

2 Betekenis van het concept “Beschermen om te blijven”

2.1 Algemeen

Het huidige grondwaterbeschermingsbeleid is gebaseerd op de adviezen en richtlijnen van de Commissie Bescherming Waterwingebieden uit 1980 (CBW, 1980). Deze adviezen en richtlijnen hadden tot doel om binnen de grenzen van maatschappelijk geaccepteerde kosten de verontreiniging van grondwaterwinningen te voorkomen. Daarom is er toen voor gekozen om het grondwater gericht te beschermen door het beschermingsregime afhankelijk te maken van de reistijd naar de winning. Dit is vormgegeven met een aantal beschermingszones die als schillen rond de winning liggen. Verwacht werd dat de beschermingszones op den duur konden komen te vervallen omdat met generiek milieubeleid een algehele kwaliteitsverbetering werd verwacht. Anderzijds werd verwacht dat een toekomstige verplaatsing van de grondwaterwinning in geval van nood een reële terugvaloptie was.

Sinds de introductie van het grondwaterbeschermingsbeleid hebben provincies hun grondwaterbeschermingsbeleid stapsgewijs doorontwikkeld. Daarbij hebben sommige provincies beschermingszones, zoals de 10-jaarszone, opgeheven, of zijn juist nieuwe beschermingszones aangewezen, zoals 100-jaarsaandachtsgebieden en WKO-vrije zones. Ook zijn er nieuwe instrumenten, zoals de gebiedsdossiers, agrarisch waterbeheer en early warning, geïntroduceerd.

Ondanks de ontwikkeling die het grondwaterbeschermingsbeleid in de verschillende provincies heeft doorgemaakt, bestaat er brede consensus dat het beleid onvoldoende is toegesneden op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Zo leidt de energietransitie tot een toenemende vraag naar ondergrondse ruimte voor energieopslag en -winning, en leidt klimaatverandering tot drogere zomers en daarmee tot een afname van het winbaar volume. Ook is er een toegenomen bewustzijn van het brede scala aan stoffen, van nutriënten en pesticiden tot geneesmiddelen en industriële stoffen, dat de grondwaterkwaliteit negatief beïnvloedt en de schaal waarop daar sprake van is.

In deze nieuwe werkelijkheid is het verplaatsen van grondwaterwinningen niet of nauwelijks meer mogelijk. Dit betekent dat de drinkwaterproductie van de toekomst afhankelijk is van de reeds bestaande grondwaterwinningen, of voorraden die thans als reserve (ASV) worden aangewezen. Met andere woorden: *de bestaande grondwaterwinningen of reserves gaan in principe niet meer weg, zodat er veel fundamenteeler moet worden gekeken hoe de winningen hun plaats in het watersysteem kunnen behouden*. Dit stelt hogere eisen aan de relaties tussen grondwaterwinningen en hun omgeving en de beheersing van wederzijdse omgevingseffecten. Met het adagium Beschermen om te blijven wordt de urgentie van adequate grondwaterbescherming onderstreept, zodat de grondwatervoorraden beschermd zijn tegen de dynamiek van actuele en toekomstige ontwikkelingen. Tevens zet het grondwaterbescherming in een bredere context van maatschappelijke opgaven en inbedding van de drinkwaterfunctie in het watersysteem.

2.2 Uitgangspunten en context

Voor het grondwaterbeschermingsbeleid aan sich bestaan een aantal breed gedeelde en wettelijk verankerde uitgangspunten. De belangrijkste voor de invulling van het adagium Beschermen om te blijven zijn:

- Grondwaterbescherming betreft uitsluitend preventie, ofwel het voorkomen van emissies naar het grondwater door risico's uit te sluiten of beheersbaar te maken;
- De KaderRichtlijn Water, artikel 7, waarin lidstaten wordt voorgeschreven om verslechtering van de kwaliteit van grondwater dat bestemd is voor drinkwaterproductie te voorkomen en te streven naar vermindering van de zuiveringsinspanning.

Dit neemt niet weg dat het grondwaterbeschermingsbeleid onderdeel is van een bredere strategie voor de robuuste drinkwatervoorziening, die eveneens tot doel heeft om te “beschermen om te blijven”. Het adagium zet het grondwaterbeschermingsbeleid daarmee in de bredere context van maatschappelijke ontwikkelingen en het beheer en benutting van het watersysteem. Het benadrukt de noodzaak om grondwaterbescherming goed in te bedden in de maatschappelijke opgaven en het watersysteem.

2.3 Multibarrière-strategie

Het adagium “beschermen om te blijven” benadrukt de noodzaak om bestaande grondwateronttrekkingen te behouden voor de toekomst. Dit vereist zowel een adequate risicobeheersing als duurzaam draagvlak voor het beleid. Om aan deze vereisten te kunnen voldoen wordt ingezet op een multibarrière-strategie waarvoor de preventieladder van de Beleidsnota Drinkwater de contouren geeft. Volgens deze benadering is preventie het uitgangspunt voor het borgen van de drinkwaterkwaliteit. Bij falen van het preventieve beleid door onvoorziene gebeurtenissen of voortschrijdende inzichten, moet echter terug kunnen worden gegrepen op curatieve maatregelen, zoals het aanpassen van winconcept, winveld, diepte en in uiterst geval de zuivering of plaatsen van een schermwinning. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet alle terugvalvoorstellen overal mogelijk of haalbaar zijn, en dat de invulling van de multibarrière-strategie mede afhankelijk is van de kwetsbaarheid van de winning.



Figuur 1: De preventieladder uit de Beleidsnota drinkwater als uitgangspunt voor de multibarrière-strategie

Een grondwaterbeschermingsbeleid dat is geschoeid op het adagium Beschermen om te blijven is een cruciaal onderdeel van deze multibarrière-strategie. Ten eerste omdat het grondwaterbeschermingsbeleid, naast het generieke milieubeleid, de mogelijkheid biedt om tal van risico's door preventieve maatregelen beheersbaar te houden. Het geeft daarmee invulling aan de eerste barrière van de preventieladder. Hiervoor is een mix aan middel- en doelvoorschriften noodzakelijk, zodat er balans is tussen duidelijkheid aan de voorkant en ruimte aan de initiatiefnemer om aan de doelvoorschriften te voldoen.

Ten tweede omdat het grondwaterbeschermingsbeleid noodzakelijk is om de terugvalopties daadwerkelijk in te kunnen zetten indien dat aan de orde is. Dit betekent dat het grondwaterbeschermingsbeleid het generieke milieubeleid zo moet aanvullen, dat (1) voorkomen wordt dat het grondwater onbruikbaar wordt voor de productie van drinkwater, en (2) er voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn om “end-of-pipe” maatregelen ter plaatse van de winning te kunnen treffen. Dit vereist zowel duidelijke en handhaafbare regels, als een early warning systeem om tijdig door te kunnen schakelen naar de terugvalopties.

Een goede invulling van de multibarrière-strategie maakt het onnodig om intrekgebieden als geheel te beschermen. Hiervoor is tevens een goede invulling van de risico-benadering vereist. Voor een concrete

invulling is meer inzicht nodig in de risico's die buiten het generieke beleid vallen, waar bodempassage en reistijdenspreiding geen oplossing voor bieden en in de stoffen en situaties waar de terugvalopties geen soelaas bieden.

2.4 Doorontwikkeling van instrumenten

Het grondwaterbeschermingsbeleid kent van oudsher het ruimtelijk spoor en milieuspoor. Later is daar het "stimuleringsspoor" bij gekomen. Het adagium Beschermen om te blijven schept noodzaak om deze sporen verder te ontwikkelen.

Ruimtelijk spoor: de ruimtelijke inrichting is het meest bepalend voor de risico's bij permanente aanwezigheid. Ruimtelijke ontwikkelingen met onbeheersbare risico's voor de winning zullen moeten worden beperkt, gereguleerd of gestopt. Hiervoor kunnen aanvullende beschermingszones worden ontwikkeld, al dan niet functie-specifiek (bv WKO-vrije zone) of ruimtelijke claims zonder juridische status ter bescherming van de contouren van de beschermingszones. Op kleinere schaal kunnen accenten worden gelegd op basis van kwetsbaarheid, bijvoorbeeld gericht sturen op passende functies in kwetsbare gebieden (gebiedsgerichte ruimtelijke ordening).

Milieuspoor: De Omgevingswet biedt een aantal mogelijkheden voor versterking van het milieuspoor. Bijvoorbeeld, om via de verordening individuele en/of gebiedsgerichte maatwerkregels op te stellen of een vergunningplicht op te nemen voor milieubelastende activiteiten (Besluit activiteiten leefomgeving). Ook biedt de Omgevingswet de mogelijkheid aan provincies om kwaliteitseisen aan het grondwater op te stellen die als referentie voor doelvoorschriften kunnen dienen.

Ook is een sterkere koppeling van het milieuspoor en het ruimtelijke spoor gewenst door regelgeving verder te differentiëren op basis van kwetsbaarheid of voor specifieke (opkomende) functies, zoals WKO.

Stimuleringsspoor: Het adagium "Beschermen om te blijven" plaatst het beschermingsbeleid in een bredere maatschappelijke context en gaat uit van een duurzame relatie met omgevingspartners. Door te kiezen voor de preventieve aanpak kunnen verschillende beleidsdoelen, bijvoorbeeld drinkwater en natuur, integraal gerealiseerd worden. Hier kan invulling aan gegeven worden door

- In te zetten op intensieve gebiedsprocessen voor het realiseren van integrale opgave in combinatie met een goed beschermde grondwaterwinning;
- De acceptatie te vergroten, bijvoorbeeld in te zetten op kansen voor functiecombinatie die voldoende harmoniëren met de drinkwaterfunctie;
- De consequenties voor belanghebbenden uitlegbaar en begrijpelijk te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een hertaling van de provinciale milieuverordening voor burgers.

Dit vraagt om een proactievare houding en een open gesprek met omgevingspartners en belanghebbenden.

2.5 Sleutelfactoren voor succes

Behalve de inhoudelijke invulling, kent de herijking van het grondwaterbeschermingsbeleid een aantal sleutelfactoren voor succes. Door de respondenten uit de achterbannen IPO en Vewin zijn genoemd:

- Expliciet maken wat de gewenste waterkwaliteit is (ontwikkeling kwaliteitsindicatoren) en deze meetbaar maken;
- Vergroten van de eenduidigheid van de terminologie tussen provincies, zodat er een duidelijke basis wordt gecreëerd voor maatwerk op regionaal/provinciaal niveau;
- Maatschappelijke verantwoorde verdeling van de kosten van het beschermingsbeleid en eventuele terugvalopties (de vervuiler betaalt);

- De signalering dat bescherming aan de orde is, moet in ruimtelijke plannen geautomatiseerd worden. Het moet niet mogelijk zijn een vergunning te verkrijgen als bescherming niet is meegenomen. Bescherming opnemen in DSO;
- VTH is een blijvend aandachtspunt;
- Provincies kunnen (nog meer) een gezamenlijk gesprekspartner zijn voor rijk, drinkwaterbedrijven en de inspecties zoals ILT en NVWA voor afstemming taken en prioriteiten die te maken hebben met grondwaterbeheer en –kwaliteit;
- Herbezinning op de inrichting van het watersysteem, het gebruik van (grond)water en de ontwikkeling van de vraag naar water door alle ruimtelijke en gebruiksfuncties wordt steeds dringender. Er zijn veel ontwikkelingen die maken dat we veel fundamenteeler moeten kijken hoe de bestaande winning hun plaats in het watersysteem kan behouden.