

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

### **Legionella in leidingwater: alternatieve technieken en normering**

Datum

Kenmerk  
BWL/2007041193

Geachte Voorzitter,

Naar aanleiding van de brieven van de vaste commissie voor VROM van 15 maart 2007 (07-VROM-B-012) en 23 maart 2007 (07-VROM-B-021) bericht ik u het volgende.

In de eerstgenoemde brief vraagt de vaste commissie voor VROM mij om de toepassing van koper-zilverionisatie aan te houden totdat antwoord is gegeven op de vragen die in het kader van een schriftelijk overleg nog zullen worden voorgelegd (neergelegd in de tweede brief) en op de vragen uit het Verslag van de bespreking van de ontwerp-Drinkwaterwet (TK 2006-2007, 30895, nr. 7 Herdruk).

Bij brief van 15 augustus 2006 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om een regeling op te stellen inzake het tijdelijk, voorafgaand aan de formele toelating op de markt brengen van koper-zilverionisatieapparatuur (TK 2005-2006, 26442, nr. 23, pagina 4). Met de brief van 20 februari 2007 (TK 2005-2006, 26442, nr. 27) is aan dit voornemen invulling gegeven.

Op basis van de overwegingen, neergelegd in beide brieven, is aangegeven dat er een noodzaak is voor een gedifferentieerd handhavingsbeleid. Strikte handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (en over enige tijd: de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden) zou namelijk leiden tot situaties waarbij er geen afdoende middelen beschikbaar (meer) zijn om de volksgezondheid te beschermen tegen legionellabacteriën. Aan het gedifferentieerde handhavingsbeleid wordt een groot aantal voorwaarden gesteld om de gezondheid en het milieu te beschermen tegen de mogelijke schadelijke neveneffecten van de apparatuur. Met het uitbrengen van de brief van 20 februari 2007 is naar mijn mening dan ook een verbetering aangebracht ten opzichte van de situatie die daarvóór bestond.

De tweede brief bevat een aantal vragen en opmerkingen naar aanleiding van de brief die mijn ambtsvoorganger op 20 februari 2007 heeft gezonden inzake de landelijke aanpak van koper-zilverionisatie voor legionellapreventie.



In het licht van deze vragen acht ik het allereerst van belang om onderscheid te maken tussen de begrippen toezicht en handhaving. Onder toezicht versta ik hier alle handelingen van de controlerende en toezichthoudende instanties (in casu de waterleidingbedrijven en de VROM-Inspectie) die er op zijn gericht om vast te stellen of iemand aan zijn verplichtingen voldoet. Handhaving is dan het ondernemen van actie als wordt geconstateerd dat de verplichtingen niet worden nageleefd.

Daarnaast merk ik op dat de commissie telkens de term “gedogen” gebruikt, wat mogelijk leidt tot misverstanden. In het spraakgebruik wordt “gedogen” namelijk vaak beschouwd als synoniem voor “niet handhaven”. In de brief waar de commissie op reageert, gaat het echter om gedifferentieerde handhaving. Dit betekent dat in specifieke situaties die niet onder de wettelijke regels vallen maar waarvoor wel specifieke voorwaarden zijn gesteld, wordt gehandhaafd op basis van die voorwaarden. In situaties dat niet aan die specifieke voorwaarden wordt voldaan, zal dus onverkort handhavend worden opgetreden. Ik geef er daarom omwille van de duidelijkheid de voorkeur aan om niet te spreken over “gedogen”, waar gedifferentieerd handhaven wordt bedoeld.

#### *Reactie op de inbreng van de leden van de SP-fractie*

Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat terughoudendheid moet worden betracht bij het toepassen van gedifferentieerde handhaving. De redenen moeten zwaarwegend zijn en het moet gepaard gaan met duidelijke deadlines en randvoorwaarden. Dit is ook de reden dat de Tweede Kamer hiervan op de hoogte is gesteld, zoals ook bij eerdere gevallen van gedifferentieerd handhaafbeleid is gebeurd.

De redenen om in casu gedifferentieerd te handhaven zijn uiteengezet in beide brieven en worden naar ik begrijp door de SP-fractie gedeeld. De SP-fractie vraagt zich af waarom het gedoogbeleid wordt voortgezet en uitgebreid tot heel Nederland. Uit deze vraag blijkt dat het van belang is het hierboven uiteengezette verschil tussen gedogen en gedifferentieerd handhaven in acht te nemen.

Vóór het uitbrengen van de brief van 20 februari 2007 werd er (vrijwel) niet handhavend opgetreden tegen koper-zilverionisatieapparatuur die in strijd was met de Bestrijdingsmiddelenwet. Door de brief is aan deze situatie een eind gemaakt. De brief heeft juist een regulerend effect: tegen situaties die niet aan de in de brief gestelde voorwaarden voldoen, wordt onverkort handhavend opgetreden.

Er is dus geen sprake van een continuering – laat staan van een uitbreiding – van de gedoogsituatie.

In de brief van 15 augustus 2006 is op pagina 9 reeds inzicht gegeven in de hoeveelheid koper en zilver die zowel per locatie als landelijk wordt toegevoegd. Gebaseerd op het betreffende onderzoek en de daarbij gemaakte aannames is dit 4,3 kg koper en 0,740 kg zilver per locatie per jaar en over heel Nederland gezien het duizendvoudige. Een zeer groot deel van het koper wordt in de rioolwaterzuiveringsinstallaties uit het water verwijderd (in 2005: 92%; gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek). Het verwijderingrendement voor zilver is voor de Nederlandse situatie niet bekend. Wel is uit Amerikaans onderzoek een verwijderingrendement van rond 95% bekend.

Wat betreft het gevraagde voorlopige oordeel van het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (Ctb) en het RIVM het volgende. Het Ctb heeft in de afgelopen jaren verschillende malen ontheffingen voor proefdoeleinden afgegeven voor koper-zilverionisatie. De in de brief van 20 februari 2007 genoemde maximumwaarde voor zilver is mede gebaseerd op een advies van het RIVM.

Ik ben het niet met de leden van de SP-fractie eens dat een onomkeerbare situatie dreigt te ontstaan. In de brief van 20 februari 2007 is expliciet aangegeven dat aan de brief geen enkel recht kan worden ontleend inzake een eventuele toelating door het Ctb. Ook is expliciet vermeld dat de eventuele schade die mogelijk gepaard gaat met eventuele weigering van de toelating door het Ctb in geen geval op het Ministerie van VROM kan worden verhaald.

Eén van de voorwaarden voor gedifferentieerd handhaven is dat ook de gebruiker een meldingsformulier moet invullen en ondertekenen. Daarmee is hij bekend met de gestelde voorwaarden en geeft hij aan dat hij daarmee akkoord gaat.



Er zijn op de markt andere technieken dan koper-zilverionisatie beschikbaar die in sommige gevallen beschikken over een Attest Toxicologische Aspecten dan wel een ander keurmerk. Elke techniek heeft echter zijn beperkingen, zoals in de brief van 15 augustus 2006 uiteen is gezet. Voor sommige situaties is koper-zilverionisatie de enige afdoende oplossing voor legionellaproblemen. Uit de uitgevoerde pilots komt het beeld naar voren dat koper-zilverionisatie een effectieve beheerstechniek kan zijn en dat de neveneffecten beperkt zijn.

De preventieladder uit de brief van 15 augustus 2006 behelst een stappenplan van het Ministerie van VROM dat zowel door het beleid als door de VROM-Inspectie wordt gehanteerd. In de brief is de status van de ladder toegelicht en is aangegeven hoe de ladder in de praktijk moet worden toegepast. Naar aanleiding van de hierover naar voren gebrachte vragen en opmerkingen zal ik dit (nogmaals) onder de aandacht brengen van de waterleidingbedrijven en de VROM-Inspectie.

#### *Reactie op de inbreng van de leden van de VVD-fractie*

Naar aanleiding van de constatering van de leden van de VVD-fractie dat zij het uitbrengen van de brief van 20 februari 2007 betreuren, merk ik allereerst op dat het in de brief neergelegde beleid reeds was aangekondigd in de brief van 15 augustus 2006. Bovendien ben ik van mening dat met de brief van 20 februari 2007 verbetering is gebracht ten opzichte van de op dat moment bestaande situatie. Zoals ik al in reactie op de vragen van de SP-fractie heb betoogd: gedifferentieerd handhaven heeft mijn voorkeur boven een situatie waarin (vrijwel) niet gehandhaafd wordt.

De leden stellen dat met het uitbrengen van de brief van 20 februari 2007 is vooruitgelopen op de vragen over legionellapreventie die zijn gesteld in het Verslag van de Kamer over de ontwerp-Drinkwaterwet. Het verslag is vastgesteld op 28 februari 2007 (TK 2006-2007, 30895, nr. 7 herdruk, pagina 16). Ik constateer dus dat op het moment van het uitbrengen van de brief het Verslag (met de daarin opgenomen vragen) nog niet was vastgesteld.

De leden stellen dat de brief is uitgegaan zonder de Kamer daarover in te lichten. Zij stellen dat ze uit de Staatscourant dan wel via de website van VROM hebben moeten vernemen van het uitbrengen van de brief. Ik merk daarbij op dat de Kamer door de bewindspersoon is geïnformeerd bij brief van 20 februari 2007 (TK 2006-2007, 26442, nr. 27) en dat de Kamer reeds op 15 augustus 2006 ervan op de hoogte is gesteld dat er een voornemen was om gedifferentieerd te handhaven inzake het gebruik van koper-zilverionisatie voor legionellapreventie in leidingwater. Al met al acht ik de gevolgde procedure correct. Het gebruik van koper-zilverionisatieapparatuur zonder dat het Ctb een toelating heeft afgegeven of zonder dat er voor de betreffende locatie sprake is van een geldige ontheffing voor proefdoeleinden is formeel inderdaad in strijd met de Bestrijdingsmiddelenwet. Hierboven en in de beide brieven heb ik aangegeven welke redenen er zijn om in specifieke situaties en onder strikte voorwaarden gedifferentieerd te handhaven. In het kort komt het er op neer dat voor bepaalde locaties toepassing van koper-zilverionisatie het enige effectieve middel is om een legionellaveilige situatie te bereiken. Handhaven volgens het wettelijk kader zou betekenen dat er (opnieuw) het gevaar ontstaat dat personen een legionellosebesmetting oplopen.

Bij gebruik van koper-zilverionisatie wordt koper en zilver aan het water toegevoegd. De enige gezondheidskundig relevante blootstellingroute is het drinken van het water. Voorwaarde voor gebruik van koper-zilverionisatie is dat de wettelijke – gezondheidskundig bepaalde – drinkwaternorm voor koper niet overschreden mag worden, evenmin als de norm voor zilver die door de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) is opgesteld. Ook nieuw te plaatsen koper-zilverionisatieapparatuur moet aan deze normen voldoen. De risico's worden dus niet groter.



De leden vrezen dat met het gedifferentieerd handhaven van koper-zilverionisatie ook voor toevoeging van fluoride het hek van de dam is. Ik deel die vrees niet. Het toepassen van koper-zilverionisatie is direct gericht op de levering van betrouwbaar drinkwater. De toevoeging van fluor aan het drinkwater is bedoeld om het drinkwater bepaalde preventieve of geneeskundige eigenschappen te geven en heeft dus geen directe relatie met het produceren van betrouwbaar drinkwater. Toevoeging van stoffen met een dergelijk doel is wettelijk niet toegestaan en wordt dus ook niet door het gedifferentieerd handhaven dichterbij gebracht.

Zoals reeds uiteengezet in de brieven van 15 augustus 2006 en 20 februari 2007 en hierboven, is het niet mogelijk om in alle situaties legionellaproblemen te beheersen door middel van systemen die op thermisch beheer zijn gebaseerd. Er zullen dus altijd situaties zijn waar koper-zilverionisatie de enige afdoende oplossing biedt.

In de brief van 15 augustus 2006 is het stappenplan voor legionellapreventie gepresenteerd en toegelicht en is aangegeven hoe deze ladder in de praktijk zou moeten werken. In het kort komt het er op neer dat de eigenaar onderbouwd moet kunnen motiveren waarom hij één of meer sporten van de ladder is afgedaald. Dit is ook een aandachtspunt bij het uitoefenen van controle en toezicht.

De leden stellen dat door de gedifferentieerde handhaving, zoals uiteengezet in de brief van 20 februari 2007, het handhaven eigenlijk is opgehouden. Naar mijn mening is door die brief de handhaving juist op gang gekomen. Situaties die in het verleden werden gedoogd, worden nu gecontroleerd op naleving van de in de brief gestelde voorwaarden en bij overtreding van die voorwaarden wordt handhavend opgetreden.

In de brief van 15 augustus 2006 is aangegeven aan welke eisen de toe te passen preventietechnieken moeten voldoen. Eén van die eisen is het Attest Toxicologische Aspecten. Deze verklaring wordt onder meer door Kiwa afgegeven. Onduidelijk is wat de leden precies bedoelen met de term "Kiwa-keur"; in ieder geval is dat als zodanig geen wettelijk vereiste en daar wordt dus ook niet op toegezien.

Naar aanleiding van de opmerking dat de controlediensten van de waterleidingbedrijven volgens eigen zeggen weinig kaders zouden hebben om te handhaven, zal mijn ministerie met hen in overleg treden om vast te stellen welke kaders er nog worden gemist en hoe het ministerie daarin zou kunnen voorzien. Daarbij merk ik overigens op dat de waterleidingbedrijven uitsluitend controleren en dat handhavend optreden is voorbehouden aan de VROM-inspectie.

#### *Reactie op de inbreng van de leden van de PVV-fractie*

De leden van de PVV-fractie vragen om voorbeelden van locaties waar het wenselijk was om koper-zilverionisatie toe te staan omdat zich daar hardnekkige legionellaproblemen voordeden en andere preventietechnieken daar te weinig soelaas boden. Als voorbeelden kunnen de navolgende locaties die eigendom zijn van de Rijksgebouwendienst worden genoemd: de Penitentiare Inrichtingen in Alphen aan den Rijn, Hoogvliet, Rotterdam, Zoetermeer, Nieuwegein, Zwolle, Spijkenisse en Haarlem. Ook vragen de leden van de PVV-fractie zich af waarop de uitspraak is gebaseerd dat tot op heden niet is gebleken dat koper-zilverionisatie ernstige gevaren voor de veiligheid of gezondheid van de mens en dieren met zich meebrengt.

Deze uitspraak is gebaseerd op het gegeven dat bij het gebruik van koper-zilverionisatie de drinkwaternormen voor koper en zilver moeten worden gerespecteerd en dat deze ook periodiek moeten worden gemeten. De betreffende drinkwaternormen zijn vastgelegd in het Waterleidingbesluit respectievelijk in WHO-richtlijnen die weer gebaseerd zijn op wetenschappelijk gezondheidskundig onderzoek.



Koper-zilverionisatie van drinkwater is onder meer toegestaan en in gebruik in Griekenland, Finland, Italië, Spanje, Ierland, Polen, Noorwegen, Verenigde Staten, Canada, Verenigd Koninkrijk, Australië en Taiwan. Binnen de gestelde normen veroorzaken de hoeveelheden koper en zilver in het leidingwater voor zover bekend geen allergieën. Gelet op de wetenschappelijke onderbouwing van de normen kan worden gesteld dat consumptie door mens en dier veilig en verantwoord is. Er is dus geen reden om de gebruiker te informeren over mogelijke gevaren.

Hoogachtend,  
de Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer