwegende ruimtelijke belangen op het spel staan. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien er sprake is van grootschalige, bovenregionale projecten. Een voorbeeld daarvan zou kunnen zijn een mogelijk toekomstig spaarbekken in het Markermeer (zie tevens pkb 6.4 d).

Combinatie met natuurontwikkeling (pkb 6.4 b)

De mening van de Stichting Natuur en Milieu, de RARO en de CRMH dat, indien er spaarbekkens gerealiseerd zouden moeten worden, de mogelijkheden van combinatie met natuurontwikkeling onderzocht dienen te worden, wordt gedeeld. Deze beleidslijn is thans als algemeen geldend uitgangspunt in de pkb-tekst opgenomen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering hiervan ligt primair bij de bedrijfstak. Het rijk neemt in deze een stimulerende en toezichhoudende functie op zich.

Vierde bekken Biesbosch (pkb 6.4 c)

Het in de ontwerp-pkb 6.4 c (deel 1 Beleidsplan) aangekondigde onderzoek naar de mogelijkheden van een alternatieve locatie voor de huidige reservering van het vierde spaarbekken in de Biesbosch is inmiddels afgerond. Dit heeft geresulteerd in een Uitwerkingsplan van het Streekplan Noord-Brabant en een bijbehorend MER. Naar verwachting zal in 1995 door de provincie Noord-Brabant een besluit worden genomen omtrent de aanwijzing van een alternatieve locatie. Op basis daarvan zal door het kabinet tevens een besluit worden genomen over het opheffen van de huidige reservering. De TK zal te zijner tijd van een en ander op de hoogte worden gebracht. De pkb-tekst op dit punt is in deze lijn aangepast.

Panheel

Gebleken is dat in Limburg wordt gewerkt aan bespoediging van het proces gericht op realisatie van het spaarbekkenproject Panheel. De planning van de bedrijfstak zal nader inzicht moeten bieden in de tijdsfasering van het project. Punt 6.4 e uit de ontwerp-pkb is in dit licht komen te vervallen. De opmerking dat voor Panheel gestreefd dient te worden naar combinatie van drinkwaterfunctie en natuurontwikkeling, is thans als algemeen uitgangspunt verwoord in pkb 6.4 b.

Markermeer (pkb 6.4 d)

Een verkennende fase van het in deel 1 van het Beleidsplan genoemde onderzoek door de bedrijfstak naar de mogelijkheden om het Markermeer in te zetten voor de drinkwatervoorziening is inmiddels afgerond. De resultaten hiervan zijn zodanig positief, dat de verantwoordelijke projectgroep aanbeveelt het Markermeer een drinkwaterfunctie toe te kennen. De projectgroep heeft een aantal maatregelen onderzocht, om de waterkwaliteit van het Markermeer te verbeteren. Het kabinet zal zich beraden over het formuleren van een standpunt ter zake. In dat kader zullen tevens reacties op dit punt naar aanleiding van deel 1 van het Beleidsplan worden meegenomen. De pkb-tekst op dit punt is in lijn met het voorgaande aangepast.

6.5. Oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning

Waarborgen continuïteit (pkb 6.5 a, b)

Door de bedrijfstak van de openbare watervoorziening wordt het beleid ten aanzien van toepassing van oeverinfiltratie en rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater in deel 1 van het Beleidsplan als te afhoudend bestempeld. Volgens de bedrijfstak kunnen nadelen van deze technieken, afhankelijk van lokale omstandigheden, door gerichte maatregelen worden weggenomen. Verschillende insprekers, waaronder de TCB, wijzen voor wat de toepassing van oeverinfiltratie betreft wel op de verontreiniging van de ondergrond door het (in versterkte mate) aantrekken van vervuild oppervlaktewater.

Bij het formuleren van het beleid in het Beleidsplan DIV met betrekking tot de toepassing van oevergrondwaterwinning en rechtstreekse winning en zuivering van oppervlaktewater is uitgegaan van de huidige wijze van toepassing van deze technieken in de Nederlandse drinkwaterpraktijk. Die beschouwing is aanleiding geweest om aan toepassing van deze technieken de expliciete eis te koppelen dat afdoende maatregelen dienen te worden genomen om de veiligstelling van de drinkwatervoorziening te waarborgen. Het is echter niet de bedoeling om de toepassing van deze technieken te blokkeren. In dit licht is, in lijn met een voorstel van VEWIN-zijde, pkb 6.5 a uit de ontwerp-pkb geschrapt. In plaats daarvan wordt van de bedrijfstak gevraagd om in haar planning, indien toepassing van deze technieken wordt voorzien, expliciet in te gaan op de waarborging van de leveringszekerheid. In dat verband wordt gevraagd met name aandacht te besteden aan die aspecten die ook in het kader van de inspraak op het Beleidsplan zijn genoemd, zoals mogelijkheden van combinaties met andere produktiemethoden, mogelijke positieve effecten van natuurlijke verblijftijdspreiding en de vertragende werking van bodempassage bij toepassing van oevergrondwaterwinning, de vraag of bij oevergrondwaterwinning de eis van zuivering afgestemd op oppervlaktewaterwinning standaard moet gelden en dergelijke. Tevens zal in dit kader aandacht moeten worden besteed aan de mogelijke effecten op de bodemkwaliteit vanwege het (in versterkte mate) aantrekken van vervuild oppervlaktewater. Een en ander is in de pkb-tekst verwerkt (waarbij in pkb 6.5 b in lijn met het voorgaande de standaard eis van toepassing van zuivering afgestemd op oppervlaktewaterwinning is komen te vervallen).

Loppersum (pkb 6.5 c)

In punt 6.5 c in de ontwerp pkb-tekst staat dat in het bestuurlijk overleg over deel 1 van het Beleidsplan zou worden bepaald of de reservering voor het industriewaterproject Loppersum zou moeten worden gehandhaafd. Naar aanleiding van de reactie van de provincie Groningen op dit punt stelt het kabinet zich op het standpunt dat de reservering voor het industriewaterproject voorlopig gehandhaafd dient te blijven. Zij wil wel dat in de planning van de bedrijfstak de noodzaak tot handhaving van de reservering nader wordt bepaald. Punt 6.5.c van de pkb-tekst is in die zin aangepast.

7. FINANCIËLE ASPECTEN

SITUATIESCHETS

Jaarlijkse kosten in verband met de drinkwatervoorziening zijn in de periode 1970–1990 gegroeid van 434 miljoen naar 1,8 miljard gulden.

Deze stijging is een gevolg van:

- de toename van de drinkwaterproduktie van 870 miljoen m³ in 1970 tot 1240 m³ in 1990;
- de stijging van het prijspeil (prijsindexcijfer voor gezinsconsumptie nam toe van 100 naar 260);
- verbeteringen in kwaliteit, kwaliteitszorg en leveringszekerheid.

De gemiddelde kostprijs voor 1 m³ drinkwater is in deze periode gestegen van f 0,45 naar f 1,46. Een gemiddelde toename van 6% per jaar bij een gemiddelde stijging van de prijsindex van 4,9%.

De tarieven voor de huishoudens liggen gemiddeld wat hoger dan die voor middelgrote en grote gebruikers. De gemiddelde prijs voor 1 m³ drinkwater voor de huishoudens bedroeg in 1992 ca f 1,88. Een gemiddeld huishouden betaalt daardoor jaarlijks ongeveer f 225. De tarieven verschillen echter sterk per waterleidingbedrijf, met een range van ongeveer f 1,00 tot f 2,80. Het gebruik van grondwater leidt gemiddeld tot de laagste tarieven. Hogere tarieven voor drinkwater bereid uit oppervlaktewater komen vooral voort uit hogere kosten in verband met voorraadvorming en zuivering. Dit in verband met de in het algemeen geldende mindere kwaliteit van het oppervlaktewater in vergelijking met grondwater.

Waterleidingbedrijven moeten steeds meer inspanningen plegen om betrouwbaar drinkwater te kunnen blijven leveren, dit vanwege de nog onvoldoende kwaliteit van de bronnen. Tevens investeren waterleidingbedrijven in toenemende mate in zaken die de negatieve gevolgen van drinkwaterproduktie voor natuur en milieu verminderen of de bescherming van de kwaliteit van het milieu en de ontwikkeling van natuurwaarden in positieve zin stimuleren (milieumaatregelen).

In deel 1 van het Beleidsplan is een eerste aanzet gegeven om de kostenconsequenties van het beleid in het Beleidsplan voor de periode 1990–2020 in beeld te brengen.

BELEID IN HOOFDLIJNEN

De drink- en industriewatervoorziening vormt een essentiële en onmisbare factor voor een goede volksgezondheid en voor de welvaart en het welzijn van onze samenleving. Vanuit dit gegeven wordt voor de kostprijs van het drinkwater het volgende centrale uitgangspunt geformuleerd:

De prijs van drinkwater dient maatschappelijk verantwoord te zijn en mag niet, vanuit volksgezondheidsperspectief, leiden tot onverantwoord besparingsgedrag.

In de huidige situatie geldt dat de kosten in verband met de drinkwatervoorziening relatief laag zijn. Dit in vergelijking met bijvoorbeeld kosten in verband met gas en electra. In die zin zal er niet snel sprake zijn van een maatschappelijk onverantwoorde prijs. Ook zal de huidige kostprijs naar verwachting niet leiden tot onverantwoord besparingsgedrag. Dit laatste

is met name een aandachtspunt indien via financiële prikkels via het drinkwatertarief waterbesparing wordt gestimuleerd.

Alle kosten die door de waterleidingbedrijven worden gemaakt, worden doorberekend in de drinkwaterprijs die bij de afnemers in rekening wordt gebracht. Besluiten ten aanzien van kostprijsverhogingen worden door de waterleidingbedrijven zelf genomen. Controle op de prijzen is voor het overgrote deel van de bedrijven in handen van de aandeelhouders (provincies en/of gemeenten). In die zin is er op dit moment geen sprake van rijksbemoeienis. Wel biedt het Beleidsplan een beoordelingskader op basis waarvan kan worden vastgesteld of de voor de toekomst te verwachten kostprijsontwikkelingen acceptabel worden geacht. Daartoe geeft het Beleidsplan een globaal overzicht van te verwachten kosten bij uitvoering van het beleid (uitgesplitst naar een aantal onderscheiden kostenposten). Tevens geeft het plan een aantal algemene randvoorwaarden ten aanzien van de aanwending van middelen en de hoogte van de kostprijs.

UITWERKING FINANCIËLE CONSEQUENTIES

Inleiding/uitgangspunten

In het kader van de voorbereiding van deel 3 van het Beleidsplan DIV is een nadere uitwerking gegeven aan de financiële consequenties van het beleid, waarbij getracht is een totaal-beeld te geven van de ontwikkeling van de jaarlijkse kosten ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Gebleken is echter dat de beschikbare informatie op dit punt beperkt en onvolledig is. Voor een groot deel van de informatie is gebruik gemaakt van interne VEWIN-documentatie.

Het op landelijke schaal aangeven van de financiële consequenties van het beleid wordt bemoeilijkt door onder meer de volgende factoren:

- de grote verschillen, nu en in de toekomst, tussen de waterleidingbedrijven op het punt van infrastructuur, investeringspatroon, tarievenbeleid e.d.;
- de grote lokale en regionale verschillen in de huidige en toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve beschikbaarheid van het grond- en/of oppervlaktewater;
- de verschillen in milieubelasting tussen waterleidingbedrijven;
- organisatie-ontwikkeling c.q. verdere schaalvergroting van de waterleidingbedrijven.

Dit betekent dat ten aanzien van de financiële consequenties niet anders dan zeer globale indicaties kunnen worden gegeven, waarbij sprake is van zeer ruime marges. Er wordt gerekend met gemiddelde tarieven, waardoor geen rekening wordt gehouden met de grote verschillen (factor 2) waterleidingbedrijven. Tevens is in de berekeningen geen rekening gehouden met een in de praktijk veelal gebruikelijke doorberekening van kosten, waarbij voor de industrie een lager tarief (tot 30%) in rekening wordt gebracht dan bij de huishoudens.

Het hierna gepresenteerde overzicht van kostenconsequenties is door al deze factoren globaal. Het overzicht wordt echter voldoende geacht voor het doel waarvoor het bestemd is, namelijk het geven van een indicatie van de toekomstige ontwikkeling van het drinkwatertarief en de gevolgen daarvan voor afnemers.

Kostenconsequenties bedrijfstak

Inleiding

Teneinde een beeld te kunnen geven van de ontwikkeling van jaarlijkse kosten (incl. vervangingsinvesteringen) verbonden aan de drinkwatervoorziening is onderscheid gemaakt in een viertal kostenposten:

1. kosten verbonden aan traditioneel aan de drinkwatervoorziening gekoppelde activiteiten zoals waterwinning, -zuivering, -berging, aanleg en onderhoud van het leidingnet en dergelijke, e.e.a. met name gericht op kwaliteitszorg en leveringszekerheid;
2. kosten die voortvloeien uit extra activiteiten in verband met kwaliteitszorg en leveringszekerheid;
3. milieukosten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen kosten die gekoppeld zijn aan maatregelen gericht op het verminderen van de milieubelasting door de sector (door de bedrijfstak aangeduid als interne milieumaatregelen) en maatregelen gericht op extra bescherming van de kwaliteit van de bronnen (door de bedrijfstak aangeduid als externe milieumaatregelen);
4. de grondwaterbelasting, die per 1 januari 1995 van kracht is geworden.

Voor deze kostenposten zijn, uitgesplitst in verschillende maatregelen, in tabel 7.1 en fig. 7.1 de jaarlijkse kosten voor de drinkwatersector in de periode 1970–2020 weergegeven. De kosten voor steekjaren uit het verleden zijn uitgedrukt in de lopende prijzen van de betreffende jaren. Vanaf 1990 zijn de kosten uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 1990. Dit jaar is als startjaar gebruikt, omdat daarvoor de meeste gegevens voorhanden waren. Bij de omrekening van investeringen naar jaarlijkse kosten wordt uitgegaan van de historische uitgaafprijs van de investering en niet van de vervangingswaarde. Dit is gebruikelijk bij waterleidingbedrijven.

Kwaliteitszorg en leveringszekerheid (traditioneel)

Deze post vormt verreweg het grootste aandeel in de jaarlijkse kosten. In 1990 was met deze kostenpost een bedrag gemoeid van ongeveer 1,7 miljard gulden. In verband met het feit dat een verdere groei van het waterverbruik zal plaatsvinden en waterleidingbedrijven blijven streven naar produktverbetering, mag er vanuit worden gegaan dat er een verdere groei van kosten op dit vlak zal optreden. Vanwege het feit dat het Beleidsplan aanstuurt op een groter aandeel van oppervlaktewater in de dekking van de toekomstige waterbehoefte, zou daarbij uitgegaan kunnen worden van een versterkte groei van jaarlijkse kosten ten opzichte van het historische verloop. Daar staat echter tegenover dat het waterbesparingsbeleid en de vergroting van de efficiency dit beeld op termijn zullen afvlakken. Het lijkt reëel, ten behoeve van de globale bepaling van de kostenontwikkeling in het kader van het Beleidsplan, uit te gaan van een groei in de komende periode die ongeveer gelijk is aan de groei in de afgelopen 10 tot 20 jaar (na correctie voor de ontwikkeling van het prijspeil).

Tabel 7.1. Jaarlijkse kosten voor de drinkwatersector in de periode 1970–2020 (in mln gulden). Bron: VEWIN/VROM

MAATREGEL/JAAR	1970	1980	1990	2000	2010	2020
1. KWALITEITSZORG (traditioneel)						
KWALITEITSZORG (tradition.) totaal	391	1 201	1 709	2 233	2 749	3 265
2. KWALITEITSZORG (extra)						
– extra zuivering	4	8	20	60	100	150
– mengen en dieper winnen	–	–	5	10	15	20
– leveringszekerh. + nooddrinkw.	–	–	–	10	25	40
– bemetering	–	–	–	5	10	15
– extra monitoring	–	–	2	6	10	12
KWALITEITSZORG (extra) totaal	4	8	27	91	160	237
3. MILIEUKOSTEN						
3.1. Interne milieumaatregelen						
– verdroging	–	–	–	80	85	90
– conditionering	1	6	21	70	70	70
– afval- en reststoffen	1	1	5	14	20	25
– prov. heffingen Grondwaterwet	0	1	5	7	9	11
– water- en energiebesparing	–	–	5	10	10	10
– voorzuivering infiltratie	–	5	12	13	15	15
– m.e.r./vergunningen	1	2	5	8	13	18
– regeneratie natuurgebieden	–	–	2	15	20	25
3.2. Externe milieumaatregelen						
– juridische acties	–	–	–	1	2	3
– kosten waterwingebieden	2	5	9	12	15	20
– compensatievergoedingen	–	–	8	10	10	–
– aankoop waterwingebieden	–	–	6	10	10	10
MILIEUKOSTEN totaal	5	20	78	250	279	297
4. GRONDWATERBELASTING						
GRONDWATERBELASTING totaal	–	–	–	300	300	300
TOTAAL	400	1 229	1 814	2 874	3 488	4 099

Kosten in verband met vervanging van loden dienstleidingen worden gezien als normale vervangingskosten voor leidingen. In die zin worden deze kosten begrepen geacht in de traditionele kosten in verband met kwaliteitszorg en leveringszekerheid.

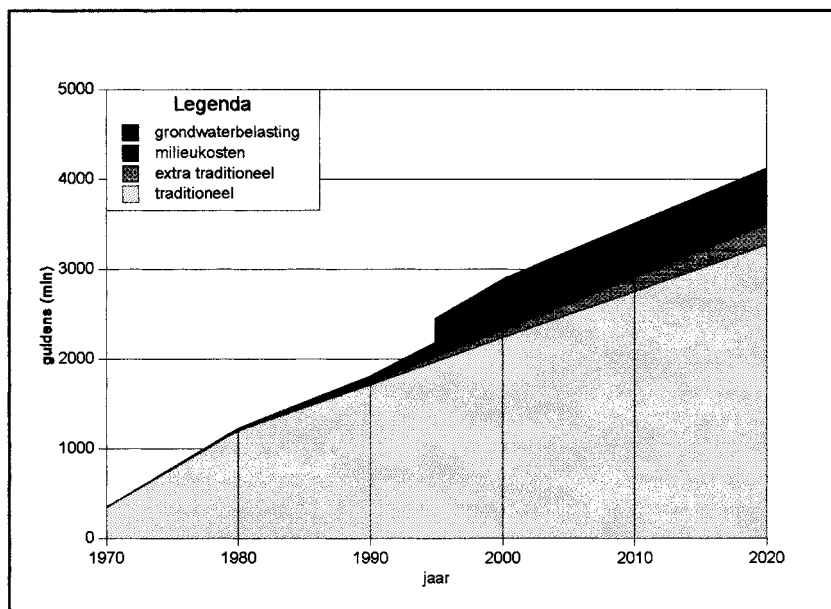


Fig. 7.1 Jaarlijkse kosten voor de drinkwatersector (in mln. gulden). Bron: VEWIN/VROM.

Kwaliteitszorg en leveringszekerheid (extra)

Onder extra maatregelen in verband met kwaliteitszorg en leveringszekerheid vallen maatregelen waarvoor geldt dat ze worden gezien als een noodzakelijke aanvulling op traditionele maatregelen. Zo heeft de post extra zuivering betrekking op specifieke zuiveringsstappen, die als extra worden gezien bovenop traditionele zuiveringsstappen. Het gaat in dit geval met name om maatregelen met het oog op verwijdering van nitraat en bestrijdingsmiddelen. Het toekomstige verloop van kosten op dit punt is moeilijk te voorspellen omdat dit afhangt van in de praktijk optredende kwaliteitsontwikkelingen van de bronnen en mogelijkheden om via andere wegen (mengen en dieper winnen) aan de kwaliteit te kunnen blijven voldoen. Om deze reden kan het bij het aangeven van de toekomstige kostenontwikkeling slechts gaan om een zeer globale indicatie. Het lijkt reëel in ieder geval uit te gaan van een vrij sterke toename van kosten op dit punt, gekoppeld aan investeringen die gedurende de gehele planperiode nog noodzakelijk worden geacht.

Mengen en dieper winnen worden vooral als «overbruggingsmaatregelen» gezien naar noodzakelijke extra zuiveringsmaatregelen. Ook voor deze post is een globale kostenindicatie opgenomen, waarbij ervanuit is gegaan dat investeringen, vanwege het overbruggingskarakter van de maatregelen, vooral op kortere termijn zullen plaatsvinden.

Activiteiten op het vlak van leveringszekerheid en de nooddrinkwatervoorziening vloeien voort uit nieuwe impulsen die op dit vlak worden gegeven vanuit het Beleidsplan. Daardoor worden extra maatregelen noodzakelijk, die in het verlengde liggen van het bestaande beleid. Op het vlak van de leveringszekerheid zijn extra maatregelen gekoppeld aan de aanbevelingen die recent ter zake in VEWIN-verband zijn geformuleerd. Er is uitgegaan van investeringen tot 2010.

