

Beleidskader diffuse bronnen

Bouwsteen emissiebeheersplan deel 1

FWVO-notanummer : 00.02
Cluster : Diffuse Bronnen
Datum : februari 2000

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 De beleidskaders	7
2.1 Vierde Nota waterhuishouding	7
2.2 Het Nationaal Milieubeleidsplan 3	10
2.3 Beheersplan voor de Rijkswateren II 1997-2000	13
2.4 Actieprogramma Diffuse Bronnen 1997	14
3 Uitgangspunten bij aanpak diffuse bronnen	17
3.1 De prioriteiten.	17
3.2 Aandachtspunten	18
4 Tenslotte	21

1 Inleiding

Dit document is een van de bouwstenen voor de aanpak van diffuse bronnen, ten behoeve van de op te stellen emissiebeheersplannen en emissiereductieplannen bij de regionale directies van Rijkswaterstaat. Het bevat een overzicht van de voor het onderwerp relevante beleidskaders en kan de regionale directies helpen bij de aanpak van diffuse bronnen in hun regio.

Het containerbegrip diffuse bronnen

In juridische zin beschouwen we een aantal puntbronnen en routes ook als diffuse bronnen. Dit is zo ontstaan doordat in het verleden bronnen en routes het stempel "diffuse bron" hebben gekregen en pas bij nadere beschouwing en latere juridische uitleg duidelijk is geworden dat eigenlijk sprake is van een puntbron of route.¹

In deze bouwsteen worden de bronnen en routes bedoeld die, juridisch al dan niet terecht, in het containerbegrip terecht zijn gekomen. Dit zijn de volgende lozingen op oppervlaktewater:

- *diffuse bronnen volgens de juridische termen*
lozingen verspreid over een geografisch gebied waarvoor het niet mogelijk is een lozingspunt aan te geven of een direct menselijk handelen dat daaraan ten grondslag ligt
- *puntbronnen met het stempel diffuse bron*
lozingen -direct zowel als indirect- afkomstig van installaties of activiteiten die niet vallen onder de EU-richtlijnen m.b.t. stedelijk afvalwater² en de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.³ (m.a.w. alle RWZI's en alle grotere industriële activiteiten vallen dus niet onder het containerbegrip en de vele kleine lozingen wel)
- *routes met het stempel diffuse bron*
bijvoorbeeld atmosferische depositie en run-off van wegen en percelen in de landbouw moeten worden gezien als routes, maar worden toch vaak als bron bestempeld

Kerntaak: schoon en voldoende water

Zorg voor voldoende en schoon water is een van de kerntaken van Rijkswaterstaat. Een belangrijk knelpunt in de waterhuishouding is de vervuiling. Voor deze vervuiling zijn tal van bronnen verantwoordelijk. Met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is de aandacht de afgelopen decennia vooral gericht geweest op de zgn. puntbronnen. Thans wordt steeds meer duidelijk dat naast deze puntbronnen een aantal andere bronnen belangrijk zijn en dat daarvoor maatregelen nodig zijn teneinde de gewenste waterkwaliteit te kunnen halen.

¹ Zie ook de uitspraken van het Europese Hof van Justitie m.b.t. verontreinigde stoom en gecreosoteerde paaltjes: de arresten C-231/97 en C-232/97.

² Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater.

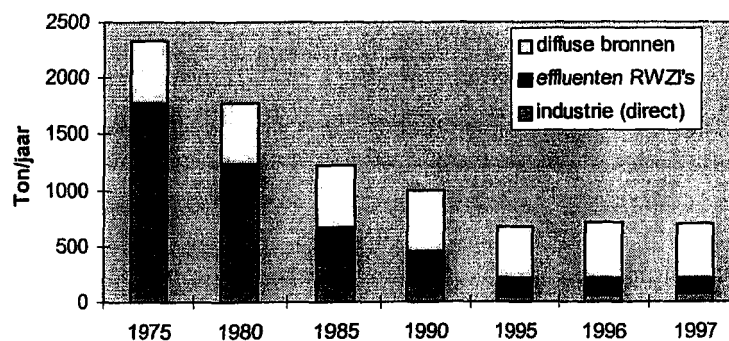
³ Richtlijn 96/61/EEG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn).

Geschiedenis

In de vroege jaren 70 hebben een toenemende welvaart en groei van industriële en andere economische activiteiten zowel in Nederland als de landen bovenstrooms van ons land een ernstige verontreiniging van de Nederlandse rivieren, meren en andere oppervlaktewateren opgeleverd. Dit gaf aanleiding tot aandacht voor de waterkwaliteit.

In eerste instantie was de aandacht gericht op reductie van emissies van zuurstofbindende organische stoffen. Zuiveringsinstallaties zijn gebouwd bij grote bedrijven voor de behandeling van industrieel afvalwater. Door de waterbeheerders zijn installaties gebouwd voor de behandeling van huishoudelijk afvalwater en afvalwater van de op de gemeentelijke riolering aangesloten bedrijven. In 1970 werd de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van kracht.

Nadat de belangrijke emissiereducties ten aanzien van zuurstofbindende stoffen waren bereikt, werd meer aandacht besteed aan de zware metalen en organische microverontreinigingen vanuit de industrie. In de jaren 90 is dat uitgebreid naar emissies van andere bronnen, zoals bijvoorbeeld: de landbouw (nutriënten en bestrijdingsmiddelen, e.d.), huishoudens (metalen van dakgoten en waterleidingen, e.d.) en scheepvaart (koolteer, olie en ladingresten, e.d.). Deze andere bronnen worden diffuse bronnen genoemd. Een deel daarvan lost dus ook via zuiveringsinstallaties op oppervlaktewater en maakt deel uit van de effluentgegevens van deze installaties. Een overzicht van de verhoudingen tussen de emissies van bijvoorbeeld zware metalen van de directe lozingen van de industrie, via de effluënten van zuiveringsinstallaties en van directe lozingen van diffuse bronnen (zie figuur 1.1) laat zien dat het relatieve belang van diffuse bronnen alleen maar is toegenomen.



figuur 1.1:

Belasting oppervlaktewater en verdeling naar herkomst van zware metalen

Bronnen

De term "diffuse bronnen" is een containerbegrip (zie ook het kader in het begin van dit hoofdstuk), daarom wordt in het vervolg zoveel mogelijk gerefereerd aan specifieke verontreinigingsbronnen. In tabel 1.2 is hiertoe een niet-limitatief overzicht opgenomen. In de tabel zijn ook bronnen opgenomen waarbij diffuse bronnen een aandeel leveren in de emissie naar het oppervlaktewater via de riolering of waar eigenlijk sprake is van een route.

Bron	voorbeeld
<ul style="list-style-type: none">• voorbelasting• uitslagwater• scheepvaart• op- en overslag• oeverbeschoeiing• atmosferische depositie• riooloverstorten• verkeer• landbouw• de bouw• etc....	<ul style="list-style-type: none">• inlaatwater• uitgeslagen water uit polders e.d.• uitlogen coatings scheepshuid• ladingresten en spoelwater• uitloging van stoffen• depositie stoffen via de lucht• overstorten vanuit gemengde stelsels, regenwateruitlaten• verwaaiing en run-off• afstroming mest en bestrijdingsmiddelen• uitlogen bouwmaterialen

tabel 1.2 Voorbeelden van specifieke verontreinigingsbronnen

Leeswijzer

Achtereenvolgens komen de navolgende onderwerpen aan de orde:

- de (landelijke) beleidskaders;
- de uitgangspunten bij de aanpak van diffuse bronnen.

2 De beleidskaders

De (landelijke) doelstellingen met betrekking tot waterkwaliteit en aanpak van bronnen van verontreiniging zijn verwoord in de Vierde Nota waterhuishouding (NW4) en het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3), en voor Rijkswaterstaat nader ingevuld in het Beheersplan Rijkswateren II en het Landelijk actieprogramma diffuse bronnen. Hieronder worden de voor diffuse bronnen relevante passages uit deze nota's samengevat.

Naast landelijke beleidskaders kunnen ook regionale en lokale plannen aanvullende beleidslijnen bevatten zoals het beheersplan nat (BPN).

2.1 Vierde Nota waterhuishouding

Streefbeeld

In de Vierde Nota waterhuishouding staat als streefbeeld voor 2006:

"Het netwerk van watersystemen vormt samen met een groen netwerk van natuurterreinen de ecologische verbinding tussen stad en ommeland. Bronnen van verontreiniging zoals overstorten en diffuse belasting zijn geminimaliseerd, zodat een goede kwaliteit van water en waterbodem is verzekerd. Een groot deel van de neerslag wordt niet meer onmiddellijk afgevoerd, maar opgeslagen in het oppervlaktewater, geïnfiltreerd in de bodem, en gebruikt voor specifieke doeleinden. Waterkringlopen zijn zoveel mogelijk gesloten. Een goede samenwerking tussen de waterbeheerder en gemeentelijke autoriteiten is vanzelfsprekend."

Normen

In NW4 wordt voor de normering voor microverontreinigingen uitgegaan van twee vaste ijkpunten: het minimumkwaliteitsniveau uitgedrukt in MTR (maximaal toelaatbaar risiconiveau) en de streefwaarde uitgedrukt in VR (verwaarloosbaar risiconiveau). Het MTR en het VR worden op wetenschappelijke gronden vastgesteld en nationaal afgestemd. Voor mariene systemen is het VR reeds bereikt voor een groot aantal stoffen. Een en ander leidt ertoe dat de in het verleden gehanteerde grens- en streefwaarden voor microverontreinigingen vervallen als waterkwaliteitsdoel.

Het nastreven van het MTR geldt voor de waterbeheerder als een inspanningsverplichting. Daarbij vormt de mate van overschrijding van het MTR een belangrijk toetsinstrument voor het brongerichte beleid. Prioriteit wordt op basis van risicobeoordeling gegeven aan de beperking van emissies van stoffen waarvan de overschrijding van het MTR en de effecten het grootst zijn. Het bereiken van de streefwaarde (VR) blijft als lange termijn doel richtinggevend. Daarom mag voor stoffen beneden het MTR-niveau geen normopvulling plaatsvinden.

Landelijk zijn de probleemstoffen geïnventariseerd (zie onderstaande tabel). Dit zijn stoffen waarvan de meetgegevens grote en/of regelmatige overschrijdingen laten zien in een groot aantal watersystemen. Het betreft met name een aantal pesticiden, enkele zware metalen, de nutriënten, PAK en PCB.

Op landelijk niveau wordt een aanzet gegeven voor de aanpak van deze stoffen door onder meer het toelatingsbeleid van bestrijdingsmiddelen, de uitvoering van het mestbeleid en afspraken in het doelgroepenoverleg.

oppervlaktewater hoge overschrijding MTR	oppervlaktewater regelmatige overschrijding MTR	zwevende stof regelmatige overschrijding MTR
Dichloorvos Parathion (-ethyl) Carbandazin	Koper Kwik Nikkel Zink Trifenylnitroverbindingen Diuron Simazin Propoxur Cholinesterase-remmers VOX Totaal fosfaat Totaal stikstof	Cadmium Koper Kwik Nikkel Zink PAK PCB HCB Minerale olie

tabel 2.1: Landelijke probleemstoffen

Watersystemen

In NW4 wordt gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak waarbij het stedelijk water onderdeel uitmaakt van de regionale planvorming zoals beschreven in het hoofdstuk "het water in de stad". Het initiatief wordt gelegd bij gemeenten en waterschappen. Voor diffuse bronnen gaat het om het voortgaan met het opstellen en uitvoeren van gemeentelijke rioleringsplannen, het terugdringen van overstortingen, het afkoppelen van verhard oppervlak en infiltratie in de bodem.

De zorg voor een goed rioolstelsel blijft in NW4 een belangrijk speerpunt van het beleid. Onderdeel hiervan is de zogenaamde basisinspanning voor milieumaatregelen zoals extra berging bij piekafvoeren. Als mogelijke oplossingen worden aangegeven: bergbezinkbassins, afkoppelen verhard oppervlak (60% nieuwbouw, 20% bestaande bebouwing) en infiltratie van regenwater.

De eutrofiëring in regionale watersystemen wordt in NW4 nog als een belangrijk probleem gezien. In het beheer moet worden voorkomen dat deze problemen in het ene beheersgebied worden afgewenteld op een ander gebied. Dit geldt zowel tussen regionale wateren onderling als tussen regionale en rijkswateren. Voor de uitwisseling van water tussen gebieden is in de ogen van het kabinet een betere benutting nodig van de kansen. Het opnemen van een waterkwaliteitsparagraaf in de waterakkoorden biedt de mogelijkheid om in aanvulling op het emissiebeleid te komen tot een betere bescherming van de regionale watersystemen.

Emissies

In de aanpak van emissies staat de ketenbenadering van materiaal tot en met product en afval centraal. Het gebruik van milieuvriendelijke producten, schone technologie en het sluiten van de kringlopen vormen belangrijke elementen in die benadering. Bij de afweging van maatregelen ter beperking van de emissies naar water wordt gekeken naar het rendement op langere termijn, de effecten op andere milieucompartimenten dan water en de effecten op het duurzame gebruik van grondstoffen. Ook al vragen ze soms meer tijd, toch hebben

duurzame maatregelen de voorkeur boven kortetermijnoplossingen. De vermindering van de verontreiniging komt in nauw overleg tussen overheden en doelgroepen tot stand. Naast maatwerk per doelgroep is een gebiedsgerichte aanpak een essentiële aanvulling op het generieke beleid voor de prioriteitstelling in de aanpak van diffuse bronnen.

Actiepunten

Belangrijkste actiepunten m.b.t. diffuse bronnen in NW4

■ algemeen:

- gebiedsgerichte aanpak: oplossen van problemen die regionaal en lokaal spelen;
- ketenbenadering: voorkeursvolgorde in aanpak: preventie, hergebruik en verwerking (zuivering);
- integrale afweging: rendementen op lange termijn, rekening houden met andere compartimenten en duurzaam gebruik grondstoffen;
- vermindering van de verontreiniging, het stand-still beginsel en de vervuiler betaalt: deze gelden onverminderd; ook voor de aanpak van diffuse bronnen;
- maatwerk en zelf verantwoordelijk zijn van doelgroepen: aanpak, uitvoering en monitoring toegesneden op de doelgroep;
- maatregelen: vooral beperken, wijzigen of verbieden van gangbare toepassingen van milieubelastende producten en materialen;
- afstemming: met andere beleidsterreinen en een grotere samenhang tussen de planfiguren;
- gezamenlijke visie op waterbeheer: door waterschappen en gemeenten, alsmede een betere samenwerking;
- financiële heffingen: voor diffuse bronnen slechts beperkte mogelijkheden;
- internationale kaders: aandacht voor diffuse bronnen;

■ landbouw:

- mest- en bestrijdingsmiddelenbeleid: uitvoering geven aan het opgestelde beleid;
- bestrijdingsmiddelen: doorvoeren van een aangescherpt toelatingsbeleid;
- doelgroepen: uitvoering regelgeving (AMvB's) en convenanten;
- keten- of gebiedsgerichte aanpak: aanvullende maatregelen die eenvoudig realiseerbaar zijn of de milieukwaliteit sterk verbeteren;
- samenspel: aanpassingen dimensionering, beheer en onderhoud van sloten en emissiegericht maatregelen samen brengt het toekomstbeeld voor sloten binnen bereik;

■ scheepvaart:

- laden en lossen: verminderen morsingen;
- beperking calamiteuze lozingen: emissies bij offshore activiteiten;
- vuilwaterlozingen: op termijn beëindigen, prioriteit bij passagiers- en recreatievaart;
- milieuzorg: implementatie in de binnenvaart;
- scheepsafvalstoffenverdrag: implementatie verdrag, regulering inzameling en verwerking, alsmede de financiering hiervan;
- scheepsafval: inzameling en verwerking, bestrijding illegale dumping op zee;
- coatings: streven naar verbod TBT in de zeescheepvaart in 2010, beperking gebruik en zo mogelijk vervanging van aangroeiwerende verven in de recreatievaart, toepassen PAK-arme coatings en op termijn ook deze vervangen in de binnenvaart;

■ bouw:

- bouwmaterialen: andere, minder milieubezwarende materialen;
- wet- en regelgeving: opstellen en uitvoeren, o.a. Bouwstoffenbesluit;
- ketenstudies: uitvoeren en uitdragen kennis;
- voorbeeldfunctie: versterking van de voorbeeldfunctie RWS;

- **verkeer:**
 - generiek: maatregelen om uitstoot te beperken;
 - teerhoudende bitumen: verbod op toepassing;
 - ZOAB: wegdek voor rijkswegen, in kwetsbare gebieden eventueel behandeling wegwater;
 - wegonderhoud: beperking gebruik bestrijdingsmiddelen;
 - trein- en tramverkeer vormen geen punt van aandacht;
- **water in de stad/communaal:**
 - waterketen: aandacht voor de relatie met duurzaam bouwen, bevorderen waterbesparing en hergebruik;
 - riolering: voortgaan met opstellen en uitvoeren gemeentelijke rioleringsplannen en terugdringen van riooloverstortingen;
 - verhard oppervlak: afkoppelen en infiltratie in de bodem;
 - meer gemeenschappelijke visie: door gemeenten en waterbeheerders, doorvertaling naar bestemmingsplannen en waterbeheersplannen;
 - verbreding: meer op ecologische, hydrologische en belevingswaarde gebaseerde planning van verstedelijking;
 - emissies: programma stikstofverwijdering RWZI's afronden, beperking riooloverstortingen, aanpak ongezuiverde lozingen, beperking gebruik bestrijdingsmiddelen in openbaar groen.

2.2 Het Nationaal Milieubeleidsplan 3

Resultaten van de afgelopen periode

In het NMP3 is aangegeven dat bij een aantal milieuproblemen minder resultaten zijn geboekt vanwege de relatieve toename van het aandeel van de diffuse bronnen. Verontreiniging vanuit de relatief grote puntbronnen is succesvol aangepakt. Dit betekent dat de resterende milieubelasting voor een relatief steeds groter deel ontstaat door een groot aantal bronnen, verspreid over het hele land (veel relatief kleine puntbronnen en diffuse bronnen). Voorbeelden zijn consumenten, weggebruikers, agrarische producenten en midden- en kleinbedrijf. Veroorzakers van dergelijke bronnen zijn minder makkelijk aan te spreken dan die van de grotere puntbronnen. De mogelijkheden om met hen afspraken te maken of oplossingen uit te werken is daardoor kleiner.

In het NMP3 is het beleid naar doelgroep en thema geformuleerd.

Overheden

Integraal waterbeheer wordt steeds belangrijker en de watersysteembenadering krijgt steeds meer betekenis voor duurzame ontwikkeling van de functies die afhankelijk zijn van een bepaalde waterkwaliteit.

Burgers

De overheid kan de burgers beter aanspreken op hun verbondenheid met de leefomgeving, inclusief de milieuaspecten die daarmee samenhangen, dan op het milieu als een abstract en op zichzelf staand belang.

Landbouw

Sleutelbegrippen bij de ontwikkeling en uitvoering van het milieubeleid voor de landbouw zijn meer en meer integratie van milieuwetgeving, kwaliteit, maatwerk naar regio en bedrijf, financiële en fiscale instrumenten en eigen verantwoordelijkheid.

Industrie

Bedrijven blijven ook in de toekomst het milieu steeds meer als een vanzelfsprekende kwaliteits- en risicofactor beschouwen. Binnen het productenbeleid is er een toenemende belangstelling voor milieugerichte productinnovatie. Deze trend sluit aan bij de groeiende vraag van consumenten naar meer kwaliteit.

Detailhandel

Voor de detailhandel is zelfregulering met een stimulerende en faciliterende rol voor de overheid het uitgangspunt. Het beleid concentreert zich enerzijds op bedrijfsinterne milieuzorg en anderzijds op de rol van de detailhandel als schakel in de keten van productie en consumptie.

Verkeer en vervoer

Belangrijke aspecten bij het beleid voor de binnenvaart zijn het verbeteren van de kwaliteit van de vervoersprestatie en daarmee het vergroten van het aandeel van deze sector in het goederenvervoer.

Bouw

Centraal staat het Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen. Enkele hoofdpunten uit dit plan:

- Nieuwe nationale pakketten van dubo-maatregelen voor grond-, weg- en waterbouw (GWV) en stedenbouw.
- Acties gericht op de consument (Doe Het Zelf-assortimentsverbetering, klusinformatie en campagne, etc.).
- Programma innovatief bouwen.
- Bouwregelgeving: uitwerken 5^e pijler van het Bouwbesluit en opname van in beginsel de vaste maatregelen uit het Pakket; ontwikkeling van een waterprestatienorm.
- Opstellen plan ter stimulering van een integrale benadering van water in het stedelijk gebied.

Actoren in de waterketen

Door het aanbrengen van samenhang tussen alle actoren in de waterketen kan duurzaam waterbeheer en -gebruik worden gerealiseerd. Aspecten als planning (ook ruimtelijk), hergebruik en benutting van afvalwater en hemelwater spelen o.a. een rol. Ook bestaand stedelijk gebied moet daarbij de aandacht krijgen. De bestaande doelstellingen voor riolering en afvalwaterzuivering op het gebied van hygiëne, volksgezondheid en milieu kunnen worden gehandhaafd.

Vermesting

Met de generieke verliesnormen voor de landbouw kunnen nog niet overal de gewenste kwaliteitsdoelstellingen worden gehaald. Onder andere door de historische last zal er nog jaren sprake zijn van nalevering.

Verspreiding

Er wordt nog steeds een bron- en een effectgerichte aanpak gevolgd. Daarbij wordt het vervangen van toxische, persistente en bioaccumulerende stoffen door milieuvriendelijke stoffen en het risicomanagement genoemd als de twee lijnen van aanpak.

M.b.t. de milieukwaliteitsnormstelling worden de volgende beleidsdoelen gehanteerd:

- zo mogelijk voor 2000 geen overschrijding van de MTR-waarden meer als gevolg van emissies;
- zo mogelijk voor 2010 geen overschrijding van de streefwaarden meer als gevolg van emissies.

Het beleid voor bestrijdingsmiddelen is gericht op een effectieve bestrijding van plagen, met zo min mogelijk schade aan milieu en volksgezondheid. Aanpassing van de bedrijfsvoering (omvang en wijze van gebruik) en van het pakket bestrijdingsmiddelen is hierbij belangrijk. Voor zowel de landbouw- als de niet-landbouwbestrijdingsmiddelen is in dit opzicht een trendbreuk nodig.

Actiepunten

Belangrijkste actiepunten m.b.t. diffuse bronnen in NMP3

- overheden:
 - meer samenwerking van de verschillende overheden om tot een integrale aanpak te komen;
 - voorbeeldfunctie van de overheid: dit m.b.t. overheidsaanschaffingen en -investeringen en beheersing van milieubelastende activiteiten met een milieuzorgsysteem;
- burgers:
 - aanspreken van burgers op hun milieugedrag door voorlichting en educatie;
 - stimuleren tot milieuvriendelijke keuzes, o.a. door verbetering milieu-informatie van producten;
- landbouw:
 - ontwikkeling van aanvullend gebiedsgericht beleid voor gronden die gevoelig zijn voor uitspoeling van fosfaat en stikstof;
 - voor de beleidsontwikkeling voor fosfaat en stikstof na 2008/2010 niet alleen afstemming op de kwaliteit van grondwater, maar ook op de kwaliteit van het oppervlaktewater;
 - vermindering van de structurele afhankelijkheid van chemische gewasbescherming;
 - afstemming van de toelatingscriteria in de Bestrijdingsmiddelenwet met de milieunormen op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer;
- industrie:
 - de verantwoordelijkheid voor verbetering van producten en diensten blijft primair de verantwoordelijkheid van de bedrijven;
 - de ontwikkeling en invoering van proces- en productgerichte milieuzorgsystemen blijft van groot belang bij het continue verbeteren van milieuprestaties;
- detailhandel:
 - bedrijfsinterne milieuzorg continu onder de aandacht;
 - een actieve opstelling van de detaillist bij de bevordering van een milieuvriendelijk productassortiment;
 - aandacht voor de vraag naar productinformatie en het gebruik daarvan door detaillisten;
- verkeer en vervoer:
 - aan de orde stellen in de Centrale Commissie Rijnvaart strengere emissienormen voor binnenvaartmotoren te ontwikkelen;
 - de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg en implementatie van het Scheepvaart Afvalstoffen Verdrag;
 - internationale normstelling voor de emissies van SO_x, NO_x, aangroeiwerende scheepsverven en ballastwater, alsmede de afgifteplicht van scheepsverven;

■ bouw:

- duurzaam bouwen-beleid ook voor het bestaande stedelijke gebied;
- het stedenbouwkundig schaalniveau blijkt de grootste milieukansen op te leveren;
- meer aandacht voor de consument als gebruiker van gebouwen, als opdrachtgever en als doe-het-zelver;
- duurzaam stedelijk watergebruik en -beheer betekent anders omgaan met water. Daarvoor is samenhang nodig in de keten van winning tot lozing, evenals een betere integratie in de leefomgeving en meer samenwerking van betrokkenen;
- nationale pakketten voor de utiliteitsbouw en de GWW. Defensie zal in toenemende mate duurzaam bouwen toepassen;
- het beleid van duurzaam bouwen mag niet tot gezondheidsrisico's leiden, waar gezondheid in het verlengde ligt is dat juist een zwaar argument om voor duurzaam bouwen te kiezen;

■ actoren in de waterketen:

- het terugdringen van de milieubelasting door zuiveringsslib en loden en koperen leidingen;
- het bestaande beleid m.b.t. aansluiten verspreide bebouwing voortzetten (te bereiken aansluitpercentage: 98 tot 99 %);
- het bestaande beleid m.b.t. reductie emissies naar oppervlaktewater via riooloverstorten voortzetten;
- in 2005 een verder stikstofverwijderingsrendement van 75 % op rioolwaterzuiveringsinstallaties;
- eventueel verdergaande maatregelen ter verwijdering van nutriënten op grond van waterkwaliteitsdoelstellingen;

■ vermessing:

- aanvullend beleid van de rijksoverheid, in overleg met provincies en waterschappen, is noodzakelijk in situaties waarin de verliesnormen nog te hoog zijn voor het behalen van de gewenste milieukwaliteit;
- betere afstemming op elkaar van de bestaande kwaliteitsnormen voor grond- en oppervlaktewater;

■ verspreiding:

- het preventieve en curatieve beleid wordt voortgezet;
- de streef- en MTR-waarden worden als uitgangspunt genomen bij de uitvoering van het beleid;
- er zal afstemming van de uitvoering van het beleid m.b.t. bestrijdingsmiddelen, onder meer wat normstelling betreft, plaatsvinden van de Bestrijdingsmiddelenwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer;
- voor niet-landbouwbestrijdingsmiddelen samen met de bedrijfstakken zoeken naar alternatieven die minder of niet meer afhankelijk zijn van chemische middelen.

2.3 Beheersplan voor de Rijkswateren II 1997-2000⁴

Streefbeeld

De waterkwaliteit voldoet aan de normen volgens de Derde Nota waterhuishouding, de Evaluatienota water en de EG-richtlijnen. Emissies worden zoveel mogelijk voorkomen. Alle activiteiten die de waterkwaliteit beïnvloeden zijn conform de wetgeving geregeld.

⁴ Deze nota is opgesteld op basis van de Derde Nota waterhuishouding. Voorbereidingen voor het volgende Beheersplan op basis van NW4 (zie par 2.1.) zijn gestart.

Programma 1997-2000

De zorg voor schoon oppervlaktewater en voldoende drinkwater blijft de aandacht vragen: de bijdrage aan emissies wordt in toenemende mate veroorzaakt door diffuse bronnen, die te onderscheiden zijn naar een viertal doelgroepen: landbouw, bouw (materialen), (scheepvaart) verkeer en huishoudens. Diffuse verontreinigingen, m.n. uit de landbouw en lozingen van stedelijk afvalwater zijn nog een groot probleem voor de (kleine) regionale wateren. De waterkwaliteit van de rijkswateren wordt, naast de bovenstroomse verontreiniging van de Rijn, Maas en Schelde, en de afwatering van regionale wateren, beïnvloed door lozingen van afvalwater door de industrie, scheepvaart en atmosferische depositie.

De landbouw is de belangrijkste bron van nutriënten. Met het voorgenomen mest- en ammoniakbeleid wordt het einddoel onvoldoende bereikt. Aanvullende effectgerichte maatregelen in het waterbeheer, zoals gebiedseigen water vasthouden, lozingspunten verplaatsen en helofytenfilters zijn noodzakelijk.

Corrosie van bouwmaterialen en uitloging van aangroeiwerende verven vormen in 2000 de grootste bronnen van koper, zink en lood. Met name emissies van bouwmaterialen komen via stedelijk afvalwater in het oppervlaktewater terecht. Door optimalisering van het stedelijk waterbeheer kan wel enige vooruitgang worden geboekt. Hier liggen vooral stimulerings taken voor de beheerder van rijkswateren. Op termijn zijn de diffuse verontreinigingen de belangrijkste oorzaken van het niet behalen van de reductiedoelstellingen voor cadmium en kwik. Voor PAK ligt een aanzienlijke emissiereductie in het verschiet door vervanging van scheepsteer in de binnenvaart.

2.4 Actieprogramma Diffuse Bronnen 1997

Het landelijke actieprogramma diffuse bronnen (Actieprogramma Diffuse Bronnen, Samen werken voor schoon water; 1997) is door de ministeries V&W, VROM en LNV, IPO, VNG, en de Unie van Waterschappen gezamenlijk opgesteld. Het landelijke actieprogramma dient er toe te leiden dat een impuls wordt gegeven aan de gezamenlijke aanpak van diffuse bronnen, zowel nationaal als regionaal.

In 1996 zijn in iedere provincie regionale platforms diffuse bronnen opgericht. Deze zijn vooral bedoeld om de uitvoering van de aanpak van diffuse bronnen in de regio inhoud te geven. Sleutelwoorden hierbij zijn informatie-uitwisseling, afstemming en gezamenlijke aanpak. De regionale platforms bestaan in wisselende samenstelling uit vertegenwoordigers van provincies, waterschappen, regionale directies, LNV, VROM en milieuorganisaties alsmede gemeenten. Het actieprogramma is nagenoeg geheel tot stand gekomen door de bijdragen van deze regionale platforms. In dit landelijke actieprogramma staan ook de acties waar Rijkswaterstaat aan deelneemt of verantwoordelijk voor is.

Uitgangspunten

Het waterkwaliteitsbeleid is gericht op schoon water, water dat in ieder geval voldoet aan de grenswaarde en op langere termijn aan de streefwaarden. Nu de verbetering van de waterkwaliteit stagneert, is er een dringende noodzaak om vaart te zetten achter de aanpak van diffuse bronnen. Een aanpak, die niet alleen van belang is voor water, maar die integraal wordt afgewogen en past in het bereiken van een duurzame omgeving. De uitgangspunten zijn daarbij niet anders dan bij de puntbronnen: voorzorgsbeginsel, aanpak bij de bron, voortschrijdende stand der techniek en het stand still-beginsel.

De speerpunten

Speerpunten tot 2000 uit het actieprogramma diffuse bronnen 1997

- emissiebeperking in de landbouw;
- milieuvriendelijke bouwmaterialen in de (ver-)nieuwbouw;
- schone bedrijfsvoering in de binnenvaart;
- milieuvriendelijke scheepsverven;
- afvalinzameling in de beroeps- en recreatievaart;
- niet-chemische onkruidbestrijding in stedelijk gebied en
- beperking van luchtmissies vanwege atmosferische depositie.

Het actieprogramma geeft met algemene acties een intensivering van de in gang gezette uitvoering. In dit verband kan gewezen worden op de Handreiking Regionale Aanpak diffuse bronnen, afstemming en informatie-overdracht in regionale platforms, de landelijke Voortgangsrapportage over waterbeheer in Nederland (Water in Beeld) van de CIW e.d.

Het aanpakken van de speerpunten vraagt voorts grote inspanningen van de doelgroepen. Dat geldt met name voor de belangrijkste veroorzakers van diffuse verontreiniging: de landbouw, de bouwwereld en de scheepvaart.

3 Uitgangspunten bij aanpak diffuse bronnen

3.1 De prioriteiten

Probleemstoffen

Vertrekpunt voor het vastleggen van de speerpunten in de aanpak van de verontreiniging in een watersysteem is de wijze van prioritering uit de Vierde Nota waterhuishouding. Een belangrijk element in deze nota is dat de MTR-normen worden gebruikt voor het stellen van prioriteiten. Uit de vierde nota: *"Prioriteit wordt op basis van risico-beoordeling gegeven aan de beperking van emissies van stoffen waarvan de overschrijding van het MTR en de effecten het grootst zijn."*

Naast stoffen waarvoor de overschrijding van het MTR het hoogst is of de effecten het grootst zijn, is er een blijvende verkenning nodig van omvang en belang van aangetroffen en "nog onbekende" stoffen.

RWS geeft prioriteit aan de probleemstoffen (in het watersysteem).

Bronnen

Bij de aanpak aan de bron van de aldus geprioriteerde probleemstoffen wordt door RWS het accent gelegd bij de aanpak van de bronnen die het grootste aandeel hebben in de MTR-overschrijdingen of de optredende effecten. Een stoffenbalans over een watersysteem geeft hiervoor een goede aanzet. Samen met de probleemstoffen vormen de geprioriteerde bronnen een basis voor de verdere aanpak.

RWS geeft bij de aanpak van diffuse bronnen prioriteit aan de grootste bronnen van de probleemstoffen.

Eigen handelen

Door de rijksoverheid wordt met het motto "Een goed milieu begint bij jezelf" een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van iedere burger. Voor RWS als onderdeel van diezelfde rijksoverheid vraagt dit uiteraard extra aandacht voor het eigen milieubewust handelen. De zogeheten bedrijfsinterne milieuzorg is mede een middel om hieraan uitdrukking te geven.

RWS geeft prioriteit aan het eigen milieubewust handelen.

Initiatieven

De aanpak van diffuse bronnen is sinds 1995 al goed op gang gekomen. De onderhavige bouwsteen moet hier niet los van worden gezien. RWS wil daarom zoveel mogelijk aansluiten bij lopende initiatieven en makkelijk haalbare successen niet laten liggen. Deze projecten, die ook wel het zogeheten "laaghangend fruit" worden genoemd, kunnen een grote aanjaagfunctie hebben (in de regio) en kunnen het draagvlak vergroten.

RWS geeft prioriteit aan succesvolle initiatieven.

Nevenschikking

De bovengenoemde prioriteiten zijn nevenschikking. Dit betekent dat in de aanpak van RWS ter verbetering van de waterkwaliteit de vier genoemde prioriteiten gelijkwaardig ten opzichte van elkaar zijn. Dit betekent overigens dat er ook regionale criteria bij het prioriteren een rol kunnen spelen.

3.2 Aandachtspunten

De in 3.1 gestelde prioriteiten moeten ertoe leiden dat de RWS-aanpak van de verontreiniging van watersystemen zo effectief, efficiënt en legitiem mogelijk is. Kansen en risico's zijn te omschrijven als de succes- en faalfactoren van een effectieve, efficiënte RWS-aanpak van diffuse bronnen. Deze factoren kunnen organisatorisch, inhoudelijk, communicatief, financieel of bestuurlijk-juridisch van aard zijn. Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten aangegeven.

Watersysteemverkenning

Er hoeft niet uittreuren gemeten te worden voordat gestart kan worden met de aanpak. Er is al veel kennis over watersystemen aanwezig en niet alles hoeft (zeer) gedetailleerd op papier te staan.

Gewoon beginnen op basis van beschikbare informatie. Wel toetsen (achteraf) of de vooronderstellingen kloppen. Onderzoek kan eerst grofmazig en daarna, afhankelijk van behoefte, fijnmaziger worden uitgevoerd. De systematiek om tot een watersysteemverkenning te komen wordt verder uitgewerkt door FWVO-cluster C. Daarnaast worden in het CIW-rapport: "Handreiking regionale aanpak diffuse bronnen" de nodige aanbevelingen gedaan voor o.a. het in beeld brengen van de water(bodem)kwaliteit en het vaststellen van regionale emissiereductiedoelstellingen.

Keten

Een watersysteem is veelal een schakel tussen verschillende regionale en lokale watersystemen en is daarmee vaak onderdeel van een groter geheel. Dit betekent dat ook voor het beheer van de waterkwaliteit rekening moet worden gehouden met de prioriteiten die voor de andere watersystemen in een ander kader zijn gesteld. In dit verband wordt gewezen op de landelijke lijst van probleemstoffen zoals opgenomen in de Vierde Nota waterhuishouding. Daarnaast zijn de speerpunten in de waterbeheersplannen van waterschappen en in de waterhuishoudingsplannen van provincies van belang, alsmede die in het Beheersplan voor de Rijkswateren.

Gezamenlijkheid

De analyse van het beleidsveld diffuse bronnen laat een complex netwerk van actoren zien, waarin verschillende overheden met uiteenlopende bevoegdheden een rol spelen. Om in dit netwerk winst te boeken kan RWS met de meer traditionele aanpak - vergunningverlening en handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren - niet volstaan. Naast een meer traditioneel ingerichte aanpak van RWS zal in overleg met gemeenten, provincies en andere waterbeheerders in *gezamenlijkheid* gewerkt moeten worden aan de verbetering van de waterkwaliteit.

Emissiebeheersingsplan

Naast samenwerking zullen we onze werkwijze nog meer moeten professionaliseren, onder meer door planmatig te werken. Iedere directie stelt daartoe een regionaal emissiebeheersplan op. Dit is een regionaal

meerjarenplan (4 jaar) waarin uitgangspunten, prioriteiten en doelen zijn geformuleerd. Op basis van landelijk emissiebeleid en regionale omgevings-, risico- nalevingsanalyses worden in dit plan knelpunten, concrete doelen en mijlpalen vastgelegd. Een emissiereductieplan wordt regelmatig (jaarlijks) vastgesteld op basis van het emissiebeheersplan, waarin voor de verschillende uitvoerders van het emissiebeleid is vastgelegd welke inzet gepleegd zal worden op het beheersen en reduceren van emissies.

Voorbelasting

Een deel van de verontreinigingen die in de Nederlandse oppervlaktewateren voorkomen is afkomstig van de zogenaamde voorbelasting, verontreiniging in oppervlaktewater uit het buitenland. Aandacht voor buitenlandse diffuse bronnen is naar verwachting ook nodig om de waterkwaliteitsdoelstellingen te behalen.

4 Tenslotte

Naast deze bouwsteen is het in beeld krijgen van de positie van Rijkswaterstaat in relatie tot de andere betrokkenen met hun specifieke belangen relevant. Deze positie zal worden beschreven in zogenaamde positionpapers die als tweede deel van de bouwstenen gezien kunnen worden. In deze positionpapers worden factsheets opgesteld waarin een mogelijke aanpak per concrete bron wordt beschreven. Deze documenten tezamen kunnen door de regionale directies worden gebruikt als hulpmiddel bij het opstellen van de regionale emissiebeheersplannen.

Er zijn verschillende projecten en activiteiten geformuleerd in het project "Emissiekader NW4" waarin mede het onderwerp diffuse bronnen een belangrijke rol speelt. Voor deze projecten en activiteiten is mogelijk inzet van FWVO-cluster D gewenst.

