

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
T.a.v. de heer M.G.J. Harbers  
Postbus 20901  
2500 EX 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
21 december 2021	Bevat persoonsgegevens	ROWW 11084/2022	22 februari 2022
onderwerp			
Consultatiereactie wijziging Drinkwaterbesluit en Bkl			

Geachte heer Harbers,

Dank voor uw brief met bijlagen waarbij u ons in de gelegenheid stelt om ons oordeel te geven over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) respectievelijk het Drinkwaterbesluit (Dwb), in verband met de implementatie van de herziene Europese Drinkwaterrichtlijn.

Deze wijziging van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving onder de Omgevingswet laat zien, dat het stelsel werkt zoals beoogt, namelijk een soepele implementatie van EU-richtlijnen. Deze wijzigingen vragen om een reactie vanuit de wettelijke verantwoordelijkheid van provincies voor de drinkwatervoorziening en grondwaterbescherming, in het bijzonder het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden en daarbinnen gelegen waterwingebieden. We verwachten in zijn algemeenheid geen grote hobbels in de uitvoeringspraktijk van provincies. Wel vragen we in deze reactie voor aantal punten aandacht, onder meer over de positie van waterschappen, industriële onttrekkingen, de bestuurslasten van provincies en het nog ontbreken van overgangsrecht. In onze reactie zullen we hier nader op ingaan.

Wij streven naar een reactie op dit wijzigingsbesluit die uw ministerie verder helpt met de opbouw en uitwerking van de stelselherziening Omgevingsrecht. Het IPO blijft graag nauw betrokken bij de verdere ontwikkeling van het totale stelsel. Uiteraard zijn we bereid tot een nader gesprek om onze punten toe te lichten.

Zoals altijd is ons oordeel gebaseerd op:

1. de mate waarin de uitvoeringsregelgeving de provinciale uitvoeringspraktijk ondersteunt om het doel van de wet te realiseren;
2. de bijdrage aan de vier verbeterdoelen van de wet (vergroten inzichtelijkheid,

Inlichtingen bij :   
Email :   
Bijlagen : 0

voorspelbaarheid en gebruiksgemak, bewerkstelligen van een samenhangende benadering, vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving)

3. de uitgangspunten in de Nota's van Toelichting van de AMvB's, in het bijzonder: a. het gelijkwaardig beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit, b. flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerk mogelijkheden), c. aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling én bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid, d. geen koppeling besluit-omgevingswaarde;
4. een terughoudende opstelling van het Rijk bij het stellen van instructieregels, conform art. 2.24 en art. 2.3 van de Omgevingswet op basis van nationaal belang, doeltreffende en doelmatige taakuitoefening en internationale verplichtingen.

Deze brief bevat ons bestuurlijk oordeel op hoofdlijnen. Nadere uitwerking en toelichting op de voor provincies belangrijke punten die hun taak- en bevoegheidsuitoefening aangaan zijn benoemd in deze brief.

### **Bestuurlijk oordeel**

Ons bestuurlijk oordeel richt zich op de vraag of de uitvoeringsregelgeving de provincies in staat stelt datgene te doen wat de wetgever beoogt:

1. sturing geven op ruimtelijke ontwikkelingen (groei, transformatie, krimp),
2. sturing geven op activiteiten door middel van vergunningen en algemene regels en
3. sturing geven op de taak- en bevoegdheidsuitoefening van gemeenten en waterschappen om daarmee het doel van de wet (ontwikkelen en beschermen) en de vier verbeterdoelen mede te helpen realiseren.

### Positie waterschappen in relatie tot art. 3.15a en 4.3 Bkl

Ter implementatie van de artikelen 8 en 13 van de Drinkwaterrichtlijn is een nieuw artikel 3.15a opgenomen in afdeling 3.3 Beheer van watersystemen van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het betreft tot de water(kwaliteits)beheerder gerichte verplichtingen voor grond- en oppervlaktewaterlichamen waaraan de functie "waterwinlocatie" is toegekend. De richtlijn vereist voor de onttrekkingsgebieden voor de onttrekkingspunten in deze waterlichamen een specifieke risicobeoordeling en risicobeheer (artikel 8, eerste tot en met derde lid, van de richtlijn) met aanvullende verplichtingen voor zeer zorgwekkende stoffen (artikel 13, achtste lid, van de richtlijn).

In het nieuwe art. 3.15a van het Bkl wordt de risicobeoordeling als bedoeld in art. 8 Drinkwaterrichtlijn ook toebedeeld aan de waterschappen. In art. 3.15a Bkl wordt ten onrechte aangenomen dat de aanwijzing van de maatschappelijke functie drinkwater ook in het waterbeheerplan van het waterschap plaatsvindt. Deze aanname vindt geen steun in het Bkl; daar is immers de aanwijzing van de maatschappelijke functie drinkwater alleen verplicht voor het regionaal waterprogramma van de provincie en het nationaal waterprogramma. In art. 4.3 Bkl wordt niet geregeld dat het waterbeheerprogramma van het waterschap deze verplichte aanwijzing kent. Op grond hiervan ligt het niet voor de hand dat waterschappen (ook) belast worden met het uitvoeren van de verplichtingen van art. 8 Drinkwaterrichtlijn inzake de risicobeoordeling respectievelijk het risicobeheer van onttrekkingsgebieden voor onttrekkingspunten in grond- of oppervlaktewaterlichamen. Waterschappen zijn nu niet verantwoordelijk voor monitoring van grondwaterlichamen en dus risicobeheer en -beoordeling bij waterschappen beleggen leidt tot meer bestuurlijke lasten bij de waterschappen.

Bovendien is het uitsluitend aan provincies en de minister van I&W voorbehouden om waterwinlocaties in grond- en oppervlaktewaterlichamen aan te wijzen. Dat is geregeld in art. 4.4 respectievelijk 4.10 Bkl. Ook dat is een aanwijzing dat het niet logisch is dat waterschappen de onderhavige risicobeoordeling en -beheer uitvoeren. Ook geldt dat het waterschap met haar waterbeheerprogramma rekening houdt met het regionale waterprogramma van de provincie, volgens art. 3.7 Ow. Nog een argument om deze bevoegdheid niet aan waterschappen toe te kennen. Provincies zijn, op grond van art. 3.15a Bkl verantwoordelijk voor risicobeoordeling en risicobeheer van onttrekkingsgebieden voor grondwaterlichamen waarvoor de functie drinkwateronttrekking is aangewezen. Zij wijzen immers de grondwaterbeschermingsgebieden aan in de omgevingsverordening, conform de instructieregel van art. 7.11 Bkl en nemen maatregelen om de kwaliteit van het grondwater in de aangewezen grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen (art. 2.18 van de Omgevingswet).

Concreet is het IPO van oordeel dat er goede argumenten zijn om bij lid 1 van art. 3.15a Bkl sub a te schrappen en dat in lid 2 de redactie zo wordt gewijzigd dat er geen verwijzing plaatsvindt naar waterbeheerprogramma van het waterschap. Daarmee wensen we ook dat de voorgestelde wijziging van art 4.3 Bkl niet wordt doorgevoerd.

Bovendien, bij nadere beschouwing is de juridische basis van art 3.15a Bkl wankel in onze ogen. Dit artikel ziet immers toe op de taakuitoefening van bevoegde bestuursorganen. De wetgever stelt dat het rijkinstructieregels kan stellen op grond van art 2.24 en 2.25 Ow, maar gaat in haar MvT voorbij aan art 2.26 Ow, die de wettelijke grondslag biedt om verplichte instructieregels te stellen aan programma's, waar de Drinkwaterrichtlijn overigens niet expliciet wordt genoemd in de niet-limitatieve lijst. Ons ontgaat de ratio om naast de instructieregels aan de inhoud van programma's die verplicht zijn ter uitvoering van EU-richtlijnen (art 3.8 Ow) ook nog een instructieregel over de taakuitoefening op te nemen. Dat hebben we bij de implementatie van de KRW in het Bkl ook niet zo geregeld. Dus feitelijk is art. 3.15a Bkl overbodig.

#### Risico-beoordeling

In het Drinkwaterbesluit worden eisen gesteld waar we als provincies, direct of indirect, aan moeten voldoen. De risicobeoordeling voor de drinkwaterwinningen verloopt grotendeels via het proces van de gebiedsdossiers. Hiervoor is enkele jaren geleden een protocol opgesteld. We raden aan om na te gaan of de voorgestelde wijziging van het Drinkwaterbesluit aanleiding geeft om het 'Protocol Gebiedsdossiers' aan te passen.

Onduidelijk is nog welke stoffen Europa op de 'aandachtstoffenlijst' gaat zetten en welke extra stoffen worden toegevoegd ten opzicht van wat er nu al wordt gemeten. Dit vraagt om extra monitoringsverplichtingen van de provincies. Alle provincies hebben o.a. uit kosten oogpunt gezamenlijk een contract afgesloten met een laboratorium die de monitoring van stoffen verzorgt. Nieuwe stoffen daaraan toevoegen gaat is niet eenvoudig. Dit contract loopt nog tot en met 2024.

Het Handelingskader PFAS (uit de bodemregelgeving) lijkt niet aan te sluiten bij het Drinkwaterbesluit. In het Handelingskader zijn per gebied meer PFAS toegestaan dan in de Drinkwaterrichtlijn. Dit is tegenstrijdig. Hoe komen we tot een juiste implementatie van de Drinkwaterrichtlijn inzake PFAS?

De toetsing voor industrieel gebruik van water voor menselijke consumptie ligt bij NVWA (dus in producten en niet als drinkwater, waarbij flessen spa ook een product is) en zij pakken dit in praktijk niet tot nauwelijks op. De regels hierbij wijken ook af, terwijl dit niet logisch is vanuit KRW en voor ons niet begrijpelijk vanuit risico benadering.

Wat onduidelijk is of, voor de industriële winningen, de verplichtingen in het HACCP (voedsel- en warenregelgeving) voldoende zijn, zodat wij onze KRW verplichtingen na kunnen komen. Immers deze verplichtingen komen niet meer terug in het DW-besluit. Op basis van de transponeringstabel kunnen we niet toetsen of HACCP een vergelijkbare verplichting oplegt.

In art. 47 Drinkwaterbesluit wordt verwezen naar art. 9 van de Drinkwaterrichtlijn, die stelt dat de lidstaten ervoor zorgen dat waterleveranciers met betrekking tot het watervoorzieningssysteem risicobeoordeling uitvoeren en risicobeheer uitvoeren. Nu wordt in lid 3 van art. 47 Drinkwaterbesluit bepaald dat de risicobeoordeling van het watervoorzieningssysteem door de eigenaar van een drinkwaterbedrijf voor de eerste maal uiterlijk op 12 januari 2029 wordt uitgevoerd en vervolgens elke vier jaar geactualiseerd, of tussentijds indien wijzigingen in de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dus daar waar de richtlijn de waterleverancier aanspreekt, spreekt art. 47 lid 3 van het Drinkwaterbesluit de eigenaar van het drinkwaterbedrijf aan. Dat is in sommige gevallen ook de provincie of de gemeenten als aandeelhouder en daarmee eigenaar van het drinkwaterbedrijf. Dit lijkt een onbedoelde verschrijving in art. 47 lid 3 en daarmee een onjuiste implementatie van de Drinkwaterrichtlijn. Dit valt ons inziens op te lossen door de zinssnede "de eigenaar van" te schrappen.

#### Toename lasten voor provincies?

In de vertaling van de (herziene) Drinkwaterrichtlijn naar de Nederlandse wetgeving kiest het Rijk ervoor om de daaruit voortvloeiende nieuwe monitoringstaak bij de overheid (provincie) te beleggen.

Voor zover dat om winningen van publiek belang gaat (drinkwaterwinningen) kunnen wij dat nog wel enigszins begrijpen, gelet ook op de overlap die bestaat tussen deze nieuwe monitoringstaak vanwege de (herziene) Dwr en de monitoring vanwege de KRW. Hoewel we ook ten aanzien daarvan het Rijk willen wijzen op de afspraken die provincies hebben met drinkwaterbedrijven over (mede)financiering van monitoringsnetwerken door drinkwaterbedrijven. Het huidige voorstel zou dergelijke afspraken (nu of in de toekomst) kunnen bemoeilijken, wanneer e.e.a. ongenueanceerd als overheidstaak wordt belegd/gebracht. Wellicht kan hier in een nadere toelichting duiding aan worden gegeven.

Voor zover het om winningen van privaat belang gaat (industriële onttrekking) kunnen wij het niet begrijpen. Een dergelijke monitoringstaak hebben wij op dit moment (via de vergunning) bij betreffende bedrijven zelf belegd, gelet op dat private belang. Al sinds jaar en dag is ons grondwaterbeschermingsbeleid (inclusief de beschermingsregels in de vastgelegde beschermingsgebieden) gericht op de openbare drinkwaterwinningen en expliciet niet op de overige 'private' winningen t.b.v. menselijke consumptie. Wij vragen hier uitdrukkelijk aandacht voor in het kader van dit wetsvoorstel.

Verder merken we op dat de monitoringsverplichtingen die we nu al verrichten ter uitvoering van de KRW met deze implementatie van de Drinkwaterrichtlijn zullen toenemen. In de "Algemene deel toelichting consultatieversie" staat over de bestuurslasten overheid (par 7.3) dat de lasten voor provincies en waterbeheerders beperkt zullen zijn, omdat aangesloten wordt bij de huidige praktijk.

Het meten van extra stoffen levert echter extra regeldruk op voor provincies en wellicht ook voor drinkwaterbedrijven. Deze kosten zijn nog niet kwantificeerbaar. Extra analyses kan tot een verhoging van monitoringskosten leiden is.

Overigens is het goed op te merken dat ook de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven niet in alle gevallen moet worden onderschat.

In Gelderland zijn/worden voor (vergunningsplichtige) industriële grondwateronttrekkingen bedoeld voor menselijke consumptie vergunningen aangepast. In de aangepaste vergunningen is opgenomen dat het bedrijf zelf moet monitoren. Hoewel niet is in te schatten wat de wijzigingen precies gaan betekenen, kan dit voor sommige kleine "onttrekkers" (zoals campings) wel degelijk een lastenverzwaring betekenen.

Hoewel het nog niet kwantificeerbaar is, is een afspraak met het ministerie van I&W op zijn plaats inzake een vergoeding van deze extra kosten voor provincies. Immers ook de voor de implementatie van de EU-verordening over hergebruik van effluent zijn bestuurlijke afspraken in de maak over de vergoeding door I&W van de kosten die provincies maken als bevoegd gezag.

Overgangsrecht is noodzakelijk

We constateren dat de bepaling over overgangsrecht nog niet is ingevuld. We zien dat in artikel III wel dat de wetgever de risicobeoordeling en het risicobeheer van de onttrekkingsgebieden voor onttrekkingspunten, bedoeld in artikel 3.15a Bkl voor de eerste maal uiterlijk op 12 juli 2027 uitgevoerd wil zien. Dat is rijkelijk laat in het proces van opstellen van regionale waterprogramma's in de cyclus van de KRW. Immers deze wijziging ziet er ook op toe dat art. 8 en 13 van de Drinkwaterrichtlijn worden geïmplementeerd in het regionale waterprogramma van provincies, die uiterlijk op 22 december 2027 zijn vastgesteld.

Daarnaast missen we overgangsrecht. Immers de regionale waterprogramma's, of nu nog regionale waterplannen onder Waterwet, worden of zijn uiterlijk 22 maart 2022 vastgesteld. Deze wijziging van de het Bkl gaat op z'n vroegst eind in werking treden. De vraag dringt zich daarmee gelijk op wanneer provincies moeten voldoen aan de rijksinstructieregels voor de inhoud van het regionale waterprogramma. Is dat vanaf het moment van inwerkingtreding van deze wijziging van het Bkl of is dat vanaf 22 december 2027? Het IPO wil hier graag een duidelijk antwoord op.

Met vriendelijke groet,  
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

