

WETGEVING EN BELEID VOOR HET WATERKWALITEITSBEHEER

EEN KORT HISTORISCH OVERZICHT

*Herman Havekes en Maarten Hofstra**

■ Soms is het goed om eens terug te kijken. Van de geschiedenis valt immers te leren. In deze beschouwing wordt een beeld gegeven van de ontstaans- geschiedenis en de ontwikkeling van het Nederlandse waterkwaliteitsbeheer in de afgelopen decennia.¹ Hoe is deze taak wettelijk geregeld? Welke overheden spelen een rol? Welke instrumenten hebben die overheden? Hoe vindt de financiering plaats? Welk beleid is gevoerd om de waterverontreiniging te bestrijden? Zijn de vervuilers en andere belanghebbenden daarbij betrokken? Al deze vragen worden beantwoord, waarmee als het ware de “governance” van het waterkwaliteits- beheer wordt geschetst. Dat is niet alleen voor onszelf van belang, maar ook voor landen die nog aan het begin van de aanpak van de watervervuiling staan, en dat zijn er helaas nog te veel.

De Wvo

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) trad op 1 december 1970 als eerste (sectorale) Nederlandse milieuwet in werking. Reeds lang daarvoor waren al pogingen in het werk gesteld om een wettelijke regeling voor de bestrijding van de waterverontreiniging tot stand te brengen. Zo drong de vergadering van geneeskundig inspecteurs van de volksgezondheid al in 1873 vergeefs aan op wettelijke maatregelen en werd eind 1897 een Staatscommissie ingesteld tot “voorbereiding van maatregelen tegen verontreiniging van openbare wateren”. Het door deze commissie opgestelde wetsvoorstel werd nog wel bij de Tweede Kamer ingediend, maar enkele jaren later weer ingetrokken. Tussen 1909 en 1912 was een nieuw wetsvoorstel aanhangig. Dit voorzag in een splitsing tussen de bestrijding van de verontreiniging door industrieel afvalwater en door gemeentelijk rioolwater. Voor het eerste zou de Hinderwet worden uitgebouwd, voor het tweede werd gedacht aan een aparte Riolenwet. Binnen de Tweede Kamer bleek geen steun voor deze gesplitste benadering, waarna ook dit wetsontwerp werd ingetrokken. Vervolgens duurde het tot na de 2e Wereldoorlog voordat nieuwe pogingen werden gedaan. Een in 1955 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gepresenteerd voorontwerp sneuvelde nog, maar een voorstel uit 1958

onderging een beter lot en werd medio 1963 door de Ministerraad aanvaard. Nadat de Raad van State binnen een maand (!) had geadviseerd, volgde een grondige en stevige parlementaire behandeling – het ging ook om de eerste milieuwet met de eerste milieuheffing – waarna de wet eind 1969 het Staatsblad bereikte (Stb. 1969, 536) en zoals gezegd een jaar later in werking trad. De Wvo heeft net haar 40-jarig jubileum gemist en is eind 2009 opgegaan in de Waterwet.

Met het voorgaande is overigens niet gezegd dat vóór 1970 helemaal niets gebeurde op dit terrein. Zo werden in vergunningen van Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten soms reeds lozingsvoorschriften opgenomen. De basis daarvoor werd ontleend aan de Rivierenwet, Hinderwet, provinciale en gemeentelijke verordeningen en waterschapskeuren. Van een algeheel verbod om zonder vergunning afvalstoffen in het oppervlaktewater te brengen, was tot dan toe evenwel geen sprake. De wetgever heeft even doelbewust als terecht een einde aan deze verbrokkelde situatie willen maken. Door het ontbreken van een specifieke wettelijke regeling werd soms het civiele recht te hulp geroepen om de waterverontreiniging te lijf te gaan. Elke juridische student kent de bekende reeks Voorste Stroom-arresten en het IJsselmeer-arrest. Ook met de

* **Herman Havekes** werkt bij de Unie van Waterschappen en het Water Governance Centre, **Maarten Hofstra** werkt bij het UNESCO-IHE en het Water Governance Centre.



Bron: Reinier Sierag, Flickr

Afbeelding 1.

De RWZI in Alkmaar

feitelijke aanpak van de watervervuiling via het aanleggen van rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) was door een tiental waterschappen en enkele gemeenten reeds vanaf 1950 begonnen. Het waterschap De Dommel was bijv. al sinds 1950 reglementair belast met het waterkwaliteitsbeheer inclusief het zuiveringsbeheer. Ook hier speelde echter het bezwaar van het ontbreken van een landelijke aanpak. En die aanpak was hard nodig. Er was sprake van een dramatische situatie. De Zaan, de veenkoloniale kanalen, de Eem, de riviertjes in het oosten en zuiden van ons land waren bekende voorbeelden van wateren die als zuurstofloze, open riolen moesten worden beschouwd.

Bestuurlijke organisatie

Een adequate bestuurlijke organisatie is een van de belangrijkste bouwstenen voor het waterbeheer en dat geldt zeker ook voor het waterkwaliteitsbeheer. Tijdens de totstandkoming van de Wvo is lang gedelibereerd over de vraag aan welke overheid deze cruciale taak zou moeten worden opgedragen. Het feit dat sommige waterschappen deze taak feitelijk al een aantal jaren uitvoerde, heeft daarbij uiteraard een rol gespeeld. Uiteindelijk werd er in de wet voor gekozen om deze taak primair bij de provincies te leggen, die dit echter konden delegeren aan waterschappen, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Aangezien er in die jaren nog zo'n 800 waterschappen waren, die hun toekomst bovendien op dat moment besproken zagen in het onderzoek van de "Diepdelverscommissie", bood de bestaande waterschapsconstellatie lang niet overall perspectief. Voor deze taak was immers een stevig bestuurlijk en financieel draagvlak nodig. Met de noodzakelijke aanleg van rwzi's waren honderden miljoenen guldens gemoeid. Een bestuurlijke lappende-

ken was het gevolg. Een drietal provincies (Groningen, Friesland en Utrecht) besloot de taak zelf uit te voeren. Andere provincies richtten soms zuiveringschappen op (waterschappen met alleen het waterkwaliteitsbeheer als taak), weer andere provincies schaalden bestaande waterschappen op of kenden de taak toe aan reeds voldoende grote waterschappen, die de taak soms ook al uitvoerden. Van de mogelijkheid gemeenten of gemeenschappelijke regelingen met deze taak te belasten, is nooit gebruik gemaakt. Zelfs de gemeente Amsterdam, die reeds sinds jaar en dag op dit terrein actief was, heeft het niet zover kunnen schoppen. Alles bijeengenomen was er in de beginperiode sprake van ruim 40 waterkwaliteitsbeheerders: het rijk (dat echter geen rwzi's ging aanleggen en beheren), drie provincies en 38 waterschappen. Voor de waterschappen leidde de nieuwe taak tot een niet te onderschatten kwaliteitsimpuls. Nieuwe academische disciplines kwamen de werkvloer versterken, waarvan zonder twijfel ook de andere waterschapstaken hebben geprofiteerd. Ook leidde het soms tot stevige interne discussies in waterschapsland. Zo was het de zuiveringschappen een doorn in het oog dat hun waterkwantiteitbeherende collegae chemisch onderhoud toepasten in watergangen. Midden jaren 80 werd dat beëindigd. Door het reguliere fusieproces en met name door de later door het rijk succesvol bepleite integratie van het waterkwaliteits- en het waterkwantiteitsbeheer liep het aantal waterkwaliteitsbeheerders in de loop der jaren terug. Momenteel zijn er naast het rijk 25 waterschappen belast met deze taak. Voor de verdere ontwikkeling van het waterschapsbestel is de komst van de Wvo en de toedeling van het waterkwaliteitsbeheer van onschatbare betekenis geweest. Niet ten onrechte merkt Van den Berge in zijn voorwoord in "25 jaar Wvo" op: "De betekenis van de opdracht – indirect weliswaar – van het waterkwaliteitsbeheer aan

de water- en zuiveringschappen is voor het wezen en de toekomst van deze laatste overheidslichamen van essentiële, misschien wel existentiële, betekenis geweest.”

Wat hierbij goed bedacht moet worden is dat de wetgever van oordeel was dat de "beheerder", wie dat ook was, niet met lege handen zou moeten staan. Het was nadrukkelijk de bedoeling dat alle instrumenten voor het waterkwaliteitsbeheer (vergunning, heffing, handhaving, beheer rwzi's) bij de beheerder zouden komen te liggen. Dit bood immers de beste garantie voor een adequate uitvoering van deze voor ons land zo belangrijke taak. Dit betekende onder meer dat de nog bij gemeenten in beheer zijnde rwzi's aan waterschappen zouden moeten worden overgedragen, hetgeen nog tot enkele slepende beroepzaken heeft geleid.

Instrumenten Wvo

Hiervoor zijn de belangrijkste instrumenten van de Wvo al even genoemd. In onze ogen zijn dat de vergunning- en heffingplicht voor lozingen, het handhavingsarsenaal en de uitkeringsmogelijkheid. Daarnaast moet als bouwsteen zeker ook de planmatige aanpak worden vermeld. Door een amendement- Oele voorzag de Wvo in de totstandkoming van vijfjaarlijkse Indicatieve Meerjarenprogramma's voor de waterverontreiniging, later werden mede onder impuls van Europese regelgeving ook provinciale waterkwaliteitsplannen en beheerplannen van de beheerders verplicht.

Vergunningstelsel

Reeds het eerste artikel van de Wvo voorzag in een relatief lozingsverbod. Zonder vergunning was het verboden afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, in oppervlaktewateren te brengen. Alle (rechtstreekse) lozingen van bedrijven, gemeentelijke rioleringen, huizen, woonboten e.d. vielen onder dit verbod. De (indirecte) lozingen op de riolering vielen er aanvankelijk echter buiten, doordat de gemeente voor haar lozing op oppervlaktewater of een rwzi reeds zelf een (aansluit)vergunning nodig had. Voor lozingen van bedrijven op de riolering bevatte de gemeentelijke lozingsverordening riolering voorschriften. Probleem hierbij was dat (te) veel gemeenten niet zo'n verordening hadden vastgesteld of van de uitvoe-

ring niet veel werk maakten. Toen midden jaren 80 deze lozingen, ondanks verzet van de VNG, ook onder het gezag van de waterkwaliteitsbeheerders kwamen te vallen, leidde dit dan ook snel tot een aanmerkelijke verbetering van de waterkwaliteit. Door een wetswijziging van eind jaren 80 kon in deze vergunningen bovendien de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken worden beschermd.

De Wvo voorzag aanvankelijk in een ruim overgangsrecht. Reeds plaatsvindende lozingen werden geacht met vergunning plaats te vinden (de zg. fictieve of historische vergunningen). Gelukkig accepteerde de bestuursrechter dat deze "ongeschreven" vergunningen door de beheerders werden omgezet in papieren vergunningen met stevige lozingsvoorschriften. Ook kon het feitelijk effect van de lozingsvoorschriften, die veelal uit het treffen van (kostbare) saneringsmaatregelen bestonden, nog enkele jaren worden opgehouden, door simpelweg tegen de vergunning in beroep te gaan. Dit beroep had namelijk in beginsel schorsende werking. Voor het zg. "bij voorbaat uitvoerbaar verklaren" golden zware eisen. Er is dan ook relatief veel jurisprudentie.

Hoewel de Wvo daar wel de mogelijkheid toe bood, is het anders dan bij de Wet verontreiniging zeewater, nooit gekomen tot de instelling van een absoluut lozingsverbod voor bepaalde stoffen. De latere invoering van het systeem van wettelijke emissiegrenswaarden maakte een dergelijk lozingsverbod ook minder noodzakelijk.

Achteraf kan moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat het vergunningstelsel adequaat heeft gewerkt en een onmisbaar instrument voor de waterkwaliteitsbeheerders is geweest om de waterverontreiniging met succes terug te dringen. Het feit dat de lozingsvoorschriften in CUWVO-kader samen met het bedrijfsleven werden opgesteld, is hieraan niet vreemd. Tegenwoordig vallen overigens nog maar weinig bedrijven onder een vergunningplicht en is deze op grote schaal vervangen door algemene regels, waarmee vanaf de jaren 90 ook bij de Wvo ervaring is opgedaan (glastuinbouw, tandartsen, bodemsaneringen etc.). Uit een oogpunt van reductie van bestuurlijke en administratieve lasten is voor deze ontwikkeling veel te zeggen; anderzijds valt niet te ontkennen dat dergelijke algemene regels niet alleen voordelen hebben. Zo laat de ouderwetse vergunning zich vaak makkelijker hand-



Bron: <https://beeldbank.rws.nl>, Rijkswaterstaat

Afbeelding 2.

**Lozing van
industriële
afvalwater**

haven dan algemene regels. Ook zijn bedrijfstakingen lang niet altijd zo homogeen dat volledig met algemene regels kan worden volstaan, waardoor in de vorm van zg. maatwerkvoorschriften soms toch weer nadere regels moeten worden gesteld.

Handhaving

Uiteraard is het van groot belang dat vergunningen ook nageleefd en waar nodig gehandhaafd worden. Daartoe beschikten de waterkwaliteitsbeheerders van meet af aan over de nodige instrumenten (betredingsmogelijkheden, monsterneming, bestuursdwang, later ook dwangsom). Ook werd overtreding van de Wvo en van de vergunningvoorschriften aangemerkt als een economisch delict, hetgeen aanvullende sanctiemoge-

lijkheden aanreikte, zoals de stillegging van een bedrijf en het wegnemen van het wederrechtelijk genoten voordeel. De Wvo kent in het algemeen een goede handhavingspraktijk, enkele bekende milieuschandalen van de afgelopen decennia hadden (vooral) met illegale lozingen te maken (Uniser, Booy Clean).

Heffingsstelsel

Naast de vergunningplicht introduceerde de Wvo conform het ook internationaal aanvaarde beginsel “de vervuiler betaalt” een heffing voor alle lozers van afvalstoffen. Die heffing gold zowel voor rechtstreekse als indirecte lozingen, al werd bij dat laatste aanvankelijk over een “bijdrage” gesproken. Helemaal vanzelf ging die introductie overigens niet. Al tijdens de behande-

ling van het wetsontwerp toonde de Tweede Kamer zich ongerust over de economische gevolgen van deze eerste milieuheffing en moest de minister verzekeren dat het om enkele guldens per vervuilingseenheid zou gaan. Nadat deze hobbels waren genomen, voerde het Milieu Actiecentrum Nederland (MAN) met de raak gekozen slogan “Geen belasting op ontlasting” met name in Utrecht en Gelderland felle actie tegen de heffing voor huishoudens. Volgens het MAN was de industrie de echte vervuiler. Voorts bleek in de beginjaren dat de wijze waarop de heffing fiscaal was vastgelegd bepaald te wensen overliet. Erkende fiscalisten als Hofstra en Simons uitten regelmatig kritiek en ook de belastingrechter vernietigde een aantal onderdelen van de nieuwe heffing, zoals de bekende correctieregelingen. Het toenmalige hoofd van het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren verzocht, toen na een jarenlange procedure met een papierfabriek eindelijk door de belastingrechter was bepaald dat geen correctie voor niet-biologisch afbreekbare stoffen behoeft te worden toegepast: “Papiervezels, zo is mij steeds verteld, zijn biologisch afbreekbaar, maar gelukkig zijn ze nu eindelijk ook fiscaal afbreekbaar.”

Alle begin is moeilijk. Gelukkig kwam de heffing al snel in veel rustiger vaarwater en tegenwoordig vormt de (zuiverings)heffing voor indirecte lozingen op de riolering voor de waterschappen een relatief onomstreden, verzekerde, continue inkomstenbron waarmee zij het zuiveringsbeheer op hun 350 rwzi's kunnen bekostigen. Momenteel levert deze in de Waterschapswet geregelde heffing ruim € 1,2 miljard per jaar op. De in de Waterwet geregelde verontreinigingsheffing (voor rechtstreekse lozingen in oppervlaktewater) levert het rijk ongeveer € 20 miljoen en de waterschappen ongeveer € 10 miljoen per jaar op. De van meet af aan beoogde financieringsfunctie van de heffing komt aldus nog steeds uitstekend uit de verf, het in verschillende studies onderkende regulerend effect wordt daarbij dankbaar meegenomen.

Uitkeringsregeling

Een laatste instrument dat we hier willen noemen is de Uitkeringsregeling die van eind 1973 tot midden jaren 90 van kracht is geweest. Op basis van deze regeling konden regionale waterkwaliteitsbeheerders en bedrijven die zuiveringstechnische maatregelen namen,

die de kwaliteit van de rijkswateren ten goede kwamen aanspraak maken op een uitkering van het rijk. In zekere zin vormden deze uitkeringen even zoveel sigaren uit eigen doos, omdat zij plaatsvonden uit de opbrengst van de rijksheffing die lozers op de rijkswateren betaalden. Het waren dus geen echte subsidies. Weliswaar kende de Wvo aanvankelijk ook nog een bijdragemogelijkheid uit de algemene middelen van het rijk, die met name was bedoeld om te voorkomen dat de heffingstarieven van de waterschappen te zeer zouden oplopen. Deze bepaling is echter een dode letter gebleven. Toen enkele waterschappen midden jaren 80 op de bijdragedeur klopten, bleef deze nadrukkelijk in het slot. De uitkeringsregeling heeft niettemin onmiskenbaar een nuttige functie vervuld. Voor rwzi's van waterschappen is in de loop der jaren 1,5 miljard en voor bedrijfsinstallaties 600 miljoen gulden uitgekeerd. Zeker in de beginfase, toen in sneltreinvaart kostbare zuiveringsmaatregelen moesten worden genomen, heeft de uitkeringsregeling als welkome katalysator gewerkt. Een mooi bewijs van het feit dat het “rondpompen van geld” in bepaalde gevallen een positieve uitwerking kan hebben.

Waterkwaliteitsbeleid

Belangrijk voor het succes van het waterkwaliteitsbeleid waren ook de strategie en de beleidsuitgangspunten die bij de uitvoering werden gehanteerd.

Een duidelijk te realiseren lange termijn doel was al bij het wetsvoorstel van de Wvo dat ter behandeling in de Tweede Kamer werd aangeboden geïntroduceerd. Doel was in twintig jaar (“ongeveer twintig jaar”, zo vermeldt de Memorie van Toelichting) voldoende zuiveringscapaciteit te hebben gerealiseerd om te voorkomen dat de belasting van het oppervlaktewater nog langer de draagkracht – het zelfreinigend vermogen – te boven zou gaan. Boeiend feit daarbij is dat de Memorie van Antwoord van 1967 in een schema schetste dat dit betekende dat er in 1990 23 miljoen inwoner-equivalenten (i.e.) aan zuiveringscapaciteit zou moeten zijn gerealiseerd. De feitelijke situatie aan openbare zuiveringscapaciteit bedroeg in 1990 uiteindelijk 23,5 miljoen i.e.

Hoewel de aandacht voor vervuiling met andere stoffen zoals zware metalen en organische microverontrei-

nigingen niet geheel afwezig was (de heer Jongeling van het GPV waarschuwde tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer al voor de effecten van het gebruik van ‘landbouwvergiften’ door de boeren), concentreerde de aanpak zich in eerste instantie vooral op de lozing van zuurstofbindende stoffen. Daarbij werd aanvankelijk nog uitgegaan van een effectgericht beleid waarbij de vervuiling ver genoeg teruggedrongen moest worden om aan de gewenste waterkwaliteit te kunnen voldoen. Het al genoemde zelfreinigend vermogen was daarbij de te hanteren grens. Uitgerekend was dat de Nederlandse binnenwateren ruwweg 5,5 miljoen i.e. aan konden en dat er zonder problemen 4,5 miljoen i.e. naar zee konden worden afgevoerd. Voor het laatste zou o.a. een smeerpijp vanuit de Groninger en Drentse veenkoloniën naar de Eems Dollard worden aangelegd. In 1968 kwam de proefpijpleiding van Hoogkerk naar de Waddenzee gereed met daarop aangesloten twee suikerfabrieken en twee strokartonfabrieken. Het beleid verschoof daarna naar een brongerichte aanpak, waardoor de veenkoloniale afvalwaterleiding naar de Eems Dollard alleen gebruikt mocht worden voor het effluent van gesaneerde lozings.

Dit brongerichte beleid, dat later in de Indicatieve meerjarenprogramma’s (IMP’s Water) verder werd uitgewerkt, werd een belangrijke pijler van het afvalwaterbeleid. Primair uitgangspunt vormde het voorkomen van verontreinigingen (preventie), gevolgd door een aanpak van bestrijding aan de bron (emissie-aanpak) waarbij de best bestaande technieken (voor stoffen van de zwarte lijst) dan wel de best uitvoerbare technieken (voor de meeste overige stoffen) dienden te worden toegepast. Na toepassing van deze bronmaatregelen moest een toets op de effecten van de restlozing duidelijk maken of de nagestreefde waterkwaliteitsdoelstellingen aanleiding vormden om nog strengere eisen (tot eventueel een lozingsverbod) te stellen. Alleen voor een beperkt aantal minder schadelijke verontreinigingen (chloride, warmte, sulfaat en aanvankelijk ook fosfaat en stikstof) gold een waterkwaliteitsaanpak, waarbij de omvang van de lozing en de te treffen maatregelen afhankelijk waren van de geformuleerde waterkwaliteitsnormen zoals een chloride-gehalte van 150 mg/l en een toelaatbare opwarming van de rivier van niet meer dan 3°C.

Een belangrijke stap werd de tweede helft van de 80-er jaren gezet toen ook voor de nutriënten fosfaat en stikstof de stap werd gezet van een waterkwaliteitsaanpak naar een emissie-aanpak (derde Nota Waterhuishouding). Uitgangspunt werd het terugdringen van de emissies bij de communale rwzi’s met ten minste 75% (per beheersgebied) en daarmee werd de impasse doorbroken dat zuiveren (derde trap) geen zin had, omdat toch geen concentraties bereikt zouden worden waarmee algenbloei zou kunnen worden voorkomen. In combinatie met de algehele invoering van fosfaatvrije wasmiddelen, mestregelgeving in de landbouw en

aanvullende maatregelen zoals actief biologisch beheer (wegvangen brasem) betekende dit dat de lang verloren gewaande strijd tegen de eutrofiëring op diverse plaatsen gewonnen kon worden. Overigens is er nog steeds veel te doen op dit terrein. Wij verwijzen hierbij kortheidshalve naar het artikel van Gerhard Schwarz in ditzelfde nummer van Water Governance. Ook in het internationale stroomgebiedbeheerplan voor de Rijn wordt de diffuse belasting vanuit de landbouw als belangrijkste waterkwaliteitsprobleem geschetst.

Het brongerichte beleid, ondersteund door een consequent beleid en met de vergunning, heffing en uitkering (door het rijk) als belangrijke instrumenten, leidde tot een succesvolle aanpak van de puntbronnen. De instrumenten waren echter minder direct geschikt om ook de diffuse bronnen van verontreiniging effectief aan te pakken. Niettemin kwam in de 80-er jaren geleidelijk de aanpak van diffuse bronnen in beeld en werd er meer en meer prioriteit aan toegekend. In het IMP-water 1985-1989 werd uitgebreid ingegaan op de belasting vanuit diffuse bronnen en de noodzaak van de aanpak daarvan.

De diverse projecten en samenwerkingsverbanden gedurende de laatste decennia hebben zeker nog niet alle problemen opgelost, maar inmiddels zijn toch diverse verbeteringen gerealiseerd. Enkele daarvan zijn:

- de kwiklozingsen van de tandartsen werden effectief aangepakt;
- de invoering van de loodvrije benzine zorgde voor een sterke afname van de loodemissie;
- de belasting van het oppervlaktewater met PAK-verbindingen werd door het terugdringen van het gebruik van gecreosoteerd hout sterk verminderd;
- de AMvB’s ‘glastuinbouw’ en ‘open teelt en veehouderij’ leidden tot een afname van de belasting van bestrijdingsmiddelen en nutriënten vanuit de land- en tuinbouw;
- verboden van schadelijke aangroeiwerende verven in de beroepsscheepvaart en de recreatievaart;
- maatregelen ten aanzien van onkruidbestrijding op verhardingen;
- verminderde uitloging van bouwmaterialen, enz.

Tegelijkertijd is er het besef dat nieuwe problemen zich blijven aandienen, zoals (dier-) geneesmiddelen, nieuwe producten als nanodeeltjes, waarvan de effecten niet bekend zijn, stoffen als MTBE en ETBE, die ook bij de drinkwaterbereiding moeilijk zijn te verwijderen, enz. Er is dus nog het nodige te doen.

De samenwerking tussen het Rijk als beheerder van de waterhuishoudkundige hoofdinfrastructuur en de

waterschappen (en provincies) als beheerders van de regionale wateren was in het algemeen goed, maar het eigenbelang werd niet uit het oog verloren. Zo deed vrijwel elk waterschap zijn best om de lozing van effluenten van de rwzi's zoveel mogelijk op eigen water te laten plaatsvinden om zo de rijksheffing te kunnen ontlopen. Niet altijd lukte dat. Zo werd het toenmalige Zuiveringsschap West Overijssel door de Raad van State op de vingers getikt toen zij uit fiscale overwegingen er voor kozen om het effluent van de rwzi Zwolle niet op de IJssel maar op het veel kleinere Zwarte Water te gaan lozen, een situatie die vanuit een goed waterbeheer niet acceptabel werd geacht.

Internationaal kwam vooral in het Rijnstroomgebied de samenwerking goed op gang. Vanaf de oprichting in 1950 van de Rijncommissie vond er overleg plaats dat in 1976 uitmondde in een Rijn-chemieverdrag en een chorideverdrag. Dat de ratificatie van dit laatste verdrag vervolgens veel problemen heeft opgeleverd en pas in 1991 lukte zal alom bekend zijn. De Sandoz brand in 1986 leidde tot een intensivering van de aanpak vastgelegd in het Rijnactieprogramma. Dit werd nog versterkt door een Noordzeeactieprogramma niet lang daarna. De resultaten van de aanpak van bovengestroomde vervuilingbronnen laten zich duidelijk zien in de verbetering van de waterkwaliteit aan de Nederlands-Duitse grens bij het inmiddels gezamenlijke meetstation Bimmen-Lobith. Helaas verliep de samenwerking met betrekking tot de Maas en de Schelde minder voortvarend en liet de verbetering van de waterkwaliteit van die rivieren ook veel langer op zich wachten. Pas in 1994 werden voor de Maas en Schelde internationale verdragen overgekomen.

Intussen heeft de gezamenlijke stroomgebiedaanpak in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems een stevige impuls gekregen door de Europese Kaderrichtlijn Water.

Conclusies

Op basis van het voorgaande vallen de volgende conclusies te trekken. Achteraf kan worden vastgesteld dat een wettelijke regeling noodzakelijk is om de waterverontreiniging te bestrijden. Lozers zullen tot maatregelen moeten kunnen worden gedwongen en daar is een wettelijke basis voor nodig. Ondanks alle goede bedoelingen is tot 1970 in ons land behoorlijk aange-modderd en was pas na de totstandkoming van de Wvo sprake van een algemene en effectieve aanpak. Daarbij is gebleken dat het vergunning- en heffinginstrument onontbeerlijke elementen zijn van een adequate aanpak van de waterverontreiniging. Zij hebben in Nederland een cruciale rol gespeeld en er toe geleid dat de

puntbronnen inmiddels goeddeels gesaneerd en onder controle zijn. Een consequente aanpak met bestrijding van de vervuiling aan de bron is daarbij van vitaal belang gebleken. De waterkwaliteit is in minder dan één generatie dan ook aanmerkelijk verbeterd. Het grootste hedendaagse probleem, dat van de zg. diffuse bronnen, valt nauwelijks met deze instrumenten aan te pakken. Daar zijn andere (brongerichte) maatregelen voor nodig. Weliswaar is de vergunningplicht tegenwoordig grotendeels vervangen door algemene regels, voor de meest schadelijke en gevaarlijke lozingen kunnen we de ouderwetse vergunning nog niet missen. Dat de beheerder tevens over een deugdelijk handhavingsarsenaal moet kunnen beschikken, is daarbij evident. Soms moeten overtreders een vastberaden zet in de goede richting kunnen krijgen. Ook de heffing kan nog lang niet worden gemist. Zij vormt nog steeds het aangewezen instrument om in de noodzakelijke financiële middelen te voorzien. Van belang daarbij is te constateren dat nu de uitgaven continue zijn, het heffingsinstrument daarbij zal moet aansluiten. Regulerende neveneffecten zijn op zichzelf mooi, maar het is en blijft zaak de heffing zodanig vorm te geven dat er elk jaar opnieuw voldoende geld binnenstroomt. Een volledig geslaagde regulerende heffing levert per saldo niets op. Daarnaast moet gewaakt worden voor al te gecompliceerde heffingsregels. Die zijn kostbaar en leiden vooral tot fiscale procedures. Voorts kan, zoals in Nederland is gebleken, zeker in een startfase, waarin kostbare investeringen op gang moeten worden gebracht, een uitkeringsregeling een buitengewoon nuttige rol spelen. Tenslotte kan worden vastgesteld dat het uitermate effectief is gebleken dat deze verschillende instrumenten in één bestuurlijke hand zijn gelegd. De waterkwaliteitsbeheerders stonden daardoor niet met lege handen en konden zelf aan de slag. En dat laatste hebben ze ook gedaan. Niet voor niets wordt de Wvo dan ook door velen, of het nu gaat om beheerders, het bedrijfsleven of de milieubeweging, als de meest succesvolle milieuwet van ons land beschouwd. Dit signaal kan in zoverre ook landen die nog in de startfase verkeren tot lering strekken. ■

SUMMARY

This article presents an overview of the history of the development of the Dutch Surface Water Pollution Act (1970) and its effects. The administrative organization and the most important instruments (permit, enforcement, pollution tax and subsidies) are sketched. The government's policy is also explained. It can be concluded now that this statute has been very effective. In one generation surface water quality has been strongly improved. This information can be fruitful for countries that still have to make a start to combat water pollution.

1 Zie voor terugblikken op de Wvo ook: A.P. van den Berge, K. Groen, H.J.M. Havekes, M.A. Hofstra en J.H.A. Teulings (red.), "Bestrijding van de watervervuiling. Vijftienvintig jaar WVO", Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, Den Haag 1995, alsmede Geert B. Vinke, "Over de WVO gesproken...", Pincio Uitgeverij, Zoetermeer 2009.