

Fiche 1: Grondwaterrichtlijn

Titel:

Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging (Grondwaterrichtlijn)

Datum Raadsdocument: 26 september 2003

Nr Raadsdocument: 12985/03

Nr. Commissiedocument: COM(2003) 550 def.

Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM i.o.m. V&W, LNV, BZK, FIN, DEF, JUST, alsmede IPO, VNG en Unie van Waterschappen

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Milieu / Milieuraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Tijdens de onderhandelingen over de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) konden Raad en Europees Parlement geen overeenstemming bereiken over het vastleggen van (Europese) normen voor grondwaterkwaliteit en criteria voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwaterlichamen, zoals gedefinieerd in de Kaderrichtlijn Water. Ten einde de Kaderrichtlijn aanvaard te krijgen werd artikel 17 geïntroduceerd, waarin een aanvulling op de Kaderrichtlijn Water wordt aangekondigd met nadere bepalingen inzake het voorkomen en beheersen van grondwaterverontreiniging. Het voorliggende voorstel, dat een nadere precisering van de verplichtingen op basis van de Kaderrichtlijn Water is, strekt hiertoe.

Het voorstel omvat:

- Criteria voor de vaststelling van de chemische toestand van grondwaterlichamen op basis van
 - communautaire grondwaterkwaliteitsnormen voor nitraat en bestrijdingsmiddelen
 - door lidstaten vast te stellen drempelwaarden voor een communautaire lijst van 9 stoffen aan te vullen met stoffen afhankelijk van de specifieke situatie (nationaal, regionaal en/of lokaal) ten aanzien van verontreinigingsrisico's.
- Een mogelijkheid om in een later stadium nationaal vastgestelde drempelwaarden op Europees niveau te harmoniseren.
- Criteria voor de identificatie van significante en doorgaande stijgende trends in de concentratie van specifieke verontreinigende stoffen en voor de bepaling van beginpunten voor de omkering van trends.
- Een verplichting om bovengenoemde trends om te buigen. De noodzakelijke maatregelen dienen te worden opgenomen in het maatregelenprogramma dat op basis van artikel 11 van de Kaderrichtlijn Water moet worden opgesteld.
- Een verplichting om indirecte immissies van verontreinigingen in grondwater te voorkomen of te beperken.
- Een overgangsbepaling om een betere aansluiting te bewerkstelligen met de in 2013 in te trekken (oude) Grondwaterrichtlijn 80/68/EEG.

Rechtsbasis van het voorstel: artikel 175(1) EG-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: artikel 251 EG, Co-decisie EP: Milieucommissie, rapporteur nog onbekend.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Verwezen wordt naar Comité ingesteld op basis van Kaderrichtlijn Water 2000/60/EC, artikel 21. Artikelen 5 en 7 van het Comitologiebesluit 1999/468/EG zijn van toepassing.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief. Het voorstel vloeit rechtstreeks voort uit artikel 17 van de Kaderrichtlijn Water (zie hiervoor). In dat verband is vastgesteld dat het een meerwaarde heeft dat de Gemeenschap op het terrein van grondwaterbescherming regelend optreedt. Europese regelgeving gericht op de bescherming van het grondwater is van belang in verband met grensoverschrijdende watervoerende lagen en oppervlaktewateren, het

Europees stoffenbeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het bevorderen van een 'level playing field' binnen de EU voor economische activiteiten die kunnen leiden tot verontreiniging van het grondwater.

Proportionaliteit: positief. De vorm van het voorstel (Richtlijn van Parlement en Raad) vloeit rechtstreeks voort uit artikel 17 van de Kaderrichtlijn Water. Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om een communautair kader te scheppen voor strategieën voor de bescherming van grondwater passend in de doelstelling van de Kaderrichtlijn Water. Het voorstel laat lidstaten voldoende ruimte om nationale, regionale en/of lokale omstandigheden mee te wegen bij de implementatie van de richtlijn.

NB Door de Commissie is een 'Extended Impact Assessment' opgesteld (SEC(2003)1086). Hierin wordt ook ingegaan op de aspecten subsidiariteit en proportionaliteit.

