

Vergaderjaar 2008–2009

31 527

Wijziging van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en de Wet op de waterhuishouding (aanwijzing en kwaliteit van zwemwateren)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 oktober 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen	1
2. Kern van de richtlijn	2
3. Inhoud van het wetsvoorstel	3
4. Toezicht en handhaving	3
5. Gevolgen van het wetsvoorstel	4

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging. Zij hechten er aan dat met deze wetswijziging geen andere regels worden voorgeschreven dan noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de implementatie van de Europese Richtlijn met betrekking tot het beheer van de zwemwaterkwaliteit.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wetswijziging. Het is goed gebruik te maken van de nieuwste wetenschappelijke en technische gegevens bij het bepalen van de kwaliteit van het zwemwater. Ook het voorgestelde actiever zwemwaterbeheer dat continu streeft naar verbetering van de kwaliteit is een vooruitgang.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wetswijziging.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

2. Kern van de richtlijn

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat het voor de beoordeling van belang is dat bestaande zwemwateren mogen worden onderverdeeld of gegroepeerd. In dit laatste geval is onder meer bepaald dat het moet gaan om zwemwateren die aangrenzend zijn en waarbij er sprake is van zwemwaterprofielen met gemeenschappelijke risicofactoren of zonder risicofactoren. Mogen bijvoorbeeld de verschillende Randmeren worden gegroepeerd? Hoeveel monsters zouden er voor een groep in een jaar bij benadering nodig zijn?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie zich af hoeveel manuren naar verwachting zijn gemoeid met het verzamelen van monitoringsgegevens en de halfjaarlijkse rapportage over zwemwateren richting de Europese Commissie? Zou een tweejaarlijkse rapportage voor het nationale publiek niet zinvoller zijn dan de vereiste halfjaarlijkse rapportage aan Brussel? Welk doel dient bijvoorbeeld het aan de Europese Commissie doorgeven van «een tijdelijke schorsing van het tijdschema voor controles in abnormale situaties»? Kan de Kamer worden geïnformeerd over de ontwikkeling van benodigde aantallen fte's voor administratie van de uitvoering van deze richtlijn, in het bijzonder die gerelateerd aan de rapportageverplichtingen richting de Commissie?

De leden van de SP-fractie lezen dat de richtlijn uitgaat van nieuwe wetenschappelijke en technische gegevens. Uit ervaring weten de leden dat meetmethoden en rekenmodellen bij het bepalen van milieuverontreinigingen nogal eens verschillen per land, en zelfs per verantwoordelijke overheid. Dit zorgt in de praktijk voor grote rechtsonzekerheid en tijdrovende contra-expertises. Kan de regering verduidelijken welke meetmethoden en rekenmodellen gebruikt worden bij het bepalen van de zwemwaterkwaliteit en of deze voor de hele Europese Unie identiek zijn? Er is bij de voorgestelde wijziging, met name ingegeven door kostenbesparing, sprake van beperking van parameters waarop de kwaliteit van het zwemwater wordt beoordeeld. De leden van de SP-fractie horen graag of deze parameters voor de hele Europese Unie gelijk zijn of dat er sprake is van gebiedsspecifieke parameters. De leden vernemen graag welke parameters komen te vervallen en of deze niet specifiek iets over de kwaliteit van het Nederlandse zwemwateren aan kunnen tonen?

Het voorstel van wijziging gaat uit van beheersmaatregelen waaronder ook verstaan kan worden een zwemverbod en een negatief zwemadvies. Het verschil zit in de zwaarwegendheid van de maatregel. De richtlijn geeft lidstaten de ruimte hieruit te kiezen. De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom in het voorstel van wijziging geen keuze wordt gemaakt en of niet beter te allen tijde een zwemverbod valt te prefereren boven een negatief zwemadvies als sprake is van «slechte» beoordeling van het zwemwater. Immers, als er dreiging is voor gezondheidsrisico of letselgevaar is voorkomen toch altijd beter dan genezen. Kan de regering aangeven waar voor haar deze grens ligt en in welke gevallen zij een negatief zwemadvies redelijker acht dan een zwemverbod?

De leden van de SP-fractie juichen tot slot de nadruk op participatie van en de voorlichting aan burgers toe. De participatie wordt echter niet volledig uitgewerkt in het voorstel tot wijziging. Graag horen zij wanneer precies in het proces de burger wordt betrokken bij het vaststellen van zwemlocaties en welke status die «onverplichte» consultatie vervolgens heeft. Is deze participatie vergelijkbaar met die bij gebiedsontwikkeling op grond van de nieuwe wet ruimtelijke ordening. Staat het burgers vrij na actieve participatie in het voortraject nog bezwaar te maken tegen beslissingen van beherende overheden?

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat Nederland reeds in 2007 is begonnen met het

opstellen van zwemwaterprofielen. De kosten van een zwemwaterprofiel worden nu globaal geschat op € 5000 tot € 10 000 per locatie. De leden vragen zich af of er sprake is geweest van een kosten-batenanalyse. Wat zijn de verwachte jaarlijkse kosten? Wat is de verwachting voor de verbetering van de waterkwaliteit, en van de positieve effecten op de volksgezondheid?

Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat dit wetsvoorstel tot doel heeft de Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 te implementeren. In paragraaf vier wordt aangegeven dat de richtlijn is gericht op het beschikbaar maken van schoon en veilig oppervlaktewater als zwemwater voor zoveel mogelijk Nederlanders tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten. De leden vragen zich af waarom dit op Europees niveau geregeld moet worden.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Europese richtlijn bepaalt dat ook de burgers betrokken dienen te worden bij de besluitvorming over de aanwijzing van zwemwater. In de memorie van toelichting wordt gesproken over een pilot waarin het publiek met behulp van inspraak op maat de gelegenheid krijgt om zich uit te spreken over de aan te wijzen zwemwateren. De leden zouden graag een nadere toelichting krijgen hoe de procedure voor het aanwijzen van zwemwateren er uit komt te zien en hoe deze inspraak en betrokkenheid van het publiek bij de besluitvorming over de aanwijzing van zwemwateren in de praktijk gestalte gaat krijgen.

De leden van de SP-fractie zien in het wijzigingsvoorstel een brij aan verantwoordelijkheden ontstaan. Elke bestuurslaag heeft wel een vorm van bemoeienis met het zwemwater. In de memorie van toelichting wordt gesproken van een samenstel van bepalingen betreffende aanwijzing en functietoekenning waarbij elk bestuursorgaan vanuit de eigen verantwoordelijkheid een afweging maakt over de geschiktheid van het zwemwater. Dit is een open deur richting bureaucratie die iets verderop in de memorie eufemistisch wordt getypeerd als «organieke verhoudingen». Onderkent de regering het gevaar van bureaucratie? En is het ook volgens de regering niet verstandiger om de eindverantwoordelijkheid voor beheer en verantwoordelijkheid bij een instantie neer te leggen. Waarom is niet gekozen voor de provincie dan wel het waterschap als bevoegd gezag in toewijzing, beoordeling en beheer van alle zwemwateren?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Raad van State zich afvroeg of de regeling niet eenvoudiger zou kunnen. De regering gaf aan dat elk bestuursorgaan vanuit de eigen verantwoordelijkheden een afweging maakt met betrekking tot de geschiktheid van een zwemwater. De leden vragen zich af hoe de afstemming tussen de verschillende bestuursorganen verloopt? Welk bestuursorgaan is hierbij leidend?

4. Toezicht en handhaving

De leden van de SP-fractie constateren een verstremgeling van toezichthoudende instanties. Op grond van de wijziging zal naast de VROM-Inspectie ook de Inspectie Verkeer en Waterstaat een rol gaan spelen in toezicht en handhaving. De regering voorziet een nauwe samenwerking. De leden voorzien echter wederom ruis en onduidelijkheid van bevoegdheden in het verschiep. De leden horen daarom waarom de regering ook hier niet kiest voor een bevoegd gezag. Hoe ziet de regering de onderlinge verhouding gestroomlijnd worden en welke inspectie krijgt wanneer welke eindverantwoordelijk. Daarnaast horen de leden graag welke prioriteit er wordt gegeven aan toezicht en handhaving van zwemwateren en hoeveel fte er hiervoor door beide inspecties beschikbaar wordt gesteld.

5. Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel niet leidt tot administratieve lasten voor burgers en bedrijven omdat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel zijn neergelegd bij bestuursorganen. Kan de regering bevestigen dat dit wetsvoorstel ook geen extra administratieve lasten met zich meebrengt voor particuliere beheerders van zwemwateren? Welke rol spelen gedeputeerde staten bij het al dan niet aanwijzen van een particulier natuurbad als zwemwater? Welke rol speelt een waterschap bij het beheer van dergelijke zwemwateren?

Voorts constateren deze leden dat met dit wetsvoorstel een kostenstijging wordt voorzien voor het opstellen en actualiseren van het zwemwaterprofiel. Een globale inschatting van de kosten ligt tussen de € 5 000 en € 10 000 per locatie. Ongeveer 450 van de 650 huidige locaties zijn in beheer bij de waterschappen. In de memorie van toelichting wordt er verder op gewezen dat een groot deel van de maatregelen voor verbetering van de zwemwaterkwaliteit toch al genomen moeten worden in het kader van de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Daarmee zouden de te nemen maatregelen en bijbehorende kosten in het kader van de zwemwaterkwaliteit zeer beperkt zijn ten opzichte van de totale investering in het kader van de implementatie van de KRW. Maar komt de classificatie van zwemwateren (slecht, aanvaardbaar, goed, uitstekend) overeen met KRW-doelen?

Er wordt geconcludeerd dat de waterkwaliteitsbeheerder (waterschappen en Rijkswaterstaat) te maken krijgt met slechts een geringe kostenstijging als gevolg van het opstellen van de zwemwaterprofielen. Graag zouden de leden van de CDA-fractie een duidelijker indicatie krijgen van de extra kosten die de waterkwaliteitsbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen) per jaar moeten maken in het kader van de uitvoering van deze Europese richtlijn m.b.t. de zwemwateren. Daarbij zouden de leden graag uitgesplitst willen zien welke maatregelen mede gefinancierd worden uit de toch te maken kosten voor de uitvoering van de KRW en welke kosten daar extra bij komen in het kader van de Europese richtlijn m.b.t. de zwemwateren.

Tevens lezen de leden van de CDA-fractie dat borden met informatievoorziening bij zwemwateren versneld vernieuwd moeten worden, omdat de Europese Commissie nog met een voorstel komt voor de «tekens en symbolen die bij de informatievoorziening worden gebruikt». Is dat voorstel bindend, zo vragen de leden zich af, of mag een lidstaat zelf bepalen hoe aan adequate informatievoorziening vormgegeven wordt?

De leden onderschrijven de keuze in dit wetsontwerp om de gedeputeerde staten verantwoordelijk te maken voor de inventarisatie van de zwemwaterlocaties en het jaarlijks opstellen en herzien van de lijst van aangewezen zwemwateren. Uiteindelijk beslissen gedeputeerde staten of er voor een bepaald water een negatief zwemadvies wordt afgegeven of een zwemverbod wordt ingesteld. Omdat het hier gaat om een integrale afweging van verschillende belangen op het gebied van volksgezondheid, veiligheid en recreatie en toerisme, is deze belangenafweging naar de mening van de leden het beste gewaarborgd op provinciaal niveau bij de gedeputeerde staten.

In het wetsvoorstel wordt in de procedure die tot vaststelling van de plannen leidt, aan de waterbeheerders (voor de regionale wateren zijn dit de waterschappen en voor de rijkswateren Rijkswaterstaat) een adviesrol toegekend. Zij hebben ervaringen met het treffen van haalbare en betaalbare maatregelen. Zij zullen ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de bemonstering, het opstellen van de profielen en de waterkwaliteitsverbeterende maatregelen. Aan dit alles zullen ook kosten verbonden zijn. De te maken kosten dienen te worden gefinancierd door de waterbeheerders terwijl de beslissingen die aan het maken van deze kosten vooraf-

gaan, worden genomen door een ander orgaan, de gedeputeerde staten. Er zal wel overleg plaatsvinden tussen gedeputeerde staten en de waterbeheerder(s). De waterbeheerder mag adviseren over de functie-toekenning van zwemwater. De leden van de CDA-fractie vragen zich in dit verband af of deze constructie waarin beslisbevoegdheid en financiering bij verschillende bestuursorganen liggen, voldoende waarborgen biedt voor een goede belangenafweging van kosten en baten.

De richtlijn schrijft voor dat in 2015 een bepaalde kwaliteitsstatus van het zwemwater moet worden bereikt en dat elke lidstaat verplicht is daartoe de noodzakelijke maatregelen te nemen. „Welke wateren die nu wel aan de normen voldoen zullen door de wijziging van kwaliteitseisen meteen als onvoldoende zullen gekwalificeerd? Kan de regering aangeven of voor alle Nederlandse wateren waar op dit moment zwemmen is toegestaan, de gevraagde kwaliteitsstatus in 2015 gehaald kan worden? Zo, nee, voor welke wateren zal dit mogelijk problemen opleveren en waarom?

Het begrip zwemwater wordt niet meer van rechtswege van toepassing. Een beoordeling ligt eraan ten grondslag. Heeft dit consequenties zoals een zwemverbod voor niet-aangewezen zwemwateren waar dus geen beoordeling plaatsvindt? Zullen er naar verwachting zwemlocaties verdwijnen of juist bijkomen?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of met de recente ontwikkeling van stadsstranden langs grote rivieren en gezien de naar verwachting steeds warmer wordende zomers in Nederland de regering inzicht heeft in de mogelijkheden om grote rivieren als zwemwater aan te merken? Onder welke voorwaarden is het bijvoorbeeld mogelijk om drijvende bad- en zweminrichtingen zoals die in de Maas in Rotterdam tot in de jaren '20 van de vorige eeuw hebben gelegen weer in gebruik te laten nemen, voor zover het de waterkwaliteit betreft? Er zwemmen na decennialange afwezigheid weer zalmen in de grote rivieren, is dit dan voor mensen ook weer toegestaan?

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden