

Inspraakreactie BKL op het onderdeel zwemwater

Afzender: Deskundigenberaad zwemwater (DBZ)

Reactie op hoofdlijnen

Tijdens de pre-consultatiefase is gebleken dat de regelgeving op gebied van zwemwater de laatste decennia niet goed is geactualiseerd, waardoor in de praktijk steeds meer knelpunten zijn ontstaan. De huidige regels voor zowel zwembaden als zwemgelegenheden in open water berusten op de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) van 2 juli 1969 en het bijbehorende besluit (Bhvbz), die niet meer in overeenstemming zijn met de huidige tijd. Met name de eisen die gesteld worden aan de zweminrichtingen in oppervlaktewater zijn nog gebaseerd op de zestiger jaren waarbij zweminrichtingen in oppervlaktewater qua inrichting en gebruik sterk leken op bouwkundige zwembaden. Hierbij was ook een houder aangemerkt die verplicht was om bepaalde voorschriften na te leven. Dit is niet te vergelijken met de huidige situatie: nu betreft het veelal recreatiegebieden die vrij toegankelijk zijn en een grote omvang hebben. Dit vraagt heel andere regels.

In de Omgevingswet zelf is de taak zwemwater toebedeeld, waarbij het Bkl aan gedeputeerde staten en bevoegd gezag (waterbeheerders) instructieregels geeft voor deze taakuitoefening. Overigens werkt de term bevoegd gezag voor de rol van de waterkwaliteitsbeheerder verwarring in de hand, omdat ook gedeputeerde staten de rol hebben van bevoegd gezag. Beter is het om voor de waterkwaliteitsbeheerder de term bevoegd bestuursorgaan te gebruiken, zoals ook gebeurt in de Whvbz. De algemene regels voor zwemwater en badinrichtingen worden via het Invoeringsbesluit opgenomen in het BAL.

De wens voor modernisering leeft bij zowel provincies als, getuige de Nota van Toelichting, bij uw ministerie. Modernisering is nodig voor het oplossen van praktische of technische punten en ook bij verplichtingen zoals de verantwoordelijkheid van de zwemwaterlocatiebeheerder, het veiligheidsonderzoek en het treffen van afdoende maatregelen. In het Bkl zijn aanvullend op de zwemwaterrichtlijn ook een aantal instructieregels opgenomen over de veiligheid van zwemmers. Deze instructieregels richten zich tot de provincies en het bevoegd gezag. De term veiligheid dient ruim te worden opgevat. Ook het aspect hygiëne valt hieronder. Inzake veiligheid valt op dat er verscheidene instructieregels worden gesteld aan gedeputeerde staten, (bijvoorbeeld art. 10.23 en art. 3.8 Bkl), maar het ontbreekt aan regels inzake veiligheid die tot de verantwoordelijkheid van de private zwemwaterlocatiebeheerder zou moeten worden gerekend. Immers, de wet gaat uit van meer verantwoordelijkheid voor initiatiefnemer en exploitant. Gezien bovenstaande voorgeschiedenis en taaktoebedeling in de Omgevingswet is de modernisering van de regelgeving een gedeelde verantwoordelijkheid van rijk en provincies.

Ons voorstel is in het kader van het Invoeringsbesluit in gezamenlijkheid de modernisering van de regelgeving ter hand te nemen, ook voor oppervlaktewater, waarbij vooral pragmatisch naar oplossingen wordt gezocht. Na het inventariseren van knelpunten in de praktijk moet dan uitvoeringsregelgeving worden ontworpen die op een moderne leest is geschoeid. Voorop staat het in gezamenlijkheid zorgen voor een goede set regels die bij de decentralisatie op een verantwoorde manier over kan gaan en de provinciale uitvoeringspraktijk daadwerkelijk ondersteunt.

Voor een moderniseringsslag is een onderwerpen lijstje bijgevoegd, zie bijlage.

Reactie op onderdelen (BKL artikelen/regels)

Een aantal van de onderstaande opmerkingen heeft betrekking op de modernisering van de regelgeving zoals in de reactie op hoofdlijnen is aangegeven.

Artikel 2.19 (omgevingswaarden zwemwaterkwaliteit)

1. Voor de kwaliteit van zwemwater geldt de volgende omgevingswaarde: alle zwemlocaties voldoen in ieder geval aan de klasse aanvaardbaar, bedoeld in artikel 3.10.
2. De omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid, is een resultaatsverplichting.
3. Bij omgevingsverordening kunnen voor de kwaliteit van zwemwater aanvullende of afwijkende omgevingswaarden worden vastgesteld die strenger zijn dan de omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid.

