



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Drinkwaterbesluit (verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters)

Nader Rapport

8 april 2022

IENW/BSK-2022/72677

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 februari 2022, nr. 2022000329, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 maart 2022, nr. W17.22.00010/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting (wederom) doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers.*



Advies Raad van State

No. W17.22.00010/IV

's-Gravenhage, 23 maart 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 februari 2022, no.2022000329, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Drinkwaterbesluit (verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Drinkwaterbesluit (verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 februari 2022, nr. IENW/BSK-2022/28285, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 21, derde en vijfde lid, 22, eerste tot en met vijfde lid, van de Drinkwaterwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van ..., nr. IENW/BSK-2022/..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Drinkwaterbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste en tweede lid wordt vernummerd tot derde en vierde lid.
2. Er worden twee leden ingevoegd, luidende:
 1. Eisen met betrekking tot microbiologische en chemische parameters voor drinkwater als bedoeld in artikel 21, derde lid, aanhef en onderdeel a, onderdeel 1°, van de wet, zijn opgenomen in de tabellen I en II van bijlage A, behorende bij dit besluit.
 2. Eisen met betrekking tot indicatorparameters voor drinkwater als bedoeld in artikel 21, derde lid, aanhef en onderdeel a, onderdeel 2°, van de wet, zijn opgenomen in de tabellen IIIa, IIIb, IIIc en IV van bijlage A, behorende bij dit besluit.
3. In het vierde lid (nieuw) wordt 'Het eerste lid' vervangen door 'Het derde lid'.

B

Na artikel 13 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 13a

1. Eisen als bedoeld in artikel 13, eerste lid, kunnen indien dringend noodzakelijk in het belang van de volksgezondheid bij ministeriële regeling worden vastgesteld.
2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, wordt de desbetreffende eis binnen twee jaar na vaststelling opgenomen in bijlage A, tabel I of II, behorende bij dit besluit. Deze periode kan eenmaal bij besluit van Onze Minister met ten hoogste twee jaar worden verlengd.

C

In artikel 22, eerste lid, eerste volzin, wordt 'artikel 21, derde lid, onder d' vervangen door 'artikel 21, derde lid, onder d, aanhef en onderdeel 1°' en wordt na 'gestelde eis,' ingevoegd 'of aan een krachtens artikel 13a gestelde eis,'.

D

In artikel 25, eerste lid, wordt na 'gestelde eis,' ingevoegd 'of aan een krachtens artikel 13a gestelde eis,'.



E

Artikel 28, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt na 'artikel 21, vijfde lid, van de wet,' ingevoegd 'door Onze Minister'.
2. Onderdeel a komt te luiden:
 - a. met betrekking tot een in tabel II van bijlage A, behorende bij dit besluit, opgenomen eis voor een chemische parameter of een krachtens artikel 13a vastgestelde eis voor een chemische parameter;.

F

In artikel 29, eerste lid, aanhef, wordt 'een waarde uit tabel II, opgenomen in bijlage A, behorende bij dit besluit,' vervangen door 'een in tabel II van bijlage A, behorende bij dit besluit, opgenomen eis voor een chemische parameter of van een krachtens artikel 13a vastgestelde eis voor een chemische parameter'.

G

Artikel 30 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. Aan het slot van onderdeel a wordt ingevoegd 'als bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de wet'.
 - b. Onderdeel b komt te luiden:
 - b. eisen gesteld aan het oppervlaktewater waaruit drinkwater kan worden bereid als bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de wet, voor:
 - 1°. microbiologische en chemische parameters, en
 - 2°. signaleringsparameters voor het signaleren van mogelijke verontreiniging van het oppervlaktewater.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Het verbod, bedoeld in artikel 22, derde lid, van de wet, heeft betrekking op de bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater dat niet voldoet aan eisen voor microbiologische of chemische parameters voor oppervlaktewater, bedoeld in het eerste lid, onder b, onder 1°.
3. In het vierde lid wordt 'derde lid' steeds vervangen door 'vierde lid' en wordt 'zevende lid' vervangen door 'achtste lid'.
4. In het vijfde lid wordt 'artikel 22, vierde lid, en zevende lid' vervangen door 'artikel 22, vijfde en achtste lid'.

H

In bijlage A, behorend bij hoofdstuk 3 van het Drinkwaterbesluit, Tabel IIIc. Indicatoren – Signaleringsparameters (noot 1), wordt in noot 1 'Wanneer de aangegeven waarde (1 µg/l) wordt gemeten is er geen risico voor de volksgezondheid, maar zal er nader onderzoek plaats vinden.' vervangen door 'Wanneer de aangegeven waarde (1 µg/l) wordt gemeten zal er nader onderzoek plaatsvinden overeenkomstig artikel 25, eerste lid, van het Drinkwaterbesluit.'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De voorliggende wijziging van het Drinkwaterbesluit bevat technische verduidelijkingen van de regels voor signaleringsparameters voor drinkwater en voor oppervlaktewater waarmee drinkwater wordt bereid, alsmede voor de verlening van ontheffingen. Dit betreft de artikelen 13, 13a (nieuw), 22, 28, 29 en 30 van het Drinkwaterbesluit (hierna: Dwb). Deze wijzigingen hangen samen met soortgelijke wijzigingen ingevolge de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Drinkwaterwet (verlenging van het tijdvak voor de vermogenskostenvoet en het aandeel eigen vermogen van drinkwaterbedrijven en verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters) (Stb. 398). Hierbij wordt nauw aangesloten bij de nieuwe EU-Drinkwaterrichtlijn¹.

2. Hoofdpijnen van de wijziging

De wijziging van artikel 13 van het Dwb omvat een uitwerking en verduidelijking met het oog op de wijzigingen van artikel 21, derde lid, van de Drinkwaterwet (hierna: Dww) door de eerdergenoemde wet. Dit betreft de delegatiegrondslag in dat lid voor de in het Dwb opgenomen eisen voor de kwaliteit van drinkwater. In aansluiting op de wijziging van de wet wordt daarbij ook in het Dwb een duidelijker onderscheid gemaakt tussen enerzijds de specifieke en gezondheidskundig onderbouwde eisen voor microbiologische en chemische parameters en anderzijds de eisen voor andere parameters zoals signaleringsparameters voor het signaleren van mogelijke verontreiniging. Van inhoudelijke wijzigingen is daarbij geen sprake.

Met het nieuwe artikel 13a Dwb is voorts een voorziening gecreëerd voor de vaststelling van eisen bij ministeriële regeling ter bescherming van de volksgezondheid in dringende gevallen, waarin het opnemen van een eis in het Dwb niet kan worden afgewacht. Dit hangt samen met het beleid inzake opkomende stoffen, waarbij het noodzakelijk kan zijn om voor nieuwe stoffen of stoffen die in hogere concentraties voorkomen dan voorheen met spoed kwaliteitseisen voor het drinkwater te kunnen vaststellen (voor het oppervlaktewater waaruit drinkwater kan worden bereid is dit onder de vigerende wetgeving nu al mogelijk).

De wijziging van de artikelen 22 en 25 Dwb betreft eveneens verduidelijkingen in verband met het voorgaande. Dat geldt ook voor de wijziging van artikel 30, eerste en tweede lid, van het Dwb dat tevens een uitwerking bevat van de regels inzake de eisen voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater, waarbij nauw wordt aangesloten bij de wijziging van artikel 22 van de Dww door de eerdergenoemde wet. In aansluiting op de wetswijziging wordt ook daarbij een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de eisen voor microbiologische en chemische parameters en anderzijds de eisen voor signaleringsparameters voor het signaleren van mogelijke verontreiniging (onder dit laatste regime vallen ook de richtwaarden voor aandachtstoffen, bedoeld in artikel 13, achtste lid, van de herziene Drinkwaterrichtlijn). Verduidelijkt is dat het productieverbod van artikel 22, derde lid, van de wet, alleen geldt bij overschrijding van de eisen voor microbiologische of chemische parameters. Deze wijziging volgt uit de geconstateerde noodzaak tot verduidelijking en uitwerking van de verschillende soorten eisen aan oppervlaktewater en de daarmee samenhangende verschillen in regime, ook in de lagere regelgeving, zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij het genoemde wetsvoorstel. In samenhang met het voorgaande zijn ook de nadere regels voor ontheffingverlening in de artikelen 28 en 29 Dwb verduidelijkt.

Voorbereiding

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel² dat leidde tot de genoemde wet heeft VEWIN te kennen gegeven geen opmerkingen t.a.v. de verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters te hebben. De wijziging van het Dwb bouwt voort op en hangt nauw samen met de wetswijziging en is om die reden niet meer separaat aan de sector voorgelegd. Omdat op grond van artikel 1, zevende lid, van de Dww een voorhangverplichting van toepassing is, waarbij tevens voorpublicatie van het ontwerp met inspraakmogelijkheid voor eenieder plaatsvindt, is afgezien van internetconsultatie. De voorhang met voorpublicatie in de Staatscourant heeft niet tot inhoudelijke reacties geleid. De Vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft op 15 december 2021 het ontwerp voor kennisgeving aangenomen. De Eerste Kamer der Staten-Generaal

¹ Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking) (Pb EU L 435).

² Kamerstukken II 2020–2021, 35 757 nrs. 1–3)

heeft niet gereageerd binnen de daarvoor gestelde termijn. Er zijn geen reacties ontvangen in het kader van de voorpublicatie. Het ontwerp is derhalve niet gewijzigd.

(Financiële) gevolgen

Het besluit heeft geen (financiële) gevolgen voor burgers of bedrijven en geen of licht positieve regeldrukeffecten, omdat er naar verwachting minder ontheffingen zullen worden aangevraagd. Op jaarbasis gaat het om een beperkt aantal. De gevolgen zijn daarmee beperkt, deze kunnen niet op voorhand worden gekwantificeerd. Korthedshalve wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het eerdergenoemde wetsvoorstel (zie voetnoot 2).

Toets effecten

Het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft. Het ontwerp is voorts voorgelegd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voor een HUF-toets. De wijziging is beoordeeld als handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig. De daarbij gemaakte opmerkingen betreffen (samengevat):

- (onderdeel G, onderdeel 1, wijziging artikel 30, eerste lid, onderdeel b), de eisen aan signaleringsparameters, welke eisen dit zijn en of dit nieuwe eisen zijn? Reactie: bedoeld zijn de eisen zoals opgenomen in tabel IIIc van het Dwb (Indicatoren-signaleringsparameters). Er is geen sprake van nieuwe eisen;
- (onderdeel G, onderdeel 2, wijziging artikel 30), klopt de uitleg dat het verbod om drinkwater te maken niet geldt voor overschrijdingen van de waarden van de signaleringswaarden? Reactie: dit klopt en is ook het beoogde gevolg;
- (onderdeel E, ontheffingen door de minister, artikel 28). Duidelijk moet zijn wie dat invult voor de minister. Reactie: krachtens bestaand mandaat valt dit in beginsel onder de handhavingstaak van ILT tenzij de mandataris (minister) dit aan zichzelf houdt. Hiervan te onderscheiden is de bestaande eigen wettelijke bevoegdheid van de Inspecteur om in kortdurende gevallen ontheffing te kunnen verlenen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 13 Dwb)

De wijziging van artikel 13 van het Dwb omvat een technische uitwerking en verduidelijking met het oog op de wijzigingen van artikel 21, derde lid, van de Dww door de eerdergenoemde Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Drinkwaterwet (verlenging van het tijdvak voor de vermogenskostenvoet en het aandeel eigen vermogen van drinkwaterbedrijven en verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters) (Stb. 398). Dit betreft de op grond van dat lid in het Dwb opgenomen eisen voor de kwaliteit van drinkwater. Daarbij is een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de aard van de eisen en plaats waar deze zijn opgenomen (nieuw eerste en tweede lid) en de verplichtingen van de eigenaar van het drinkwaterbedrijf (derde en vierde lid, het voormalige eerste en tweede lid).

Artikel I, onderdeel B (nieuw artikel 13a Dwb)

Het nieuwe artikel 13a is gebaseerd op artikel 21, derde lid, aanhef en onder a, van de Dww, als gewijzigd door de eerdergenoemde wet. Daarmee wordt de reeds bestaande wettelijke delegatiegrondslag voor de vaststelling van eisen bij ministeriële regeling benut in gevallen, waarin het vaststellen van een eis bij ministeriële regeling dringend noodzakelijk in het belang van de volksgezondheid is en het opnemen van die eis in het Dwb niet kan worden afgewacht. Reden daarvoor is gelegen in het beleid inzake opkomende nieuwe stoffen en de wenselijkheid om indien nodig, met spoed een eis voor een microbiologische of chemische parameter vast te kunnen stellen. Indien uit onderzoek (op basis van overschrijding van een signaleringsparameter) blijkt dat sprake is van een risico voor de volksgezondheid, kan het noodzakelijk zijn om binnen een kort tijdsbestek (van enkele weken) een specifieke eis voor een microbiologische of chemische parameter te kunnen vaststellen voor het drinkwater. Deze eisen kunnen momenteel alleen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld (in tabel I of II van bijlage A van het Dwb) hetgeen een aanzienlijk langere tijd vergt. Door een nieuwe eis binnen enkele weken te kunnen vaststellen bij ministeriële regeling kunnen risico's voor de volksgezondheid worden beperkt. De tijdelijke delegatie naar een lager niveau van regelgeving is een bestaande figuur, die bijvoorbeeld ook voorkomt bij bodem (artikel 20 Wet bodembescherming, in de toekomst artikel 23.6a Omgevingswet).

In artikel 13a wordt inhoudelijk aangesloten bij het criterium van artikel 5, derde lid, van de Drinkwaterrichtlijn: indien dringend noodzakelijk in het belang van de volksgezondheid. Een dergelijke eis wordt vervolgens binnen twee jaar na vaststelling in tabel I of II van bijlage A van het Dwb opgenomen. Deze periode kan worden verlengd met ten hoogste twee jaar om de regeldruk te beperken.



Daarmee wordt ook op verder verbeterde wijze uitvoering gegeven aan de verplichtingen van de artikelen 4, 5, derde lid, en 14, zesde lid, van de Drinkwaterrichtlijn³.

Van de voorziening van artikel 23 van de Dww kan in deze gevallen geen gebruik worden gemaakt. Daarvan kan uitsluitend gebruik worden gemaakt indien ter voorkoming of beperking van ernstig gevaar voor de volksgezondheid een onverwijlde voorziening noodzakelijk is (zoals bijv. voor legionella is gebeurd).

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 22, eerste lid, Dwb)

De wijzigingen van artikel 22, eerste lid, betreffen een tweetal verduidelijkingen van de tekst in relatie tot artikel 21, derde lid, van de wet, als gewijzigd door de eerdergenoemde wet, en artikel 13a van het Dwb, zoals ingevoegd bij dit wijzigingsbesluit. De verwijzing naar artikel 21, derde lid, onderdeel d, van de wet is gepreciseerd, in samenhang met de wijziging van dat onderdeel in de wet. Dit betreft de verplichting tot onderzoek en de te nemen herstelmaatregelen indien niet aan een eis voor een microbiologische of chemische parameter voor het drinkwater wordt voldaan (overeenkomstig artikel 13, eerste lid, opgenomen in tabel I of II van bijlage A van het Dwb) en de delegatiegrondslag voor de bij lagere regelgeving te stellen nadere regels. Tevens is hieraan toegevoegd een krachtens het nieuwe artikel 13a Dwb gestelde eis voor een dergelijke parameter.

Artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 25, eerste lid, Dwb)

De wijziging van artikel 25 omvat de toevoeging van artikel 13a aan de onderzoeksplicht van dat artikel.

Artikel I, onderdelen E en F (wijziging artikelen 28 en 29 Dwb)

Onderdeel E betreft technische verduidelijkingen van artikel 28 Dwb in samenhang met de verduidelijking van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de ontheffingverlening door de minister (waarvan te onderscheiden de ontheffing van artikel 29 Dwb door de toezichthouder in geval van overschrijdingen die kortdurend en zonder gevolgen zijn). Daarbij is nauwkeurig bepaald voor welke parameters ontheffing mogelijk is (alleen chemische, niet bacteriologische) en zijn de krachtens artikel 13a van het Dwb vastgestelde eisen voor chemische parameters toegevoegd. Er is geen sprake van inhoudelijke wijzigingen. Onderdeel F omvat vergelijkbare wijzigingen van artikel 29, eerste lid, van het Dwb.

Artikel I, onderdeel G (wijziging artikel 30 Dwb)

De wijzigingen van artikel 30, eerste en tweede lid, van het Dwb leiden tot verduidelijking en verdere uitwerking van de regels inzake de eisen voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater, in samenhang met de wijziging van artikel 22 van de Dww door de eerdergenoemde wet. Daarbij wordt evenals in de Dww, als gewijzigd, een duidelijker onderscheid gemaakt tussen enerzijds de eisen voor microbiologische en chemische parameters en anderzijds de eisen voor signaleringsparameters voor het signaleren van mogelijke verontreiniging. Het productieverbod van artikel 22, derde lid, van de wet, geldt alleen bij overschrijding van de eisen voor microbiologische of chemische parameters. De wijziging volgt uit de geconstateerde noodzaak tot verduidelijking en uitwerking van de verschillende soorten eisen aan oppervlaktewater en de daarmee samenhangende verschillen in regime, ook in de lagere regelgeving, zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij het genoemde wetsvoorstel (zie voetnoot 2). De wijzigingen van het vierde en vijfde lid van artikel 30 Dwb betreffen technische aanpassingen in verband met de vernummeringen.

³ Art. 4 lid 1. Onverminderd hun verplichtingen uit hoofde van ander recht van de Unie, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat voor menselijke consumptie bestemd water gezond en schoon is. Overeenkomstig de minimumvereisten van deze richtlijn is voor menselijke consumptie bestemd water gezond en schoon, als het aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

a) dat water bevat geen micro-organismen, parasieten of andere stoffen in hoeveelheden of concentraties die gevaar voor de gezondheid van de mens kunnen opleveren;

b) dat water voldoet aan de in bijlage I, delen A, B en D, gespecificeerde minimumvereisten;

c) de lidstaten alle andere nodige maatregelen hebben genomen om aan de artikelen 5 tot en met 14 te voldoen.

Art. 5 lid 3. Indien de bescherming van de gezondheid van de mens op hun grondgebied of een deel daarvan dit vereist, stellen de lidstaten waarden vast voor aanvullende parameters die niet in bijlage I zijn opgenomen. De vastgestelde waarden voldoen ten minste aan de eisen van artikel 4, lid 1, onder a).

Art. 14 lid 6. Wanneer niet wordt voldaan aan de parameterwaarden of de specificaties in bijlage I, deel C, gaan de lidstaten na of deze niet-naleving risico voor de gezondheid van de mens oplevert. Zij nemen herstelmaatregelen om de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water weer op peil te brengen indien de bescherming van de gezondheid van de mens dit vereist.



Artikel I, onderdeel H (wijziging voetnoot 1 in tabel IIIc van bijlage A Dwb)

Deze wijziging houdt een verduidelijking in van de onderzoeksplicht in geval van overschrijding van een signaleringsparameter, met verwijzing naar het desbetreffende artikel van het Drinkwaterbesluit.

Artikel II

Het besluit treedt in werking tegelijkertijd met de bepalingen van de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Drinkwaterwet (verlenging van het tijdvak voor de vermogenskostenvoet en het aandeel eigen vermogen van drinkwaterbedrijven en verduidelijking van de regels voor signaleringsparameters) (Stb. 398) die de artikelen met betrekking tot de kwaliteitseisen en ontheffingen wijzigen, vanwege de nauwe onderlinge samenhang daarvan.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,