Consequenties voor de EU-begroting:

Er zijn geen financiële consequenties voor de EU-begroting voorzien.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De consequenties houden in principe verband met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en zijn in dat verband in kaart gebracht (zie Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn Water). De verplichtingen die voor Nederland uit het voorliggende Commissievoorstel volgen, zijn primair een nadere precisering van hetgeen in de Kaderrichtlijn Water ten aanzien van grondwater al is vastgelegd, in het bijzonder in de artikelen 4 (doelstellingen), 5 (karakterisering stroomgebieden), 7 (drinkwatergebieden), 11 (maatregelen), 15 (rapportage) en 17 (voorkomen en beheersen van grondwaterverontreiniging), alsmede de bijlagen II(2) en V(2). In hoeverre er sprake is van additionele consequenties is afhankelijk van de interpretatie en de nadere invulling van de bepaling op basis waarvan lidstaten drempelwaarden dienen vast te stellen (Commissievoorstel, artikel 4), alsmede van de praktische strekking van de "prevent and limit" clausule met betrekking tot indirecte lozingen (Commissievoorstel, artikel 6) mede in relatie tot de vigerende Grondwaterrichtlijn 80/68/EEG en de implementatie daarvan in nationale regelgeving (m.n. Wet Bodembescherming c.a. en Wet milieubeheer c.a.).

Pas nadat op dit punt duidelijkheid is verkregen, kan worden nagegaan in welke mate financiële, personele en administratieve consequenties aan de orde zijn. Deze consequenties zullen dan worden betrokken bij het uiteindelijk door Nederland in te nemen standpunt.

Eventuele financiële consequenties (in aanvulling op de Kaderrichtlijn Water) komen ten laste van de eerstverantwoordelijke ministeries voor grondwaterbescherming en -beheer (VROM en VenW), de provincie als grondwaterbeheerder en vergunninghouders c.q. het bedrijfsleven. E.e.a. is afhankelijk van de uiteindelijke tekst van de richtlijn, de wijze waarop Nederland de richtlijn zal implementeren en de daarbij te maken keuzen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Consequenties zijn in principe al benoemd in het kader van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (zie ook MvT bij desbetreffend wetsontwerp). In hoeverre er sprake van eventuele aanvullende consequenties is afhankelijk van de nog te verkrijgen verduidelijking van de strekking van enkele onderdelen van het Commissievoorstel (zie ook punten 10 en 13a).

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De voorgestelde termijn van 18 maanden voor de juridische omzetting (artikel 8) vraagt een extra inspanning. Samenloop/meeliften met opstellen van de AMvB Monitoring en doelstellingen op basis van Wet Milieubeheer in verband met implementatie Kaderrichtlijn Water (voorzien voor eind 2006) maakt e.e.a. haalbaar, indien de Grondwaterrichtlijn in de eerste helft van 2005 van kracht zou worden. In

hoeverre binnen de genoemde termijn nog andere nationale regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet, moet worden aangepast, is afhankelijk van de verduidelijking van de strekking van enkele onderdelen van het Commissievoorstel en een nadere analyse van het voorstel in het licht van de Nederlandse grondwatersituatie (zie ook punten 10 en 13a). Mocht de voorgestelde implementatietermijn te kort blijken te zijn, dan zal Nederland pleiten voor een langere termijn. Het is overigens voor Nederland met het oog op de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water van belang dat de nieuwe Grondwaterrichtlijn na aanneming door Raad en Europees Parlement zo snel mogelijk wordt omgezet in nationale regelgeving. Dit vanwege de grote samenhang tussen de grondwaterbepalingen van de Kaderrichtlijn Water en de nieuwe Grondwaterrichtlijn.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Grondwater en grondwaterbescherming zijn voor Nederland belangrijke onderwerpen. In de eerste plaats is grondwater de belangrijkste bron voor de drinkwatervoorziening. Daarnaast is grondwater een essentiële factor voor de instandhouding van aquatische en terrestrische ecosystemen en een productiefactor voor de landbouw. Europese regelgeving gericht op de bescherming van het grondwater is van belang in verband met grensoverschrijdende watervoerende lagen en oppervlaktewateren, het Europees stoffenbeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het bevorderen van een level playing field binnen de EU voor economische activiteiten die kunnen leiden tot verontreiniging van het grondwater.

Door Nederland is eerder het initiatief genomen om te komen tot een verbetering van de EG regelgeving ten aanzien van grondwaterbescherming (zie bijvoorbeeld de Verklaring van Den Haag, 1991). Ook bij de behandeling van de Kaderrichtlijn Water is door Nederland het standpunt ingenomen dat grondwaterbescherming goede regelgeving behoeft. Om die reden is er destijds dan ook de voorkeur gegeven aan aanvullende regelgeving in plaats van een gebrekkige bepaling in de Kaderrichtlijn Water.

Nederland zal eerst meer duidelijkheid proberen te krijgen over de exacte financiële en beleidsmatige implicaties van het richtlijnvoorstel, alvorens een definitief standpunt in te nemen. Nederland staat in algemene zin positief tegenover het Commissievoorstel. Het voorstel legt echter nog onvoldoende relatie met de bescherming van het grondwater als bron voor de drinkwatervoorziening. Zo worden bijvoorbeeld bij de voorgeschreven beoordeling van de chemische toestand van het grondwater de risico's voor de drinkwatervoorziening buiten beschouwing gelaten. Een verwijzing naar, c.q. een koppeling met, de bepalingen van de Kaderrichtlijn Water ten aanzien van de bescherming van drinkwaterwinning (KRW, art. 4 en 7) ontbreekt. Nederland zal voorts aandringen op precisering van de tekst, met name ten aanzien van de bepaling ten aanzien van indirecte lozingen (Commissievoorstel, artikel 6). Voorkomen moet worden dat deze bepaling de bestaande onduidelijkheden in de vigerende Grondwaterrichtlijn 80/68/EEG in stand houdt in plaats van vermindert. Het begrip mag ook niet zo ruim worden geïnterpreteerd dat iedere activiteit, niet zijnde een directe lozing, verboden moet worden dan wel onderhevig is aan een vergunningenregime.

Het voorstel heeft, in samenhang met de grondwaterbepalingen in de Kaderrichtlijn Water, consequenties voor het Nederlandse meststoffenbeleid. Ook voor andere risicostoffen dan de stoffen genoemd in de Nitraatrichtlijn moeten drempelwaarden worden vastgesteld op basis waarvan de chemisch toestand moet worden vastgesteld en zonodig maatregelen moeten worden getroffen. De aard en omvang hiervan is in eerste instantie vooral afhankelijk van de hoogte van de voor de desbetreffende stoffen vast te stellen nationale/regionale drempelwaarden. Te zijner tijd kunnen aard en omvang nog wijzigen indien deze drempelwaarden op Europees niveau zouden worden geharmoniseerd (op basis van artikel 4, lid 3). In dit verband wordt nog opgemerkt dat in het Commissievoorstel een communautaire normwaarde voor nitraat is opgenomen. Deze normwaarde is ook al in de Kaderrichtlijn Water, onder verwijzing naar de Nitraatrichtlijn, vastgelegd. Nederland gaat er vanuit dat het Commissievoorstel op dit punt geen aanvullende verplichtingen ten opzichte van de vigerende Europese milieuregelgeving met zich meebrengt. Nederland zal aandringen op duidelijkheid op dit punt.

De mogelijke consequenties van het Commissievoorstel zullen nog worden nagegaan aan de hand van enkele specifieke Nederlandse grondwatersituaties. Daarbij zal ook gekeken worden naar de milieu-ambitie van het voorstel. Mede op basis hiervan zal nog een nadere afweging plaatshebben tussen enerzijds de flexibiliteit van het Commissievoorstel, die lidstaten ruimte geven voor maatwerk en anderzijds een eventuele nadere precisering van bepalingen en bijlagen, die uit oogpunt van duidelijkheid wenselijk zou kunnen zijn, maar de ruimte voor maatwerk mogelijk beperken.

Het is voorts de vraag in hoeverre de vaststelling en implementatie van de Grondwaterrichtlijn aansluit bij het tijdschema zoals dat in de Kaderrichtlijn Water is vastgelegd ten aanzien van het karakteriseren van grondwaterlichamen, het monitoren en het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen.