

Vergaderjaar 2007–2008

31 527

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 mei 2008 en het nader rapport d.d. 2 juli 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 april 2008, nr. 08.001106, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en de Wet op de waterhuishouding (aanwijzing en kwaliteit van zwemwateren), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel behelst de implementatie van richtlijn 2006/7/EG betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit (hierna: de richtlijn). Het voorstel biedt een procedure voor de aanwijzing van zwemwateren. Deze aanwijzing brengt mee dat de desbetreffende wateren stelselmatig worden beoordeeld op hun kwaliteit en dat zij in 2015 door te nemen beheersmaatregelen een aanvaardbare zwemkwaliteit moeten hebben. Zwemwateren waarvan de kwaliteit slecht blijft of waarvan de noodzakelijke verbetermaatregelen te kostbaar zijn, worden niet meer aangewezen als zwemwater. Zwemmen in deze wateren zal worden verboden of ontraden. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de wijze van implementatie en de afbakening van bevoegdheden. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 april 2008, nr. 08.001106, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2008, nr. W08.08.0121/IV bied ik U hierbij mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Niveau van regulering
Het wetsvoorstel bevat verschillende bepalingen die een grondslag bieden om, naar het oordeel van de Raad belangrijke, onderdelen van de richtlijn om te zetten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Zo bepaalt de richtlijn in artikel 4, tweede lid, dat zwemwaterkwaliteitsbeoordelingen worden uitgevoerd:

- (a) voor elk zwemwater;*
- (b) na afloop van elk badseizoen;*
- (c) aan de hand van de reeks zwemwaterkwaliteitsgegevens, die met betrekking tot dat badseizoen en de drie voorgaande badseizoenen zijn verzameld, en*
- (d) overeenkomstig de procedure van bijlage II van de richtlijn.*

Artikel 12, eerste lid, van de richtlijn houdt in dat de lidstaten ervoor zorgen dat bepaalde informatie actief wordt verspreid en zo snel mogelijk tijdens het badseizoen op een gemakkelijk toegankelijke plaats in de onmiddellijke nabijheid van elk zwemwater beschikbaar wordt gesteld. Hierbij worden onder meer genoemd de actuele indeling van het zwemwater alsmede elk zwemverbod of negatief zwemadvies, een algemene beschrijving van het zwemwater in niet-technische bewoordingen, specifieke mededelingen in het geval van zwemwater waarin zich een kortstondige verontreiniging kan voordoen en informatie over de aard en de verwachte duur van abnormale situaties tijdens zulke gebeurtenissen.

Deze bepalingen moeten worden omgezet door regels die kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 10f, onderdeel b, en artikel 1, derde lid, respectievelijk artikel 10ca van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). Het is naar het oordeel van de Raad wenselijk ten minste de kern van deze bepalingen in het wetsvoorstel op te nemen. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

1. De Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel verschillende bepalingen bevat die een grondslag bieden om belangrijke onderdelen van de richtlijn om te zetten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het college wijst daarbij op de artikelen 4, tweede lid, en 12, eerste lid, van de richtlijn die moeten worden omgezet door regels die kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 10f, onderdeel b en artikel 1, derde lid, respectievelijk artikel 10ca van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). De raad acht het wenselijk ten minste de kern van die richtlijnbe-
palingen in het wetsvoorstel op te nemen.

Het advies van de raad is door mij gevolgd wat heeft geresulteerd in een aanpassing van de genoemde bepalingen van het wetsvoorstel (artikel I, onderdelen C en E).

2. *Aanwijzing van locaties, functietoekenning en hun mogelijke gevolgen*
Het wetsvoorstel kent in de artikelen 10b en 11 van de Whvbz en artikel 9a van de Wet op de waterhuishouding (Wwh) een ingewikkeld samenstel van bepalingen tot het aanwijzen van locaties waar naar het oordeel van het college van gedeputeerde staten door een groot aantal personen wordt gezwommen, tot het onder bepaalde omstandigheden sluiten van badinrichtingen of het instellen van een zwemverbod of het uitbrengen van een negatief zwemadvies en tot het vastleggen van de functie zwemwater. Met deze artikelen worden artikel 3, eerste lid, en artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a en b, van de richtlijn omgezet.

Artikel 3, eerste lid, van de richtlijn houdt – voor zover hier van belang – in dat de lidstaten elk jaar alle zwemwateren aanwijzen. Artikel 5, vierde lid, bepaalt dat voor elk zwemwater dat als «slecht» is ingedeeld, met ingang van het badseizoen volgend op dat van de indeling onder meer passende beheersmaatregelen worden genomen waaronder een zwemverbod of een negatief zwemadvies. Verder wordt volgens dit artikel een permanent zwemverbod ingesteld of een permanent negatief zwemadvies uitgebracht indien een zwemwater vijf opeenvolgende jaren als «slecht» is ingedeeld. Wanneer een lidstaat van oordeel is dat de verwezenlijking van de kwaliteit «aanvaardbaar» onhaalbaar of onevenredig is, kan hij evenwel vóór het einde van de periode van vijf jaar een permanent zwemverbod instellen of een permanent negatief zwemadvies uitbrengen.

Volgens het wetsvoorstel maken gedeputeerde staten jaarlijks aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de

minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) de locaties bekend waar naar hun oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen (artikel 10b, eerste lid, Whvbz). Indien aan het water van de aangewezen locaties de functie van zwemwater is toegekend in de plannen, bedoeld in de artikelen 5, eerste lid, en 7, eerste lid, van de Wwh, wijzen gedeputeerde staten na overleg met het bevoegde bestuursorgaan deze locaties aan en stellen zij naast de minister van VenW de minister van VROM hiervan op de hoogte (artikel 10b, tweede lid, Whvbz). De minister van VenW, respectievelijk provinciale staten leggen in het plan, bedoeld in artikel 5, eerste lid, respectievelijk 7, eerste lid, van de Wwh de functie van zwemwater vast, rekening houdend met het oordeel van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Whvbz en indien maatregelen ter verwezenlijking van de op grond van artikel 1, derde lid, van de Whvbz voorgeschreven klasse «aanvaardbaar» naar hun oordeel uitvoerbaar en niet onevenredig kostbaar zijn (artikel 9a, eerste lid, van de Wwh). De functie van zwemwater wordt echter niet vastgelegd indien een op grond van artikel 10b, tweede lid, van de Whvbz aangewezen locatie gedurende vijf achtereenvolgende jaren in de klasse «slecht» is ingedeeld (artikel 9a, tweede lid, van de Wwh).

Ook volgens artikel 10b, derde lid, van de Whvbz wordt een op basis van het eerste lid aangemerkte locatie niet aangewezen indien gedurende vijf achtereenvolgende jaren de locatie in de klasse «slecht» is ingedeeld. Verder kunnen gedeputeerde staten op grond van artikel 11 van de Whvbz, indien de omstandigheden met betrekking tot een badinrichting of een andere plaats die wordt gebruikt voor het zwemmen daartoe uit een oogpunt van hygiëne of veiligheid van de bezoekers aanleiding geven, de houder van de badinrichting gelasten deze te sluiten, onderscheidenlijk een zwemverbod instellen of een negatief zwemadvies uitbrengen.

Het voorgestelde geheel van wettelijke bepalingen roept een aantal vragen op. De richtlijn bepaalt in artikel 3, eerste lid, dat de lidstaten elk jaar alle zwemwateren aanwijzen. De eerste vraag in dit verband is of met het oog hierop niet volstaan kan worden met één eenvoudige regeling in de Whvbz zonder dat in de Wwh een specifieke bepaling wordt opgenomen op grond waarvan de minister van VenW en provinciale staten verplicht zijn de functie van zwemwater vast te leggen waarbij zij een eigen beoordeling uitvoeren. De huidige wettelijke regeling staat er niet aan in de weg dat, wanneer gedeputeerde staten zwemwateren hebben aangewezen, de minister en provinciale staten in de plannen, bedoeld in de artikelen 5 en 7 van de Wwh, aan de betreffende wateren de functie zwemwater toekennen. Ligt het niet meer voor de hand deze beoordeling te laten aan gedeputeerde staten of, indien dit gelet op de bestaande bevoegdheidsverdeling niet mogelijk is, de aanwijzing in het verlengde van de functievaststelling op te dragen aan de minister van VenW en provinciale staten?

Een tweede vraag is wat de rol van de minister van VROM is. Waarom zou het nodig zijn dat gedeputeerde staten de locaties waar naar hun oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen en de aanwijzing van deze locaties aan deze minister bekendmaken, nu deze minister wat deze locaties betreft niet over bijzondere bevoegdheden beschikt?

Een volgende vraag is of de regeling, indien het op grond van de nationale wetgeving nodig is dat zowel de colleges van gedeputeerde staten als de minister van VenW en provinciale staten bij de aanwijzing en de functie-toekenning betrokken moeten zijn, niet eenvoudiger zou kunnen. Nu bepaalt artikel 10b, derde lid, van de Whvbz bijvoorbeeld dat een locatie niet wordt aangewezen indien deze gedurende vijf achtereenvolgende jaren in de klasse «slecht» is ingedeeld. Volgens het tweede lid van dit artikel wordt een locatie aangewezen indien aan het water daarvan in de plannen, bedoeld in de artikelen 5 en 7, van de Wwh de functie zwemwater is toegekend. Maar in artikel 9a, tweede lid, van de Wwh wordt bepaald dat de functie zwemwater niet wordt vastgelegd indien een aangewezen locatie gedurende vijf achtereenvolgende jaren in de klasse «slecht» is ingedeeld. Het betreffende water kan dus helemaal niet door gedeputeerde staten worden aangewezen.

De principiële vraag die achter dit samenstel van bepalingen schuilgaat, is of de Whvbz wel de meest aangewezen wettelijke regeling is voor omzetting van deze richtlijn, nu de richtlijn volgens artikel 1, derde lid, aanhef en onder a niet van toepassing is op zwembaden en gezondheidsbaden terwijl de Whvbz,

gelet op haar geschiedenis en inhoud, in belangrijke mate wel daarop betrekking heeft.

De Raad adviseert op deze vragen in de toelichting in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

2. De Raad wijst op het zijns inziens ingewikkelde samenstel van bepalingen in het wetsvoorstel die de regeling betreffen van het aanwijzen van locaties waar door een groot aantal personen wordt gezwommen. Het college stelt hierbij een aantal vragen die dit samenstel van bepalingen oproept. Deze vragen komen hierna aan de orde en zullen daar ook beantwoord worden.

Allereerst kan op het volgende worden gewezen.

Er ligt een aantal overwegingen ten grondslag aan het samenstel van bepalingen. Deze volgen uit de doelstellingen van de Whvbz en de Wwh en de bestaande bevoegdheden van de verantwoordelijke bestuursorganen. De bepalingen uit de richtlijn hebben tot doel om enerzijds de kwaliteit van het zwemwater te garanderen uit overwegingen van milieukwaliteit en anderzijds de gezondheid van de zwemmer te waarborgen. Wat betreft het realiseren van de vereiste kwaliteit van het zwemwater is de Wwh de aangewezen wet om de verplichtingen uit de richtlijn daarin te implementeren. De functietoekenning van zwemwater heeft tot doel om binnen het bestaande Nederlandse stelsel de maatregelen voor het behalen van de vereiste kwaliteit uit te kunnen voeren. De overweging om de aanwijzing van zwemwaterlocaties in de Whvbz op te nemen berust onder andere op de Europeesrechtelijke verplichting om een instrument te creëren waar rechtsbescherming tegen openstaat. De Whvbz is specifiek gericht op de bescherming van de veiligheid van- en de hygiëne bij het zwemmen door het waarborgen van de zwemwaterkwaliteit en bevat tevens een aantal bevoegdheden om de gezondheid te kunnen waarborgen waaronder het zwemverbod. Een deel van de bevoegdheden in de Whvbz is gericht op het zwemmen in oppervlaktewater. De richtlijn uit 1976, de voorloper van richtlijn 2006/7/EG is in de Whvbz geïmplementeerd en de thans aan de orde zijnde implementatie sluit hierbij aan. In de Whvbz zijn verschillende voorschriften uit de richtlijn geïmplementeerd die geen verband houden met het waterbeheer, maar gericht zijn op de gezondheid van de zwemmer. De verschillende doelstellingen van de Wwh en de Whvbz hebben geleid tot dit samenstel van bepalingen dat moet leiden tot een effectieve implementatie van de richtlijn waarbij ondertussen rekening wordt gehouden met het bestaande wettelijke kader. Dit bestaande wettelijke kader is tevens de reden waarom niet de gehele richtlijn in de Wwh is geïmplementeerd zoals de Raad voorstelt. De toelichting is aangevuld om dit nader uiteen te zetten (algemeen deel: paragraaf 4.1).

De Raad merkt ook op dat de beoordeling van de vraag of een locatie dient te worden aangewezen, met inbegrip van de functievaststelling, ofwel door gedeputeerde staten zou moeten gebeuren ofwel door de minister van VenW en provinciale staten. De tweedeling in het integraal waterkwaliteitsbeheer enerzijds en de volksgezondheid anderzijds ligt ook ten grondslag aan de bevoegdheidsverdeling bij de aanwijzing en de functietoekenning van zwemwater. Gedeputeerde staten beoordelen in het kader van de Whvbz de gezondheidsrisico's voor de zwemmers, terwijl de minister van VenW en provinciale staten in het kader van de Wwh een beoordeling maken van het integrale waterkwaliteitsbeheer. Deze bevoegdheidsverdeling komt tot uitdrukking in het samenstel van bepalingen betreffende de aanwijzing en de functietoekenning waarbij elk bestuursorgaan vanuit de eigen verantwoordelijkheden een afweging maakt met betrekking tot de geschiktheid van een zwemwater. De memorie van toelichting is in die zin aangepast (algemeen deel: paragraaf 5.2).

De Raad stelt verder de vraag welke rol de minister van VROM heeft nu gedeputeerde staten de aangewezen locaties aan deze minister bekendmaken. Het moge duidelijk zijn dat de minister van VROM een integrale verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid en gezondheid van de zwemmer in Nederland. Van oudsher is die verantwoordelijkheid wettelijk gewaarborgd in de Whvbz. Het is vanuit die optiek wenselijk dat die minister geïnformeerd wordt over de locaties. Dit heeft geleid tot de aanpassing van de toelichting om te benadrukken dat deze bepaling in artikel 10, tweede lid, van de Whvbz mede als informatieverplichting is bedoeld. Gedeputeerde staten delen de aangewezen

locaties mee aan de minister van VROM ook ten behoeve van de rapportage aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. De memorie van toelichting is aangepast (artikelsgewijs: artikel 10b, tweede lid, van de Whvbz).

De Raad constateert dat een aangewezen locatie die vijf achtereenvolgende jaren in de klasse «slecht» is ingedeeld niet kan worden aangewezen door gedeputeerde staten nu de functie zwemwater niet kan worden vastgelegd om dezelfde reden. Met betrekking tot deze opmerkingen wordt het volgende overwogen. Nu de richtlijn bepaalt dat een locatie niet mag worden aangewezen indien de zwemwaterkwaliteit vijf jaar in een slechte kwaliteitsklasse is ingedeeld, mag een locatie noch de functie zwemwater krijgen, noch aangewezen worden. Aldus wordt de afstemming tussen de aanwijzing en de plannen gerealiseerd. Mocht een locatie niet opnieuw worden aangewezen dan moet om die reden ook de functietoekenning worden ingetrokken. Echter hoewel de aanwijzing afhankelijk is van de functietoekenning is het omgekeerde niet het geval. De plancyclus voor de functietoekenning kent een periode van zes jaar, waardoor de functie zwemwater langer kan blijven bestaan dan de aanwijzing op een locatie. Een direct verband tussen functietoekenning en aanwijzing wordt alsnog gewaarborgd door artikel 9a, tweede lid, van de Wwh. De toelichting is aangevuld om dit nader toe te lichten (artikelsgewijs: artikel 9a, tweede lid, van de Wwh).

3. Onderscheid tussen bevoegdheden van de richtlijn en andere bevoegdheden betreffende het water

De richtlijn is op grond van artikel 1, derde lid, van toepassing op elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat. Artikel 1, derde lid, is volgens de transponeringstabel geïmplementeerd in artikel 1, eerste lid, en artikel 10b, vijfde lid, van de Whvbz en artikel 9a van de Wwh. Niet duidelijk is of de bovengenoemde bepalingen zuiver ter implementatie van de richtlijn worden vastgesteld of dat deze ook andere publieke doelstellingen dan die van de richtlijn waarborgen. De Raad gaat er vanuit dat de richtlijn in artikel 1, derde lid, doelt op permanente zwemverboden en permanente negatieve zwemadviezen die ter uitvoering van de bepalingen en doelstellingen van de richtlijn zijn vastgesteld. Voor zover andere doelstellingen dan die van de richtlijn, als bijvoorbeeld natuurbescherming, reden kunnen zijn om oppervlaktewateren niet aan te wijzen als zwemwater of het gebruik als zwemwater te verbieden, zou de toelichting bij het voorstel kunnen worden aangevuld door uiteen te zetten op grond van welke voorschriften dergelijke maatregelen kunnen worden uitgevaardigd.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

3. De Raad stelt dat de richtlijn op grond van artikel 1, derde lid, van toepassing is op elk oppervlaktewater waar naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat. Het college wijst op de bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gevoegde transponeringstabel waaruit blijkt dat artikel 1, derde lid, van de richtlijn geïmplementeerd is in artikel 1, eerste lid, en artikel 10, vijfde lid, van de Whvbz en artikel 9a van de Wwh maar acht het niet duidelijk of die voorgestelde bepalingen zuiver ter implementatie van de richtlijn dienen dan wel tevens andere publieke doelstellingen waarborgen. Naar aanleiding van deze opmerking van de raad is de toelichting aangevuld met een uiteenzetting omtrent locaties waar mogelijk door een groot aantal mensen wordt gezwommen terwijl zwemverboden op basis van andere regelgeving worden ingesteld, welke locaties niet in de inventarisatie op grond van de Whvbz worden opgenomen. Zo kunnen zwemverboden worden opgelegd op grond van een Algemene Plaatselijke Verordening op basis van de gemeentewet of op grond van het Binnenvaartpolitiereglement (artikel 8.08) (algemeen: paragraaf 5.2).

4. Redenen voor niet aanwijzen locatie

Artikel 10b, vierde lid, van de Whvbz bepaalt dat gedeputeerde staten bevoegd zijn om in bij algemene maatregel van bestuur te regelen gevallen een door hen overeenkomstig artikel 10b, eerste lid, bekendgemaakte locatie niet aan te

wijzen, wanneer zij op grond van artikel 11, tweede lid, van de Whvbz de sluiting van een badinrichting hebben gelast, een zwemverbod hebben ingesteld of een negatief zwemadvies hebben uitgebracht, omdat de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de klasse «aanvaardbaar» niet uitvoerbaar of onevenredig kostbaar zijn. Dit artikel strekt, aldus de toelichting, mede tot implementatie van het begrip «permanent» uit de richtlijn, waarbij de toepassing van een zwemverbod of negatief zwemadvies tot gevolg kan hebben dat een locatie niet opnieuw wordt aangewezen. Onder «permanent» wordt echter op grond van de richtlijn verstaan «met betrekking tot een zwemverbod of een negatief zwemadvies, voor de duur van ten minste één volledig badseizoen». Het is dan ook niet duidelijk welke «gevallen» worden geregeld met de algemene maatregel van bestuur waarvoor artikel 10b, vierde lid, van de Whvbz de grondslag biedt.

De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

4. De Raad wijst op het voorgestelde artikel 10b, vierde lid, van de Whvbz en acht het niet duidelijk welke gevallen zullen worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur waarvoor het de grondslag biedt. Het college beveelt dan ook aan om het wetsvoorstel aan te passen.

Voor een goed begrip van deze door de raad aan de orde gestelde bepaling dient te worden gewezen op het stelsel dat de richtlijn voorschrijft voor de indeling en kwaliteitsstatus van zwemwater (artikel 5 van de richtlijn). In deze bepaling wordt in het eerste lid voorgeschreven dat de lidstaten het zwemwater indelen in de categorieën slecht, aanvaardbaar, goed of uitstekend. De bepaling waar de raad op doelt is zoals ook uit de transponeringstabel blijkt de implementatie van artikel 5, vierde lid, aanhef en onder b van de richtlijn waarin het gaat om de mogelijkheid van het instellen van een permanent zwemverbod of een permanent negatief zwemadvies voor zwemwateren die tijdelijk als slecht zouden kunnen worden ingedeeld en derhalve gedurende vijf jaren toch als zwemwater zouden kunnen dienen mits bepaalde maatregelen zouden worden getroffen. De algemene maatregel van bestuur zal regelen in welke gevallen gedeputeerde staten kunnen afzien van de aanwijzing van een dergelijke locatie als zwemwater. Het is de bedoeling dat de criteria die in de algemene maatregel van bestuur voor de omschrijving van de gevallen zullen worden verwoord een grote mate van beleidsruimte voor gedeputeerde staten zullen laten. De toelichting op de bepaling is dienovereenkomstig aangevuld (artikelsgewijs: artikel 10b, vierde lid, Whvbz).

5. Zwemverbod en negatief zwemadvies

Artikel 5, vierde lid, aanhef en onder b, van de richtlijn bepaalt dat een permanent zwemverbod wordt ingesteld of een permanent negatief zwemadvies wordt uitgebracht indien een zwemwater vijf opeenvolgende jaren in de categorie «slecht» is ingedeeld. Een lidstaat kan bovendien vóór het einde van de periode van vijf jaar een permanent zwemverbod instellen of een permanent negatief zwemadvies uitbrengen, indien hij van oordeel is dat de verwezenlijking van de kwaliteit «aanvaardbaar» onhaalbaar of onevenredig duur is.

Het instellen van een permanent zwemverbod of het uitbrengen van een permanent negatief zwemadvies vindt plaats op grond van artikel 10b, vijfde lid, en artikel 11, tweede lid, van de Whvbz. Volgens de toelichting is geen keuze gemaakt voor één van de twee maatregelen, omdat beide maatregelen verschillen in karakter: een advies heeft een voorlichtingsfunctie en een meer vrijblijvend karakter, een verbod heeft een sterkere afschrikwekkende werking en kan gehandhaafd worden. Dit onderscheid in karakter verklaart evenwel, naar het oordeel van de Raad, niet waarom het wenselijk is gedeputeerde staten ten behoeve van dezelfde situaties twee bevoegdheden met verschillend karakter toe te kennen, en de regering geen keuze heeft gemaakt. Daar bovendien een zwemverbod andere (rechts)gevolgen heeft dan een negatief zwemadvies, rijst de vraag wanneer gedeputeerde staten zouden moeten overgaan tot het opleggen van een zwemverbod en wanneer een negatief zwemadvies meer in de rede ligt.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

5. De Raad acht het niet duidelijk waarom er door de regering in artikel 10b vijfde lid, en artikel 11, tweede lid, van de Whvbz geen keuze gemaakt is tussen

het instellen van een permanent zwemverbod of permanent negatief zwemadvies, en de keuze wordt overgelaten aan gedeputeerde staten. De keuze wordt aan gedeputeerde staten gelaten, omdat het te gebruiken instrument kan afhangen van locatiespecifieke omstandigheden of van de aanleiding tot de inzet van het instrument. De keuze van het instrument wordt daarbij mede ingegeven door het karakter van het zwemverbod en het negatieve zwemadvies welke zijn toegelicht. De voorkeur, gezien het karakter gaat uit naar de inzet van het negatieve zwemadvies. De inzet van het verbod is alleen aan te raden in uitzonderlijke omstandigheden, zoals bij zeer hoge risico's voor de volksgezondheid, incidenten met giflozingen of voor wateren die niet of niet meer zijn aangewezen als zwemwater, maar waar mensen toch wordt gezwommen. De toelichting op de bepalingen is dienovereenkomstig aangevuld (algemeen: paragraaf 5.6).

6. Beperking delegatiegrondslag tot implementatie van EG-richtlijnen
Artikel 1, vierde lid, van de Whvbz bepaalt dat de bevoegdheid tot het stellen van regels op grond van de artikelen 1, tweede en derde lid, 10b, vierde lid, 10ca, 10e, 10f en 11, vierde lid, slechts kan worden aangewend voor zover zulks noodzakelijk is ter implementatie van EG-richtlijnen. Niet duidelijk is waarom deze bepaling noodzakelijk wordt geacht en een materiële beperking van de delegatiegrondslag niet afdoende is.
De Raad adviseert de toelichting aan te vullen of anders het voorstel aan te passen.

6. De Raad vraagt naar de redengeving voor de beperking van delegatiegrondslagen tot implementatie van EG-richtlijnen. Hoewel het advies van de Raad wordt opgevolgd om een materiële beperking van de delegatiebepalingen aan te brengen en de kern van een aantal van de bepalingen uit de richtlijn in de delegatiebepalingen op te nemen wordt ook de beperking tot implementatie gehandhaafd. Aangezien de betreffende delegatiegrondslagen uitsluitend tot doel hebben om voorschriften uit de EG-richtlijn te implementeren wordt het noodzakelijk geacht om de delegatiegrondslagen in te perken tot strikte implementatie. De toelichting is in die zin aangevuld (artikelsgewijs: artikel 1, vierde lid, van de Whvbz).

7. Gezamenlijke voordracht
Artikel 26 van de Whvbz bepaalt dat de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur krachtens de artikelen 1, derde lid, 10b, 10d, 10e, 10f en 11, vierde lid, wordt gedaan door de minister van VROM en de minister van VenW. Mede gelet op aanwijzing 111 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is niet duidelijk waarom het noodzakelijk is dat de wet blijk geeft van de gedeelde verantwoordelijkheid van en onderlinge afstemming tussen de desbetreffende bewindslieden.
De Raad adviseert de toelichting aan te vullen, of anders het voorstel aan te passen.

7. De Raad merkt op dat het niet duidelijk is waarom het noodzakelijk is dat de gedeelde verantwoordelijkheid van en onderlinge afstemming tussen de minister van VROM en de minister van VenW tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel. De Raad wijst hierbij op aanwijzing 111 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die een voorkeur aangeeft voor een voordracht door één bewindspersoon. De gedeelde verantwoordelijkheid van en onderlinge afstemming tussen de minister van VROM en de minister van VenW wordt in de wet geregeld op grond van de volgende overweging. De algemene maatregel van bestuur zal voorschriften bevatten die het waterkwaliteitsbeheer in rijkswateren betreffen. Dit beheer valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Deze verantwoordelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht in een gezamenlijk voordracht. De toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld om deze overweging toe te lichten (artikelsgewijs: artikel 26 van de Whvbz).

8. Redactionele kanttekeningen
Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Naar aanleiding van de redactionele kanttekeningen zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd:
Het begrip «ontwikkelingen» in artikel 10b, eerste lid, is nader gepreciseerd in het wetsvoorstel door het te betrekken op het aantal personen.
De redactionele wijziging met betrekking tot artikel 26 is overgenomen.
De transponeringstabel is aangepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. Van Dijk*

Ik moge U, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
nr. W08.08.0121/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het begrip «de ontwikkelingen» in artikel 10b, eerste lid, nader preciseren.
- In artikel 26 «artikel 1, derde lid, 10b, 10d, 10e en 10f, 11 vierde lid,»
vervangen door: artikelen 1, derde lid, 10b, 10d, 10e, 10f en 11, vierde lid,.
- De transponeringstabel afstemmen op het voorstel.