Opmerking:

Met het oog op het belang van de volksgezondheid zouden er bij omgevingsverordening zowel voor de regionale wateren als voor de rijkswateren aanvullende of afwijkende omgevingswaarden moeten kunnen worden vastgesteld die strenger zijn dan de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid.

In de NvT (blz 40 bovenaan) wordt aangegeven dat dit alleen het geval zou kunnen zijn voor de regionale wateren, dat is met oog op het belang van de volksgezondheid niet juist.

Artikel 3.3 (bevoegd gezag)

Het Bevoegd gezag in deze afdeling is het bestuursorgaan dat bevoegd is om een omgevingsvergunning te verlenen. Dit werkt verwarrend. Beter is het voor deze rol de 'oude' term uit de Whvbz te gebruiken: bevoegd bestuursorgaan.

Opmerking: beschrijf eveneens de rol van het bevoegd gezag: gedeputeerde staten

Artikel 3.6 (aanwijzing zwemlocaties)

Opmerking:

Op welke wijze wordt geregeld dat voldaan kan worden aan de termijnen waarbinnen gedeputeerde staten voldoet aan de rapportageverplichtingen?

Artikel 3.8 (verplichting tot het vaststellen van maatregelen)

Op grond van de resultaten van het onderzoek, bedoeld in artikel 10.23, stellen gedeputeerde staten en het bevoegd gezag maatregelen vast voor het waarborgen of het verbeteren van de veiligheid bij het zwemmen op de zwemlocaties.

Opmerking:

Gedeputeerde staten moeten er zorg voor dragen dat het veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd en dat het publiek door middel van voorzieningen ter plaatse omtrent de veiligheid wordt ingelicht (oud Whvbz artikel 10d 1^e lid). Zie ook opmerking bij artikel 10.23. Ook kan gesteld worden dat gedeputeerde staten er zorg voor dragen dat maatregelen worden genomen voor het verbeteren van de veiligheid bij het zwemmen. Het vaststellen en waarborgen van maatregelen door gedeputeerde staten is een activiteit die niet past bij de taken en verantwoordelijkheden die de provincie heeft (of zou moeten krijgen) in het kader van de zwemwaterregelgeving. Het vaststellen van maatregelen voor het verbeteren en waarborgen van de veiligheid door het bevoegd gezag (de waterbeheerder) sluit niet aan bij de taken die het bevoegd gezag overigens heeft in het kader van de zwemwaterregelgeving, de zorg voor behoud en verbeteren van de waterkwaliteit. Het zou de duidelijkheid ten goede komen om aan te geven dat met het bevoegde gezag de waterkwaliteitsbeheerder wordt bedoeld.

Artikel 3.10 (indeling zwemlocatie)

Opmerking:

Bij 2^e lid mist de verplichting voor het bevoegd gezag om de indeling mee te delen aan gedeputeerde staten (oud Bhvz art. 44b 3^e lid).

Artikel 3.11 (zwemwaterprofiel)

Opmerking:

Het 3^e lid stelt dat gedeputeerde staten en het bevoegd gezag maatregelen vaststellen voor het behoud of verbeteren van de kwaliteit van de zwemlocatie. Het zwemwaterprofiel benoemt de mogelijke bronnen die effect kunnen hebben op de kwaliteit van het zwemwater (de omgevingswaarden). Waar doelt 'de kwaliteit van de zwemlocatie' in dit verband precies op? In het 3^e en 4^e lid van artikel 3.10 wordt al geregeld dat het bevoegd gezag de nodige maatregelen neemt om te voldoen aan de omgevingswaarden en deze verder te verbeteren (goed en uitstekend). Het bevoegd gezag doet dit op basis van de uitkomsten van het zwemwaterprofiel. In artikel 3.10 van de Omgevingswet wordt ook gesteld dat het dagelijks bestuur van het waterschap of Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, het (verplichte) programma vaststelt als dreigt dat de omgevingswaarde wordt overschreden en dat betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is.

Voorgesteld wordt om het 3^e lid de vernoeming van gedeputeerde staten te laten vervallen.

Artikel 3.12 (risico cyanobacteriën, macroalgen en marien fytoplankton)

Voortschrijdend inzicht en ervaringen in Nederland vraagt om verbreding van het kader.

