



PROCEDURE VOOR HET VASTSTELLEN VAN MILIEUKWALITEITSNORMEN WATER EN LUCHT, EN DRINKWATERNORMEN IN NEDERLAND

1. Inleiding

Milieukwaliteitsnormen geven de risicogrenzen aan voor stoffen in oppervlaktewater, grondwater, sediment, bodem en lucht. De overheid gebruikt milieukwaliteitsnormen bijvoorbeeld voor:

- de vergunningverlening en algemene regels
- de beoordeling van de milieukwaliteit
- de formulering van beleid om normoverschrijding terug te dringen
- het saneringsbeleid

Bij de toetsing van waterkwaliteit speelt de kwaliteit van drinkwater ook een rol. Drinkwaternormen en -richtwaarden geven aan of het drinkwater veilig is om te consumeren. De overheid en drinkwaterbedrijven gebruiken deze voor de beoordeling van de drinkwaterkwaliteit en om maatregelen te nemen om de drinkwaterkwaliteit te borgen. De hier beschreven procedure gaat in op het vaststellen van normen voor de kwaliteit van oppervlaktewater, drinkwater en lucht. Voor het vaststellen van bodem- en grondwaternormen bestaat een apart beleidstraject.

2. Internationaal

Voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen en drinkwaterrichtwaarden wordt zoveel mogelijk aangesloten bij Europese kaders zoals de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG), de drinkwaterrichtlijn (98/83/EG), de Europese stoffenregelgeving REACH (1907/2006/EG), de luchtkwaliteitsrichtlijnen (2008/50/EG en 2004/107/EG) en de Richtlijn Industriële Emissie (2010/75/EG). De methodiek voor het afleiden van normen is in overeenstemming met Europees vastgestelde richtsnoeren. Nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek door bijvoorbeeld universiteiten worden zoveel mogelijk internationaal ingebracht, bijvoorbeeld via de OECD¹, werkgroepen van de Europese Commissie en Europese instellingen zoals

¹ Organization for Economic Cooperation and Development

ECHA². Bij herziening van de methodiek is het uitgangspunt dat er zoveel mogelijk wordt gezocht naar afstemming in Europees verband. Voor de afleiding van drinkwaterrichtlijnen is er geen Europese guidance. Wel wordt bij de afleiding aangesloten bij Europese en internationale regels en afspraken.

3. Welke normen zijn er

Nederland gebruikt van oudsher het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) als norm in het milieubeleid. Dit is de concentratie van een stof in water, sediment, bodem of lucht waar beneden geen negatief effect is te verwachten. Daarnaast worden ten behoeve van specifiek beleid of vergunningseisen aanvullende risicogrenzen afgeleid, zoals het verwaarloosbaar risiconiveau (VR) en ernstig risiconiveau (ER).

Voor oppervlaktewater zijn er sinds de invoering van de Kaderrichtlijn water (KRW) twee typen normen: de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm (JG-MKN) voor langdurige blootstelling en de maximaal aanvaardbare concentratie (MAC-MKN) voor kortdurende blootstelling aan piekconcentraties.

De drinkwaterrichtwaarde is een humaan-toxicologische risicogrens die wordt gebruikt om de risico's voor drinkwater te beoordelen als de signaleringsparameter van 1 µg/L wordt overschreden. De waarde wordt ook gebruikt voor het wegen van de risico's voor drinkwaterkwaliteit bij het opstellen van lozingsvergunningen en bij het afleiden van oppervlaktewaterkwaliteitsnormen voor drinkwaterinnamepunten. Daarnaast selecteert de overheid op basis van een risicoprofiel stoffen waarvoor een drinkwaterrichtwaarde wordt afgeleid.

REACH kent de risicogrenzen PNEC (Predicted No Effect Concentration) voor het milieu en DNEL (Derived No Effect Concentration) of DMEL (Derived Minimal Effect Level) voor effecten op de mens. De JG-MKN onder de KRW en de risicogrenzen van REACH zijn qua beschermdoel min of meer vergelijkbaar met het MTR. De wijze van afleiden verschilt echter op onderdelen.

4. Normen vastgelegd in regelgeving en beleidsmatige normen

In de EU bestaan vastgestelde luchtkwaliteitsnormen uit de Richtlijnen 2008/50/EG en 2004/107/EG. Deze normen zijn in Nederland opgenomen in de Wet milieubeheer. De EU onderscheidt grenswaarden en richtwaarden. Grenswaarden moeten binnen een bepaalde termijn worden bereikt en mogen, wanneer eenmaal bereikt, niet meer worden overschreden. Richtwaarden moeten voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn worden bereikt. De EU-luchtkwaliteitsnormen hebben betrekking op een beperkt aantal stoffen. Voor de overige emissies naar lucht gelden de afspraken die zijn gemaakt in de onder paragraaf 2 genoemde internationale kaders.

² European Chemicals Agency

De waterkwaliteitsnormen die in Europees verband zijn afgeleid voor prioritair en prioritair gevaarlijke stoffen onder de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2008/105/EG) zijn als milieukwaliteitseis opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (BKMW). Het BKMW bevat ook Europese milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater. Daarnaast zijn milieukwaliteitsnormen voor nationaal-specifieke stoffen opgenomen in de Regeling monitoring Kaderrichtlijn water. Vanwege hun specifieke functie worden ze daar aangeduid als monitoringsindicatoren. Het BKMW en de Regeling richten zich tot de waterbeheerder. De Drinkwaterregeling bevat ook kwaliteitseisen voor in te nemen ruw water en is primair gericht op de drinkwaterproducent.

Naast de normen die zijn vastgelegd in regelgeving, zijn er ook milieukwaliteitsnormen die beleidsmatig vastgesteld worden. Dit kunnen gedegen of indicatieve normen zijn. Bij een gedegen normafleiding worden alle beschikbare gegevens verzameld en wordt van alle studies de wetenschappelijke kwaliteit beoordeeld. De indicatieve norm berust op een beperkte dataset en de eindpunten van de onderliggende studies worden zonder verdere evaluatie overgenomen. Indicatieve normen worden afgeleid als er, bijvoorbeeld met het oog op vergunningverlening of na een calamiteit, op korte termijn behoefte is aan een norm die inzicht kan geven in mogelijke risico's. Voor de drinkwaterrichtwaarden geldt dat er in de indicatieve afleiding rekening kan worden gehouden met de blootstellingsduur, terwijl een gedegen drinkwaterrichtwaarde altijd voor levenslange blootstelling wordt afgeleid. Bij de normen en richtwaarden is aangegeven voor welke tijdsduur ze van toepassing zijn.

5. Procedure vaststelling normen

De beschreven stappen zijn terug te vinden in een schema achteraan het document.

Stap 1 Start traject

Er zijn verschillende wijzen waarop een normstellingstraject kan worden gestart:

- Zowel de beleidsdirecties als de Inspectie voor de Leefomgeving van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) geven het RIVM de opdracht voor het ontwikkelen van een gedegen of indicatieve milieukwaliteitsnorm of drinkwaterrichtwaarde.
- Het ministerie van IenW geeft het RIVM de opdracht voor het afleiden van een indicatieve milieukwaliteitsnorm of drinkwaterrichtwaarde na een vraag van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan een aanvraag indienen bij de Helpdesk water³ of de Helpdesk van de website Risico's van Stoffen⁴. De aanvraag wordt voorgelegd aan het ministerie van IenW dat beslist of tot uitvoering wordt

³ <https://www.helpdeskwater.nl/>

⁴ <https://rvs.rivm.nl/helpdesk/helpdesk-risicos-van-stoffen>

overgegaan. Deze beslissing is mede afhankelijk van beschikbare capaciteit.

- Een belanghebbende (dit kan een bedrijf of milieubeweging zijn) heeft in het kader van een vergunningprocedure een normafleiding uitgevoerd of laten uitvoeren en wil deze laten vaststellen. De behandeling van deze aanvragen gebeurt in overleg met het Bevoegd Gezag en het ministerie van IenW en is mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit. De belanghebbende dient de norm in bij het betrokken Bevoegd gezag dat hiervan een melding doet bij de secretaris van de WK-normstelling, via de Helpdesk Risico's van Stoffen <https://rvs.rivm.nl/helpdesk/helpdesk-ricos-van-stoffen> (zie ook onder 3). Voordat een normafleiding naar de WK-normstelling wordt doorgestuurd, voert het RIVM een eerste toetsing uit en rapporteert hierover aan het Bevoegd Gezag. Het Bevoegd Gezag meldt de uitkomst hiervan aan belanghebbende. Als een normafleiding losstaat van een lopende vergunning-procedure, kan een belanghebbende zich melden via de Helpdesk Risico's van Stoffen. Het RIVM zal de aanvraag voorleggen aan het ministerie van IenW.
- Een toelatinghouder van een gewasbeschermingsmiddel vraagt bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) om herziening van een norm ten behoeve van de toelating van een middel. In dit geval kan het Ctgb opdracht geven aan het RIVM voor het afleiden van een gedegen norm.
- Er worden of zijn in internationaal verband normen afgeleid, bijvoorbeeld door riviercommissies of in opdracht van de Europese commissie.

Opgemerkt wordt dat het RIVM volgens de Wet op het RIVM uitsluitend in opdracht van de overheid kan werken.

Stap 2 Wetenschappelijk afleiden van een norm

De afleiding van een norm moet worden uitgevoerd volgens de volgende vastgestelde methodes:

- Voor het afleiden van indicatieve normen voor oppervlaktewater en lucht wordt gebruik gemaakt van RIVM rapport 2015-0057 *Handleiding voor de afleiding van indicatieve milieurisicogrenzen*⁵.
- Voor het afleiden van gedegen normen voor oppervlaktewater wordt gebruik gemaakt van de online handleiding op de website Risico's van Stoffen. Deze is gebaseerd op de Europese guidance onder de KRW *Guidance document no. 27 - Technical Guidance for Deriving Environmental Quality Standards*.⁶ De online handleiding bevat aanvullingen op punten die in de Europese guidance niet (voldoende) zijn uitgewerkt. Dit betreft onder andere de afleiding van de waterkwaliteitsnorm op drinkwaterinnamepunten.

⁵ De Poorter LRM, van Herwijnen R, Janssen PJCM, Smit CE. 2015. Handreiking voor de afleiding van indicatieve milieurisicogrenzen. Bilthoven, RIVM: rapport 2015-0057. <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2015-0057.pdf>

⁶ EC. 2011. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Technical guidance for deriving environmental quality standards. Guidance Document No. 27. Brussels, Belgium: European Communities.

- Voor het afleiden van indicatieve of gedegen drinkwaterrichtwaard-en wordt gebruik gemaakt van RIVM rapport 2015-0057 (zie boven) en RIVM Rapport 2017-0091 Evaluatie signaleringsparameter nieuwe stoffen drinkwaterbeleid.⁷
- Voor lucht en voor aanvullende guidance op onderdelen die niet worden gedekt door hierboven genoemde documenten, heeft het RIVM een uitgebreide handleiding opgesteld die te vinden is op de website Risico's van Stoffen⁸. De delen over risicogrenzen voor bodem en risicogrenzen voor metalen zijn nog in ontwikkeling.

In deze handreikingen staat beschreven welke gegevensbronnen worden gebruikt voor de normafleiding. Bij een indicatieve normafleiding wordt uitgegaan van een aantal vast omschreven gegevensbronnen. Bij een *gedegen* normafleiding kunnen belanghebbenden ook studierapporten aanleveren die niet via de openbare kanalen beschikbaar zijn. Indien de overheid opdrachtgever is van een gedegen normafleiding, worden voor de start van de afleiding de leden van de Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht (WK-nwl; zie onder 3) geïnformeerd door middel van een melding ter vergadering. Belanghebbenden behoren via hun vertegenwoordigers in de WK-nwl geïnformeerd te worden. Daarnaast zal het bedrijfsleven worden gevraagd gegevens te leveren die relevant zijn voor normstelling. Hiervoor wordt 2 maanden tijd gegeven, daarna wordt gestart en kan nieuwe informatie niet meer worden meegenomen. Deze procedure geldt ook voor gewasbeschermingsmiddelen indien de overheid opdracht geeft voor het afleiden van een norm. Bij een normafleiding in opdracht van het Ctgb, is deze instantie verantwoordelijk voor het aanleveren van gegevens in aanvulling op de gegevensbronnen die volgens de handleiding worden gebruikt. Bij het afleiden van indicatieve normen vindt geen uitwisseling van gegevens plaats. Wel wordt de WK-nwl geïnformeerd welke indicatieve normafleidingen zijn gestart.

Stap 3 inbreng in Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht

De Wetenschappelijke Klankbordgroep normstelling water en lucht (WK-nwl) geeft inhoudelijk advies over specifieke normafleidingen van een stof of stofgroep en adviseert over methodologische aspecten. De WK-nwl adviseert over aanpassingen in de handreikingen en kan worden geraadpleegd over de Nederlandse inbreng met betrekking tot (methodiek voor) normafleidingen in internationale kaders. De WK-nwl bestaat uit deskundigen van universiteiten en onderzoeksinstituten en betrokken brancheorganisaties⁹. De deskundigen hebben een wetenschappelijke achtergrond in milieuhygiëne, ecotoxicologie en humane toxicologie. Het RIVM voert het secretariaat van de WK-nwl. Bij een gedegen normafleiding hebben direct betrokken industriepartijen de mogelijkheid tot inhoudelijke inspraak bij normafleiding, door het leveren van gegevens (zie boven) en het bijwonen van de bespreking(en) van de conceptnormafleiding. De WK-nwl toetst de normafleidingen op wetenschappelijke kwaliteit en bewaakt de consistentie. Bij gedegen normen moet dit toetsingstraject zijn afgerond voordat de norm het verdere traject van vaststelling en toepassing ingaat. Indicatieve normen kunnen achteraf worden getoetst, in verband met de benodigde snelheid bij het vergunningverleningproces. Indien mogelijk wordt echter vooraf getoetst via een schriftelijke commentaarronde. Als de WK-nwl wordt geraadpleegd over normafleidingen of

⁷ Aa, NGFM van der et al. 2017. Evaluatie signaleringsparameter nieuwe stoffen drinkwaterbeleid. RIVM Rapport 2017-0091

⁸ http://www.rivm.nl/rvs/Normen/Milieu/Milieukwaliteitsnormen/Handleiding_normafleiding

⁹ Deskundigen van relevante maatschappelijke organisaties kunnen ook zitting hebben in de WK-nwl, maar op dit moment is er daarvoor geen belangstelling getoond.

methodiekaanpassingen in internationaal kader, zorgt de betrokken partij (meestal RIVM of RWS) dat het advies van de WK-nwl wordt meegenomen bij de Nederlandse inbreng in het internationale traject.

Voor normafleidingen in opdracht van het Ctgb heeft de WK-normstelling het advieswerk gedelegeerd aan het zogenoemde "Petit Comité", dat wordt gevormd door een aantal (agenda-)leden van de WK-normstelling. Deze constructie is met name tot stand gekomen met het oog op het gebruik van vertrouwelijke informatie uit de toelatingsdossiers.

De leden van de WK-nwl hebben een rol in het informeren van hun achterban over de normafleidingen die lopen en de gevolgde procedures (zie onder 2). De Stuurgroep (zie hieronder) is verantwoordelijk voor de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter en voor het goed functioneren van het klankbord, inclusief de bewaking van de samenstelling. De secretaris van de WK-nwl is afkomstig van het RIVM.

Het normstellingstraject voor bodem kent zijn eigen procedure maar kan indien relevant de WK-nwl om een inhoudelijk oordeel over de afleiding vragen.

Stap 4 Afronding rapportage

Voor indicatieve normen kan de rapportage in de vorm van een notitie of memo zijn, voor gedegen normafleidingen wordt doorgaans gekozen voor een uitgebreider rapport. De rapportages zijn openbaar. Dit geldt voor normafleidingen door het RIVM, maar ook voor normafleidingen die door belanghebbenden zijn ingebracht in het traject (zie onder 1). Uitzondering zijn de normafleidingen die in opdracht van het Ctgb worden uitgevoerd. In dit geval beslist het Ctgb of en in welke vorm het advies van het RIVM openbaar wordt gemaakt. Wanneer opmerkingen van de WK-normstelling of het Petit Comité niet zijn overgenomen, vermelden de rapporterende onderzoekers dit bij hun eindrapportages met een motivatie.

Stap 5 WG Normstelling water en lucht

De Werkgroep Normstelling water en lucht (WG-nwl) adviseert de Stuurgroep (zie hieronder) over de besluitvorming. Ze beoordeelt de specifieke normafleidingen op beleidsaspecten. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de samenhang tussen verschillende normen en/of compartimenten, maatschappelijke haalbaarheid en algemene ontwikkelingen in normafleiding, ook internationaal. De Werkgroep bestaat uit beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW en wordt inhoudelijk ondersteund door deskundigen van het RIVM.

De WG-nwl krijgt een samenvatting van een normstellingrapport en gegevens over de achtergrond van de stof zoals voorkomen van de stof in milieu, bepalingsgrenzen, etc. Ook wordt een samenvatting gegeven van de discussie in de WK-nwl en indien van toepassing wordt gemotiveerd waarom bepaalde adviezen niet zijn overgenomen.

De WG-nwl signaleert eventuele consequenties voor het vervolgtraject, bijvoorbeeld acties met betrekking tot aanpassing van de werkwijze voor

toetsing en beoordeling. Voor drinkwaterrichtwaarden wordt door de betrokken beleidsverantwoordelijke afgestemd met het Ministerie van VWS in verband met de relatie met Voedsel- en waren regelgeving. De normen worden met advies ter vaststelling doorgestuurd aan de Stuurgroep Normstelling water en lucht (SG-nwl). Deze adviezen zijn te lezen op de website Risico's van Stoffen¹⁰ na publicatie van de normen (zie stap 7).

Normen voor gewasbeschermingsmiddelen die in het kader van de toelating zijn afgeleid, worden door het Ctgb zelf vastgesteld. Het Ctgb stelt de WG-nwl in kennis van de vastgestelde normen, waarna de SG-nwl ze formeel overneemt. Het aanpassen van de wettelijke normen zal pas plaatsvinden bij de eerstvolgende wijziging van de desbetreffende regelgeving, maar het Ctgb kan de vastgestelde normen wel direct toepassen in toelatingsbesluiten. Voor gewasbeschermingsmiddelen die niet in wet- of regelgeving zijn opgenomen stelt de WG-nwl de Stuurgroep in kennis van de vaststelling door het Ctgb, zodat de normwaarden direct kunnen worden gepubliceerd op de website (stap 7).

Eventuele implementatie van normen in wet- of regelgeving valt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsdirectie binnen IenW (zie ook onder 6).

Stap 6 Stuurgroep Normstelling water en lucht

De taken van de SG-nwl zijn als volgt:

- Beleidsmatig vaststellen van normen en vrijgeven voor publicatie
- Afstemmen over implementatie van de normen in wet- of regelgeving. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsdirectie. Beslissen bij eventuele verschillen van inzicht binnen de WG-nwl
- Bespreken en goedkeuren van voorstellen voor aanpassing in de methodiek van normafleiding en/of de manier van publiceren van normen.
- Coördinatie en kennisoverdracht binnen IenW van alle beleidsrelevante zaken rond normstelling.

De Stuurgroep bestaat uit de afdelingshoofden van betrokken afdelingen binnen IenW.

Stap 7 Publicatie normen website

De in regelgeving vastgelegde normen en beleidsmatig vastgestelde normen worden gepubliceerd op de RIVM Website Risico's van Stoffen¹⁰. Het toevoegen of aanpassen van wettelijke normen zal pas plaatsvinden bij de eerstvolgende wijziging van de desbetreffende regelgeving. Normen die niet in regelgeving zijn vastgelegd of zijn goedgekeurd door de Stuurgroep, worden in principe niet opgenomen op de website. Een uitzondering hierop is de verwijzing naar een pdf-document met indicatieve risico-

¹⁰ <https://rvs.rivm.nl/>

grenzen die in het verleden in het zoekstelsel van de Helpdesk water waren opgenomen. Deze getallen zijn in de (vergunning)praktijk gebruikt, maar (nog) niet beleidsmatig goedgekeurd. Het streven is om deze waarden, eventueel na herziening, alsnog vast te stellen.

Schema normstellingsprocedure