Verdere invoering van individuele bemetering moet in het verlengde worden gezien van bemeteringsinspanningen die in het verleden door vele waterleidingbedrijven zijn gedaan. In feite gaat het om een inhaalslag die door een beperkt aantal bedrijven zal moeten worden gepleegd. Bij de kosteninschatting is uitgegaan van een beleid waarbij individuele bemetering niet wordt toegepast in die gevallen waarbij er sprake is van woningen met twee of meer stijgleidingen. In dat geval zouden aanzienlijk hogere kosten optreden. Tevens is uitgegaan van een gefaseerde inhaalslag, waarbij vooralsnog is ingeschat dat deze de gehele planperiode zal belopen.

Op het vlak van monitoring wordt uitgegaan van extra inspanningen op dit vlak, gekoppeld aan concreet optredende kwaliteitsproblemen.

Milieukosten

Er is naar gestreefd om de milieukosten verbonden aan de drinkwatervoorziening in zijn totaliteit zichtbaar te maken.

De kosten in verband met de verdrogingsbestrijding worden bepaald door de maatregelen die waterleidingbedrijven in de praktijk zullen moeten nemen. Dit wordt sterk bepaald door de uitkomsten van regionale en lokale afwegingen. De kosteninschatting is hierdoor zeer globaal. In het kader van de voorbereiding van de ENW zijn verkennende berekeningen gemaakt, die neerkomen op jaarlasten van 80 tot 90 mln gulden. Daarbij is er vanuit gegaan dat maatregelen (stopzetten winningen en vervangen door inzet van oppervlaktewater) pas vanaf 2000 kunnen worden doorgevoerd. Maatregelen door waterleidingbedrijven in verband met verdroging vloeien voort uit het bestaande beleid ter zake.

Als doelstelling voor conditionering geldt dat in 1997 conditionering moet zijn doorgevoerd op alle daarvoor in aanmerking komende locaties.

Voor een deel zijn de daarvoor in aanmerking komende bedrijven al overgegaan tot invoering van conditionering. In de kostenberekening is er vanuit gegaan dat waterleidingbedrijven mogelijk tot 2000 nodig zullen hebben om conditionering door te voeren. Toepassing van conditionering vindt plaats in het kader van vastgesteld beleid.

Kosten in verband met de afval- en reststoffenproblematiek hebben vooral te maken met de verwerking van het zuiveringsslib. In de toekomst zal de hoeveelheid slib sterk kunnen toenemen door toepassing van nitraatverwijdering en conditionering. De geraamde kosten zijn sterk afhankelijk van verschillende factoren, zoals de toepassing van zuiverings-technieken, afzetmogelijkheden van slib en dergelijke. In die zin zijn de ramingen op dit punt zeer globaal. Verwijdering van zuiveringsslib vindt plaats op grond van bestaand beleid.

Tevens worden er milieukosten gemaakt in verband met toepassing van voorzuivering bij infiltratie, provinciale heffingen in het kader van het grondwaterbeheer, maatregelen op het vlak van water- en energiebesparing (binnen bedrijven, maar ook acties naar buiten), vergunningverlening c.q. milieu-effectrapportage en regeneratie van natuurgebieden. Maatregelen in deze worden genomen in het kader van bestaand beleid.

Naast bovengenoemde milieukosten, die verband houden met maatregelen gericht op het verminderen van de milieubelasting door de sector zelf, zijn er ook kosten die gekoppeld zijn aan maatregelen gericht op extra bescherming van de kwaliteit van de bronnen. Kosten op dit vlak komen met name voort uit de aankoop van waterwingebieden, maatregelen betreffende inrichting, beheer en/of andere werkzaamheden met het oog op bescherming van de bronnen, juridische acties tegen vervuilers en compensatievergoedingen aan boeren. Op dit punt hangen te maken kosten in belangrijke mate af van de effectiviteit van het algemene beschermingsbeleid. Maatregelen in deze zijn immers met name bedoeld ter aanvulling op danwel ter ondersteuning van het algemene beschermingsbeleid. In die zin worden ze voor een deel ook geacht een tijdelijk karakter te hebben. In dit verband is er vanuit gegaan dat compensatiekosten voor boeren in ieder geval na 2010 niet meer zullen plaatsvinden.

Belasting op grondwater

Grondwateronttrekkende waterleidingbedrijven moeten op basis van deze belasting f 0,34 per m³ onttrokken grondwater betalen, bedrijven die oppervlaktewater infiltreren betalen f 0,055 per m³. De jaarlijkse kosten in de toekomst zijn afhankelijk van de inzet van grondwater en kunstmatige infiltratie van oppervlaktewater. De toekomstige inzet wordt op regionaal niveau vastgesteld en laat zich om die reden slechts globaal bepalen. Uitgegaan wordt van een jaarlijks bedrag van 300 mln gulden. Het belastingtarief is daarbij constant verondersteld.

Jaarlijkse kosten

Uit het voorgaande blijkt dat er vanuit moet worden gegaan dat de jaarlijkse kosten in verband met de de drinkwatervoorziening, ten dele als rechtstreeks gevolg van de stijgende waterbehoefte, de komende tijd nog verder zullen stijgen. Op de langere termijn gaat het daarbij om een verdubbeling bij een toename van de drinkwaterproductie met 35%. Het overgrote deel van de kosten blijft zitten in de traditieel aan de drinkwatervoorziening gekoppelde activiteiten op het vlak van kwaliteitszorg en leveringszekerheid. Extra kosten in verband met kwaliteitszorg en leveringszekerheid geven aanleiding tot een toename van kosten op dit punt, hoewel deze ten opzichte van het totaal aan kosten op

het vlak van kwaliteitszorg en leveringszekerheid marginaal mag worden genoemd.

Daarnaast geeft het overzicht een sterke stijging te zien van de milieukosten, hoewel ook deze kosten op langere termijn niet meer dan 7% uitmaken van het totaal. Het effect van de grondwaterbelasting op de jaarlijkse kosten voor de bedrijfstak is vrij aanzienlijk en is qua hoogte vergelijkbaar met het totaal aan milieukosten.

Consequenties voor de kostprijs

Consequentie voor de gemiddelde kostprijs van het drinkwater is dat deze zal stijgen van f 1,46 per m³ (1990) naar f 2,43 (2020). Een verhoging van ongeveer 60% in een periode van 30 jaar, dat wil zeggen een gemiddelde verhoging van 1,5% per jaar. De sterkste stijging treedt op tussen 1990 en 2000, en wel gemiddeld ca. 4,5% per jaar. Hierbij past de kanttekening dat tussen 1990 en 1995 door de waterleidingbedrijven veel in gang is gezet op het gebied van kwaliteitszorg, milieuzorg en (toekomstige) leveringszekerheid. Een en ander onder meer in lijn met het in het NMP1 en 2, de NW3 en het voorliggende Beleidsplan DIV geformuleerde beleid. Zo bedroegen de investeringen door de waterleidingbedrijven in 1992 ca. 1,15 miljard gulden; het dubbele van het totaal aan investeringen in 1990. Dit heeft geleid tot een sterke stijging van het drinkwatertarief in de afgelopen 5 jaren. Fig. 7.2 geeft het verloop weer van de gemiddelde kostprijs van drinkwater in de periode 1970–2020.

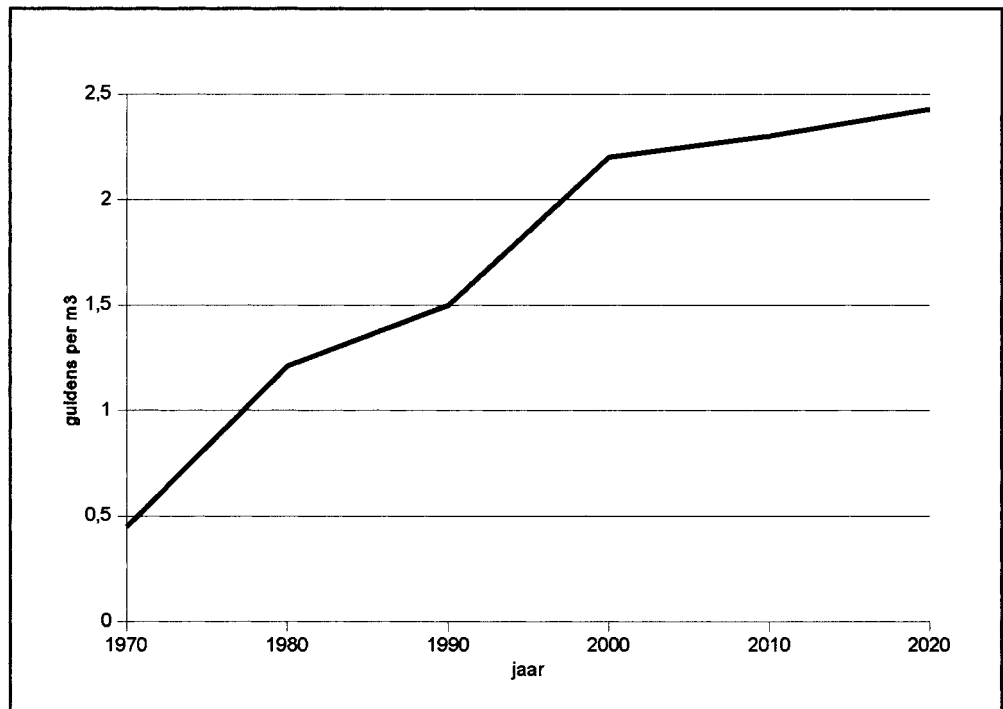


Fig. 7.2. Ontwikkeling kostprijs drinkwater. Bron: VWIN/VROM

Gevolgen voor afnemers

Huishoudens

Voor een gemiddeld huishouden houdt de beschreven verwachte stijging van de kostprijs in dat er ten opzichte van 1990 een lastenver-

zware op jaarbasis zal optreden van f 85,- in 2000, f 95,- in 2010 en f 110,- in 2020.

Naast de stijging van de kostprijs van het drinkwater kunnen de huishoudens nog geconfronteerd worden met overige kosten die uit het beleid voortvloeien. Indien wordt uitgegaan van vervanging van loden binnenleidingen, kan dit voor een huishouden leiden tot een éénmalige kostenpost van ongeveer f 2 500,- (indien er vanuit wordt gegaan dat deze volledig door de huiseigenaar moeten worden opgebracht). Daarnaast kan ook waterbesparing vragen om geringe investeringen door huishoudens.

Industrie

Voor wat het drinkwaterverbruik door de industrie betreft zijn met name de voedings- en genotmiddelenindustrie, de aardolie-industrie, de chemische, garen en vezelindustrie, de basismetalenindustrie en de electrotechnische industrie van belang. Van het totaal aan drinkwater dat aan de industrie wordt geleverd nemen deze bedrijfsklassen ca. 80 % voor hun rekening. In tabel 7.2. is het actuele waterverbruik (peiljaar 1991) voor verschillende bedrijfsklassen aangegeven. Binnen de bedrijfsklassen bestaan overigens grote verschillen in waterverbruik, afhankelijk van de aard van de productie.

Teneinde een globale indicatie te kunnen geven omtrent de financiële consequenties voor de industrie is in tabel 7.2. aangegeven tot welke kostenverhoging de gemiddelde kostprijsstijging van het drinkwater aanleiding geeft, uitgaande van het drinkwaterverbruik in 1991.

Tabel 7.2. Toename produktiekosten industrie per bedrijfsklasse ten opzichte van 1990 (in mln guldens) vanwege kostprijsstijging drinkwater. Bron: VROM

Bedrijfsklasse	drink- waterver- bruik in 1991 (milj. m ³) ¹	produk- tiekosten 1990 (mln gld)	toename produktiekosten t.o.v. 1990 (mln gld)		
			2000	2 010	2 020
voedings- en genotmiddelenindustrie	33,8	49,4	25,1	29,5	32,7
textielindustrie	3,1	4,5	2,3	2,7	3,0
kleding- en leder-industrie	0,5	0,7	0,4	0,4	0,5
hout- en meubel-industrie	1,9	2,8	1,4	1,7	1,8
papierindustrie	9,8	14,3	7,3	8,6	9,5
grafische industrie	2,9	4,2	2,2	2,5	2,8
aardolie-industrie	26,8	39,2	19,9	23,4	25,9
chemische, garen en vezelindustrie	49,0	71,7	36,4	42,8	47,4
rubber- en kunststof verw. industrie	2,9	4,2	2,2	2,5	2,8
bouwmaterialen-industrie	5,0	7,3	3,7	4,4	4,8
basismetalen-industrie	37,0	54,1	27,5	32,3	35,8
metaalprodukten-industrie	14,4	21,1	10,7	12,6	13,9
machine-industrie	7,8	11,4	5,8	6,8	7,6
electrotechnisch	16,0	23,4	11,9	14,0	15,5
transportmiddelen- industrie	10,1	14,8	7,5	8,8	9,8
instrumenten-optische en overige industrie	1,0	1,5	0,7	0,9	1,0
Totaal industrie	221,8²	324,5	164,8³	193,6³	214,7³

¹ drinkwaterverbruik volgens CBS-Watervoorziening van bedrijven 1991

² eigen winning van zoet grondwater door industrie bedroeg in 1991 volgens CBS 206 miljoen m³

³ waarvan als gevolg van extra kwaliteitszorg en milieukosten ten opzichte van 1990 ca. 90 miljoen gulden

Voor de voedings- en genotmiddelenindustrie wordt er vanuit gegaan dat de toename in produktiekosten gespreid zal worden over een groot aantal bedrijven/vestigingen. Met betrekking tot de aardolie-industrie wordt het drinkwater nagenoeg geheel geleverd in de provincie Zuid-Holland, aan een relatief gering aantal bedrijven. Voor de chemische, garen- en vezelindustrie geldt dat het grootste deel van de toename in produktiekosten gedragen zal moeten worden door een relatief gering aantal bedrijven/vestigingen in met name Zeeland en Zuid-Holland. Voor de basismetaal geldt dat de toename van produktiekosten vooral zal neerkomen op een relatief klein aantal bedrijven/vestigingen in Noord-Holland. Voor de electrotechnische industrie zal de toename van produktiekosten neerkomen op een relatief groot aantal bedrijven.

Naast de consequenties van de stijging van de kostprijs van het drinkwater zal de industrie ook met kosten worden geconfronteerd in verband met te nemen waterbesparingsmaatregelen. Het gaat dan met name om besparingsmaatregelen in verband met het terugbrengen van het gebruik van grondwater voor doorstroomkoeling. Een in 1993 verricht onderzoek geeft aan dat de gemiddelde jaarkosten voor de industrie in verband met toepassing van alternatieven voor doorstroomkoeling met grondwater ongeveer 15 mln gulden bedragen (uitgaande van de besparingsdoelstelling zoals in hoofdstuk 5 opgenomen). Indien echter rekening wordt gehouden met wegvallende kosten (exploitatiekosten grondwaterwinning incl. provinciale grondwaterheffing en de grondwaterbelasting) resteren nagenoeg geen extra kosten.

Conclusies

Om te kunnen komen tot een conclusie ten aanzien van de kostenconsequenties van het beleid zoals in het voorgaande uitgewerkt, zijn de volgende overwegingen met name van belang:

- maatregelen zoals in het Beleidsplan beschreven moeten voor het overgrote deel of als onvermijdbaar worden gezien, danwel als vallend onder of in het verlengde liggend van bestaand beleid;
- er is geen sprake van echt nieuw beleid; als uitzondering daarop kan worden gezien de vervanging van loden binnenleidingen;
- voor de toekomst geldt dat het overgrote deel van de kosten blijft zitten in de traditioneel aan de drinkwatervoorziening gekoppelde activiteiten op het vlak van kwaliteitszorg en leveringszekerheid; extra kosten in verband met kwaliteitszorg en leveringszekerheid en milieukosten geven weliswaar aanleiding tot kostenstijgingen, doch deze zijn slechts marginaal ten opzichte van de traditioneel aan de drinkwatervoorziening gekoppelde activiteiten op het vlak van kwaliteitszorg en leveringszekerheid; het kosten-effect van de grondwaterbelasting is vergelijkbaar met het totaal aan milieukosten;
- de jaarlijkse stijging van de kostprijs van het drinkwater in de toekomst wijkt niet sterk af van de historische ontwikkeling.

Het kabinet trekt daaruit de volgende conclusies:

- er is geen aanleiding om (onderdelen van) het beleid uit het Beleidsplan vanuit de invalshoek van kostenoverwegingen ter discussie te stellen danwel aan te sturen op een andere fasering van maatregelen;
- de kostprijsontwikkeling en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de afnemers worden als maatschappelijk aanvaardbaar gezien;
- er is geen aanleiding om te veronderstellen dat het verwachte toekomstige drinkwatertarief een belemmering zal gaan vormen voor een verantwoord gebruik van drinkwater.

INSPRAAK EN REACTIE KABINET

Hoofdpijnen inspraak

In de meeste reacties wordt er, in lijn met het gestelde in deel 1 van het Beleidsplan, vanuit gegaan dat een stijging van de kostprijs van het drinkwater in de toekomst onvermijdelijk zal zijn. Voor zover deze stijging een gevolg is van kosten die worden gemaakt voor verbetering van de kwaliteit van de drinkwatervoorziening en het terugdringen van nadelige effecten van drinkwaterproductie voor natuur en milieu, wordt de voorziene stijging van kosten veelal acceptabel geacht. De CRMH vindt het op zich ook goed dat voor een schaars goed als schoon drinkwater een hogere prijs wordt betaald, omdat daarmee een verantwoord gebruik wordt gestimuleerd.

Wel is er veel kritiek, onder andere van de zijde van de CRMH, de Raad voor de Drinkwatervoorziening, de VEWIN en de Stichting Natuur en Milieu, op kostenstijgingen door aanvullende zuiveringsmaatregelen, uitkeringen van compensatievergoedingen aan boeren en dergelijke. Gevonden wordt dat ontwikkelingen in deze zin in strijd zijn met het principe «de vervuiler betaalt».

De VEWIN heeft grote bedenkingen tegen een aantal ontwikkelingen waardoor waterleidingbedrijven naar haar mening steeds meer oneigenlijk financieel worden belast. Met name bestaan grote bezwaren tegen de milieubelasting op grondwater.

Volgens het IPO zou het Beleidsplan een totaal-visie moeten geven op de financiering van het drinkwaterbeleid, rekening houdend met alle facetten die daarbij van belang zijn. Daarbij zou het Beleidsplan ook een uitspraak moeten doen over de aanvaardbaarheid van de verwachte kostenstijgingen.

Reactie kabinet

In lijn met vele reacties op het Beleidsplan op dit punt stelt ook het kabinet vast dat er, met name op het vlak van de kosten in verband met de zuivering, sprake is van een in principe ongewenste situatie. Het kabinet is het echter niet eens met de kritiek die daaraan wordt gekoppeld dat het Beleidsplan op het punt van de bescherming van de bronnen in strijd zou zijn met het principe «de vervuiler betaalt». Het beleid is erop gericht een zodanige milieukwaliteit te bereiken dat de productie van drinkwater met eenvoudige zuiveringsmaatregelen kan plaatsvinden. Om hiertoe te komen moeten vele maatregelen worden genomen. Daarbij zal zoveel mogelijk strikte hantering plaatsvinden van het principe «de vervuiler betaalt». Thans voorziene zuiveringsinspanningen zijn het gevolg van de vervuilingserfenis uit het verleden danwel van het feit dat het nemen van maatregelen aan de bron nu eenmaal tijd kost. Zuivering als effectgerichte maatregel komt, zoals ook aangegeven in deel 1 van het Beleidsplan, niet in de plaats van het brongerichte beleid; het dient als effectgerichte noodmaatregel.

Voor wat betreft compensatievergoedingen aan boeren, ingegeven vanuit overwegingen van rechtsgelijkheid, wordt erop gewezen dat het uitkeren van deze vergoedingen nadrukkelijk als tijdelijke overgangsmatregel wordt gezien. Tevens wordt gewezen op de in gang gezette ombuiging in de richting van stimuleringsbeleid (zie hoofdstuk 3). Tenslotte kan worden vastgesteld dat het in dit kader gaat om relatief geringe bedragen. Alles overwegende is er op dit punt naar de mening van het kabinet sprake van een acceptabel compromis.

In het Beleidsplan wordt verder niet ingegaan op de bezwaren van de VEWIN tegen de milieubelasting op de onttrekking van het grondwater. Discussies hierover zijn gevoerd in het kader van de voorbereiding van de desbetreffende wet.

Naar aanleiding van de vraag van het IPO om een uitspraak te doen over de aanvaardbaarheid van kosten wordt verwezen naar de voorgaande paragraaf.

Tenslotte wordt in een individuele reactie gepleit voor uniforme tarieven. Het kabinet stelt zich in deze op het standpunt dat zij geen aanleiding ziet om daartoe te komen. Er wordt tevens op gewezen dat door verdere schaalvergroting van waterleidingbedrijven en ook vanwege een te verwachten (grotere) inzet van oppervlaktewater door bedrijven die thans hoofdzakelijk grondwater gebruiken, er een afvlakking zal plaatsvinden in verschillen tussen drinkwatertarieven. Daarnaast leidt ook de invoering van de milieubelasting op grondwateronttrekking tot enige afvlakking.

UITWERKING BELEID

Algemene randvoorwaarden (pkb 7 a t/m d)

De waterleidingbedrijven dienen te streven naar kostendekkende tarieven. Dit houdt mede in dat winst niet wordt nagestreefd.

De aanwending van middelen dient gericht plaats te vinden, waarbij het accent nadrukkelijk dient te liggen bij investeringen gericht op kwaliteitsborging, optimalisatie van leveringzekerheid en interne milieuzorg.

Zuiveringsmaatregelen en maatregelen op het vlak van de externe milieuzorg worden op dit moment als onvermijdelijk gezien, doch mogen niet gaan gelden als alternatief voor het brongerichte beleid. Het principe de vervuiler betaalt dient zoveel mogelijk als uitgangspunt overeind te blijven.

Een verantwoord gebruik van drinkwater kan onder meer worden gestimuleerd via financiële prikkels door middel van het drinkwatertarief. Er zal moeten worden voorkomen dat deze prikkels leiden tot een, vanuit de invalshoek volksgezondheid, onverantwoord besparingsgedrag. Deze randvoorwaarde is thans ook in de pkb-tekst als beleidslijn opgenomen.

Financiering/milieufonds (pkb 7 e)

Financiering van de maatregelen die (mede) in het kader van de uitvoering van het Beleidsplan DIV worden genomen zal voor het grootste deel plaatsvinden door rechtstreekse verrekening van kosten die de waterleidingbedrijven maken aan de afnemers. Verrekening van die kosten zal veelal per bedrijf gebeuren. In haar Milieuplan opteert de bedrijfstak daarnaast voor de mogelijkheid van het genereren van een geldstroom, bedoeld ter financiering van zaken die het milieubeleid betreffen van de bedrijfstak als geheel. Als opties om te komen tot genoemde gezamenlijke geldstroom worden in het Milieuplan genoemd de instelling van een milieufonds of het genereren van de benodigde (extra) gelden via het bestaande contributiesysteem van de VEWIN.

In deel 1 van het Beleidsplan is aangegeven dat de gedachte van een milieufonds binnen de bedrijfstak als apart herkenbare geldstroom ten behoeve van de financiering van milieu-uitgaven ten behoeve van de bedrijfstak als geheel als een interessante optie wordt gezien, die nadere uitwerking verdient. In de reacties naar aanleiding van deel 1 is ook in de regel positief gereageerd op een gedachte in deze richting. Aangekondigd

werd dat er in het kabinetsstandpunt op dit punt zou worden teruggekomen. Er zijn echter op dit moment geen nieuwe ontwikkelingen te melden. De in beginsel positieve opstelling ten aanzien van dit punt blijft echter bestaan. De pkb-tekst op dit punt is in die zin bijgesteld, dat thans expliciet wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid om verder uitwerking te geven aan de gedachte van een milieufonds bij de bedrijfstak zelf ligt.

8. VOORTGANGSBEWAKING

8.1. Uitgangspunten

In deel 1 van het Beleidsplan is geen aandacht besteed aan de voortgangsbewaking van de uitvoering van het drinkwaterbeleid. In het voorbereidingstraject van deel 3 van het Beleidsplan zijn hieromtrent nadere gedachten ontwikkeld. Dit is aanleiding om in het voorliggende deel 3 wel aandacht te besteden aan dit onderwerp.

De voortgang van de uitvoering van het beleid gericht op een duurzame veiligstelling van de drink- en industriewatervoorziening zal actief worden bewaakt.

Als actiepunt vloeit daaruit voort: teneinde de voortgang van de uitvoering van het beleid gericht op een duurzame veiligstelling van de drink- en industriewatervoorziening te kunnen bewaken zal het rijk het initiatief nemen om te komen tot een goed werkende monitorsystematiek.

In het kader van het Beleidsplan is het primaire doel van monitoring de bewaking van de voortgang van de uitvoering van het beleid, met als bedoeling de werking van het beleid te kunnen evalueren. Daarnaast biedt de monitoringsystematiek het kader om te komen tot de evaluatie van het MER, behorende bij het Beleidsplan.

Om invulling te geven aan een beoogde monitorsystematiek is inmiddels een definitiestudie uitgevoerd waarin op basis van een eerste verkenning is aangegeven welke informatie nodig is om de uitvoering van het beleid te kunnen bewaken en ook via welke kanalen die informatie verkregen kan worden. In 1995 zal in een vervolgfase (ontwerp) van dit onderzoek tot een definitief beeld op deze punten worden gekomen en zullen, op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, in de loop van 1996/1997 concrete afspraken worden gemaakt met desbetreffende instanties over de toelevering van de benodigde informatie. Uitgangspunt daarbij is dat zo nauw mogelijk zal worden aangesloten bij bestaande informatiekanalen.

Over de bewaking van de voortgang van het beleid zal periodiek worden gerapporteerd. Ten aanzien van frequentie en vorm van een dergelijke beleidsevaluatie zullen voorstellen worden uitgewerkt in het kader van de ontwerpfase van genoemd onderzoek. Vooralsnog wordt uitgegaan van een frequentie van eenmaal in de vier jaar. In 1996 zal een eerste proefrapportage worden opgesteld. Begin 1998 zal een eerste rapportage aan de Tweede Kamer worden gestuurd. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat zal worden toegewerkt naar een wettelijke regeling inzake deze voortgangsrapportage.

8.2. Contouren monitorsystematiek

In de rapportage over de definitiestudie monitoring drinkwatervoorziening (1994) wordt bij het opzetten van een monitorsystematiek uitgegaan van de volgende aandachtsvelden:

- bescherming kwaliteit bronnen;
- kwaliteitszorg en leveringszekerheid;
- minimaliseren milieubelasting;
- waterbesparing;
- inzet bronnen en watervoorzieningswerken;
- overig.

Met deze aandachtsgebieden wordt het gehele beleidsveld ten aanzien van een duurzame veiligstelling van de drink- en industrie-watervoorziening afgedekt. Tabel 8.1 geeft per aandachtsveld op hoofdlijnen aan welke (kern)informatie benodigd is om de voortgang van de uitvoering van het beleid te kunnen bewaken en via welk informatie-kanaal die informatie kan worden verkregen. In die zin geeft tabel 8.1 in sterk geaggregeerde vorm de uitkomsten weer van genoemde definitie-studie. Zoals aangegeven gaat het daarbij om een eerste verkenning, die verder uitgewerkt zal worden in de ontwerpfase.

Tabel 8.1 Schematisch overzicht systematiek monitoring drinkwatervoorziening
Bron: VROM, gebaseerd op eindrapportage definitiestudie monitoring drinkwater-beleid (1994)

Te monitoren	Informatiekanaal
1. BESCHERMING KWALITEIT BRONNEN	
<i>A. Ontwikkeling kwaliteit bronnen</i> aan de hand van specifiek te benoemen parameters	Grondwater: landelijk (RIVM), provinciaal en tertiair meetnet (waterleidingbedrijven) Oppervlaktewater: landelijke kwaliteitsmeetnetten/ monsterpunten RIVM-Milieubalans/ -verkenningen en Water Systeem Verkenningen als informatiekader
<i>B. Effectgerichte maatregelen door waterleidingbedrijven</i> sluitingen grondwaterwinputten, innamestops bij gebruik oppervlaktewater	VEWIN-Milieuverslag
<i>C. Beleidsinspanningen rijksoverheid</i> w.o. vaststellen milieukwaliteitseisen m.h.o. veiligstelling drinkwatervoorziening, uitvoering RAP, aanpak zout- problematiek	Rijk
<i>D. Beleidsinspanningen andere overheden</i> betreft inspanningen provincies gericht op bescherming intrek- gebieden, bescherming potentiële winningen e.d.	Provincies
<i>E. Inspanningen doelgroepen in kader van brongericht milieu- beleid</i>	Doelgroepmonitoring (met name landbouw)
<i>F. Inspanningen waterleidingbedrijven op vlak van extern milieubeleid</i> juridische stappen tegen vervuilers, subsidiëring brongerichte maatregelen	VEWIN-Milieuverslag
2. KWALITEITSZORG EN LEVERINGSZEKERHEID	
<i>A. Kwaliteit drinkwater</i> gericht op overschrijding van normen	IMH-rapportage
<i>B. Inspanningen waterleidingbedrijven</i> o.m. gericht op invoering kwaliteitssystemen, vaststellen leveringsplannen, vervanging van loden leidingen	Waterleidingbedrijven en (betr. vervanging loden leidin- gen) VEWIN-Milieuverslag
3. MINIMALISATIE MILIEUBELASTING	
<i>A. Inspanningen waterleidingbedrijven</i> o.m. invoering milieuzorgsystemen, invoering conditionering, aanpak rest- en afvalstoffen	VEWIN-Milieuverslag

Te monitoren	Informatiekanaal
B. <i>Effecten</i> o.m. gebruik chloor en overige chemicaliën, hoeveelheden rest- en afvalstoffen	VEWIN-Milieuverslag
4. WATERBESPARING	
A. <i>Inzet instrumenten</i> koppeling rioleringsheffing-drinkwaterverbruik, variabilisatie vastrechtdeel drinkwatertarief, financiële inspanningen op vlak van voorlichting	VEWIN-Milieuverslag
B. <i>Waterverbruik</i> waterverbruik binnen verschillende sectoren	VEWIN-Waterleidingstatistiek en VEWIN-Milieuverslag
C. <i>Toepassing waterbesparende voorzieningen</i> toepassing van waterbesparende voorzieningen in bestaande woningen en bij nieuwbouw en renovatie, spoelwatergebruik waterleidingbedrijven	VEWIN-Milieuverslag/bouwwereld
5. INZET BRONNEN EN WATERVOORZIENINGSWERKEN	
A. <i>Inzet bronnen en watervoorzieningswerken</i> herkomst afgeleverd water, onttrokken hoeveelheid grondwater i.r.t. verleende vergunning	VEWIN-Waterleidingstatistiek en Tienjarenplan VEWIN en/of afzonderlijke bedrijfsplannen
B. <i>Inspanningen waterleidingbedrijven gericht op minimalisering schade aan natuur en milieu</i> o.m. maatregelen gericht op verdrogingsbestrijding, vaststellen herinrichtingsplannen	VEWIN-Milieuverslag
6. OVERIG	
A. <i>Kentallen organisatie bedrijfstak</i> w.o. rechtsvormen waterleidingbedrijven, aantal dienstverleningscontracten, combinaties met andere nutssectoren	VEWIN-Waterleidingstatistiek
B. <i>Kentallen financiële aspecten</i> o.m. eigen vermogen waterleidingbedrijven, drinkwatertarieven, jaarkosten bedrijven onderscheiden naar verschillende posten	Waterleidingbedrijven/VEWIN-Waterleidingstatistiek
C. <i>Kentallen technische aspecten</i> bijv. toegepaste zuiveringstechnieken	Waterleidingbedrijven/RIMH's

8.3. Taken en verantwoordelijkheden

Bij het opzetten van bedoelde monitorsystematiek blijft de bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden als uitgangspunt gelden. Dit houdt in dat instanties die de primaire beleidsverantwoordelijkheid voor bepaalde onderwerpen dragen, ook primair zijn aangewezen om een monitorsysteem voor de uitvoering van beleid op te zetten. Die instanties zijn bovendien de eerstaangewezenen om in te grijpen in het uitvoeringsproces indien dit niet naar behoren verloopt. Een voorbeeld in dit verband is het door de waterleidingbedrijven vastgestelde VEWIN-Milieuplan. De uitvoering van dat plan wordt door de bedrijfstak bewaakt door middel van het tweejaarlijks uitbrengen van een Milieuverslag. Indien de uitvoering van het Milieuplan niet verloopt zoals gepland, zal de bedrijfstak zelf in eerste instantie moeten komen tot bijsturing.

De op initiatief van de rijksoverheid op te zetten monitorsystematiek heeft als doel om te komen tot een systeem waarmee de rijksoverheid «op afstand» de uitvoering van het beleid kan volgen. Dit houdt in dat het vooral zal gaan om het verkrijgen van een globaal inzicht in het verloop van het uitvoeringsproces. Indien op basis van dit inzicht zou blijken dat zich knelpunten bij de uitvoering voordoen, zal dit voor het rijk aanleiding zijn om alert te zijn op vervolgstappen die verantwoordelijke instanties nemen om het uitvoeringsproces bij te sturen (indien de verantwoordelijkheid bij het rijk zelf ligt, zal uiteraard het rijk zelf tot actie moeten overgaan). Indien dit niet of naar de mening van het rijk in onvoldoende mate gebeurt kan het rijk zelf initiatieven nemen tot bijsturing. Het kan zijn dat, vanwege het feit dat het systeem primair een signaalfunctie heeft voor de rijksoverheid, er bij knelpunten een nadere probleemanalyse nodig zal zijn (bijvoorbeeld in de vorm van nader onderzoek).

Uit de definitiestudie is al gebleken dat er goede mogelijkheden aanwezig zijn om aan te sluiten bij bestaande informatiekanalen. De RIVM-Milieubalans en -verkenningen, het VEWIN-Milieuverslag, de VEWIN-Waterleidingstatistiek en de jaarlijkse rapportages inzake de drinkwaterkwaliteit zijn voorbeelden in dit verband. Het is de bedoeling dat in dit geval met desbetreffende instanties afspraken worden gemaakt over het format waarin de benodigde informatie in de verschillende informatiegremia wordt opgenomen. Voor een beperkt aantal onderwerpen zullen naar verwachting nieuwe informatiekanalen moeten worden geopend. Belangrijkste informatieleveranciers zijn de waterleidingbedrijven, de provincies, de RIMH's, het RIVM en het RIZA. Toelevering van informatie door de waterleidingbedrijven en de provincies zal bij voorkeur plaatsvinden via resp. de VEWIN en het IPO.