Graag overige organismen toevoegen zoals marien plankton en bacteriën, dinoflagellaten en pseudomonas.

Artikel 3.13 (zwemwaterbeheersmaatregelen andere parameters)

Als het bevoegd gezag een zwemwaterverontreiniging als bedoeld in artikel 10.27 vaststelt, nemen het bevoegd gezag en gedeputeerde staten passende zwemwaterbeheersmaatregelen.

Opmerking:

Het is zeer wel denkbaar dat het nemen van dergelijke zwemwaterbeheersmaatregelen (afval verwijderen e.d.) behoort de verantwoordelijkheid van een lokale instantie (recreatiebeheerder, gemeente, e.d.). Om die reden de formulering wijzigen in 'het er voor zorgdragen dat passende beheersmaatregelen worden genomen'.

Artikel 3.14 (zwemwaterbeheersmaatregelen bij onverwachte omstandigheden)

Het bevoegd gezag neemt tijdig passende zwemwaterbeheersmaatregelen, waaronder het instellen van een zwemverbod, als het op de hoogte is van onverwachte situaties die een negatief effect hebben of redelijkerwijs kunnen hebben op de zwemwaterkwaliteit van een plaats die wordt gebruikt om te zwemmen en op de gezondheid van zwemmers.

Opmerking:

Het instellen van een zwemverbod is een bevoegdheid van gedeputeerde staten (of de CdK) en niet van het bevoegd gezag. Hier treedt de verwarring weer op door het gebruik van de term bevoegd gezag voor de waterkwaliteitsbeheerder. Aangeven dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat gedeputeerde staten tijdig op de hoogte worden gesteld bij onverwachte omstandigheden zodat gedeputeerde staten indien dit noodzakelijk is een negatief zwemadvies of zwemverbod in kunnen stellen. Dat daarnaast het bevoegd gezag maatregelen neemt ter beperking van het effect van de onverwachte omstandigheid op de waterkwaliteit is onderdeel van de functionele taak, het waterkwaliteitsbeheer. In de artikelsgewijze toelichting op blz 26 is dit wel juist weergegeven.

Artikel 4.6 (maatschappelijke functie zwemwater)

Opmerking:

In dit artikel wordt geregeld dat gedeputeerde staten kunnen beslissen om de maatschappelijke functie zwemwater om bepaalde redenen niet langer vast te leggen in het regionale waterprogramma. In de huidige wetgeving is dit de bevoegdheid van provinciale staten (Waterbesluit artikel 4.12). Met het oog om het jaarlijks aanwijzen van de zwemwateren door gedeputeerde staten en de voorwaarde dat de functie zwemwater aan een locatie toegekend moet zijn (artikel 3.6 3^e lid) is in de huidige regelgeving bepaald dat gedeputeerde staten de bevoegdheid hebben om de functie zwemwater toe te kennen, danwel te laten vervallen (Waterbesluit art 4.12 3^e lid). Om de procedure van het jaarlijks aanwijzen van zwemwateren niet te belastend te laten zijn voor de provincies zou deze bevoegdheid van gedeputeerde staten er onder de nieuwe regelgeving ook moeten bestaan.

Artikel 10.23 (onderzoek naar veiligheid)

Gedeputeerde staten stellen jaarlijks een onderzoek in naar de veiligheid bij het zwemmen op de zwemlocaties.

Opmerking:

Belangrijk is dat het onderzoek naar de veiligheid bij het zwemmen jaarlijks wordt uitgevoerd. Het is daarvoor niet noodzakelijk dat gedeputeerde staten het onderzoek instellen. Gedeputeerde staten moeten de mogelijkheid hebben om het onderzoek uit te laten voeren door een andere partij zoals een locatiebeheerder (modernisering wetgeving). Deze tekst wijzigen zodat wordt gesteld dat gedeputeerde staten er zorg voor dragen dat er jaarlijks onderzoek wordt ingesteld naar de veiligheid.

Artikel 10.30 (voorlichting publiek)

Voortschrijdend inzicht en ervaring leert dat de provinciale borden door anderen worden aangepast, worden veranderd, worden verplaatst, onleesbaar worden gemaakt of worden vernield. Opmerking is om in de geest van Artikel 24 van de huidige Whvbz, de nieuwe regelgeving op te stellen.

Artikel 24 Whvbz luidt: De rechthebbenden op gronden en gebouwen waarin of waarop tekens worden bevestigd, zijn gehouden het aanbrengen van die tekens en wat tot instandhouding daarvan vereist wordt, te gedogen, mits dit minstens tweemaal vierentwintig uren te voren wordt aangezegd door gedeputeerde staten.

Het laatste gedeelte: “mits dit tweemaal vierentwintig uren te voren wordt aangezegd door gedeputeerde staten,” is onuitvoerbaar. In het belang van de volksgezondheid dient er snel en adequaat publieksinformatie beschikbaar te zijn. Dus op het moment dat een waterkwaliteitsanalyse bekend is, bijvoorbeeld blauwalgen, dient direct de info op het bord te worden geplaatst om het publiek te informeren.

Reactie op onderdelen(BKL NvT)

Blz 40 bovenaan, eerste punt;

* *Zwemwater* – Provincies mogen op grond van dit besluit aanvullende en afwijkende (strengere) omgevingswaarden stellen voor zwemwateren die deel uitmaken van waterlichamen die niet bij het Rijk in beheer zijn.

Opmerking:

Met het oog op het belang van een goede bescherming van de volksgezondheid, zou deze uitzondering voor de Rijkswateren niet gemaakt moeten worden. (zie ook onder **5.4 Effecten** de 4^e bullit)

Branchepartijen pleiten voor eenduidigheid in plaats van provinciale verschillen. De kosten voor provinciaal beleid worden in deze hoger.

NvT blz 86 1^e alinea

Opmerking:

Ten aanzien van jaarlijkse aanwijzing en toekenning functie zwemwater, zie ook de opmerking gemaakt bovenstaand onder artikel 4.6 van het BKL.

6.2 Kwaliteit en beheer van zwemwater, blz 87 2^e alinea

Als er onvoldoende waarborgen zijn dat het beheer en onderhoud op aanvaardbaar niveau is en blijft, kunnen gedeputeerde staten besluiten een zwemverbod in te stellen of een negatief zwemadvies geven. Ook kan het een reden zijn de locatie niet opnieuw aan te wijzen als zwemlocatie (zie de artikelen 3.6 en 3.16 van dit besluit).

Opmerking:

Het wordt sterk betwijfeld of de afwezigheid van voldoende waarborgen voor een aanvaardbaar niveau van beheer en onderhoud een zwemverbod of negatief zwemadvies kunnen rechtvaardigen en een locatie niet als zwemwater aan te wijzen. De Europese Commissie voert een streng beleid in het toestaan van redenen om een zwemlocatie niet langer aan te wijzen. Dit kan Nederland op een reprimande of boete komen te staan.

6.6 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Bij zwemlocaties wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen C- en D-locaties. Hiermee zijn de regels over onder andere de hygiëne, veiligheid en toezicht op C-locaties komen te vervallen.

Opmerking:

Bij de bovenstaande reactie op hoofdlijnen, de noodzakelijke modernisering van de regelgeving, wordt onder andere bedoeld op het vervallen van deze regels voor C- en D-locaties. Hierbij zal bezien moeten worden hoe de effecten van het vervallen van deze regels ondervangen kunnen worden onder de Omgevingswet. Mogelijk via regelgeving in het BAL.

7 Instructieregels over de omgevingsverordening, blz 172 laatste alinea

In hoofdstuk 7 van dit besluit zijn geen instructieregels opgenomen over de omgevingsverordening ter uitvoering van de taak op het gebied van zwemwaterbeheer. In afdeling 3.2 van dit besluit zijn over deze taak wel enkele instructieregels gesteld, maar die betreffen niet de verordenende bevoegdheid van de provincie, maar bijzondere bevoegdheden van gedeputeerde staten waarmee snel ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden. Dat laat onverlet dat de provincies uit eigen beweging in de omgevingsverordening regels kunnen stellen ter uitvoering van deze taak (zie hierover ook paragraaf 6.2 van deze toelichting).

Opmerking:

Bij nader invulling van H13 van het BAL zal nog nader bezien moeten worden of het niet efficiënter is en de landelijke uniformiteit ten goede komt als er ten aanzien van de veiligheid van zwemlocaties regels in het BAL worden opgenomen in plaats van in de provinciale Omgevingsverordeningen. Dit sluit ook goed aan bij de systematiek om ook voor badinrichtingen landelijk uniforme regels op te nemen in het BAL.

13.3.3 Zwemwater

Tot slot zijn gedeputeerde staten verplicht jaarlijks een onderzoek in te stellen naar de veiligheid bij het zwemmen op de zwemlocaties. Hierbij gaat het om aspecten als diepte, bodemgesteldheid (aanwezigheid van kuilen, scherpe voorwerpen, modderbodems of steil aflopende bodems), aanwezigheid van een vaargeul, draaikolken en dergelijke. Ook de hygiëne van zwemlocaties valt onder de reikwijdte van dit veiligheidsonderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan uitwerpselen op de aanliggende gronden en de aanwezigheid van voedselresten. De monitoringsverplichtingen van de zwemwaterrichtlijn waren voor inwerkingtreding van de Omgevingswet omgezet in hoofdstuk V van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Opmerking:

Zie hierbij de eerder gemaakte opmerking onder artikel 10.23 van het BKL. De term veiligheidsonderzoek is onvolledig en verwarrend omdat ook hygiëne wordt bedoeld. Daarom is aanpassing nodig in de zin van veiligheid en hygiëne onderzoek.

15.13 Water, onder Zwemwater

Voor zwemwater op aangewezen locaties (in oppervlaktewater) zijn de desbetreffende regels uit de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en de regels uit het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden opgenomen. De omgevingswaarden zijn opgenomen in paragraaf 2.2.3, de regels over kwaliteit en beheer in afdeling 3.2 en de regels over monitoring in paragraaf 10.2.3 van dit besluit. Een groot deel van deze regels betreft de implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Een belangrijke wijziging op het gebied van zwemwater is dat het badseizoen niet meer landelijk wordt vastgesteld. Daarnaast is het onderscheid tussen C- en D- locaties komen te vervallen. Hiermee komt een aantal bepalingen niet meer terug.

Opmerking:

Zie ook de bovenstaande opmerking die is gemaakt onder 6.6 NvT BKL over het vervallen van regelgeving voor C- en D-locaties.

Reactie op onderdelen(BKL NvT artikelsgewijs)

Artikel 3.5 (duur badseizoen) [art. 2.30, onder c, Ow] 1^e alinea

De duur van het badseizoen kan daarmee per provincie verschillen.

Opmerking:

De duur van het badseizoen kan niet alleen per provincie maar ook per zwemwaterlocatie verschillen. De tekst in deze zin aanpassen.

Artikel 3.8 (verplichting tot het vaststellen van maatregelen) [art. 2.24, eerste lid, Ow, art. 2.30, onder b, Ow]

In deze bepaling is de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gedeputeerde staten en het bevoegd gezag opgenomen om maatregelen voor het behoud of het verbeteren van de veiligheid bij zwemmen vast te stellen. Deze maatregelen worden vastgesteld op grond van het veiligheidsonderzoek, dat door gedeputeerde staten jaarlijks wordt uitgevoerd (op basis van artikel 10.23 van dit besluit).

Opmerking:

Zie de opmerking die is gemaakt bovenstaand onder artikel 3.8 van het BKL.

Bijlage

Onderwerpen voor moderniseringsslag:

- De landelijk gedragen visie voor badinrichtingen zoals deze in het BAL is verwerkt, vertalen naar een visie voor zwemwaterlocaties in oppervlaktewater wat zal bijdragen aan herkenbare en evenwichtige regels voor het domein ZWEMMEN.
We denken hierbij aan het opstellen van een risicoanalyse en bijbehorend beheersplan door de locatiebeheerder.
De regels kunnen uiteindelijk in het BAL en in het BKL een plaats krijgen.
- Wat te doen met de huidige protocollen zoals blauwalgen, zwemmersjeuk, aan- en afvoeren zwemwaterfunctie.
- Wat te doen met kandidaatlocaties. Locaties waar nog geen regelgeving op van toepassing is maar waar wel voorbereidende onderzoeken plaatsvinden.
- Wat zijn de gevolgen van het verdwijnen van een categorie C en een categorie D zwemgelegenheid zoals dit in het huidige Bhvz staat beschreven.
- Wat te doen met de groei van waterspeelplaatsen.
- Wat te doen met zwemwaterlocaties die niet als zodanig worden geregistreerd omdat de ondernemer gebruik maakt van een zeil op de waterbodem.
- Hoe kunnen we branchepartijen zoals Recron en Recreatieschappen tegemoetkomen aan de vraag naar één landelijk beleid.
- Wat zijn de gevolgen van relevante regels uit het Bhvz die zijn verdwenen.