

Milieu- en Waterrecht in West-Duitsland

Al 37 jaar bestaat het 'Institut für das Recht der Wasserwirtschaft' aan de Universiteit te Bonn en reeds sinds de aanvang is aan de (juridische) relatie tussen milieu en waterhuishouding veel aandacht gegeven.

Niettemin was er vooral in het kader van de internationale ontwikkelingen nu aanleiding om het milieu duidelijk centraal te stellen.



MR. J. J. VAN SOEST
Ministerie van
Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer

Dit gebeurde op een congres dat op 1 en 2 maart te Düsseldorf werd gehouden.

EG-richtlijnen

Prof. dr. R. Breuer (Universiteit Trier) gaf aan dat de verhouding tussen richtlijnen van de Europese Economische Gemeenschap op het gebied van de waterbescherming en de nationale regelingen steeds meer conflictstof oplevert. De Europese Commissie heeft bij het Hof te Luxemburg klachten ingediend tegen de Bondsrepubliek wegens (formeel) onvoldoende nakoming van de oppervlaktewaterrichtlijn en de grondwaterbeschermingsrichtlijn, terwijl nog in voorbereiding zijn klachten betreffende de nakoming van de zwemwaterrichtlijn, de viswaterrichtlijn, de schelpdierwaterrichtlijn en de drinkwaterrichtlijn.

Om een voorbeeld te noemen: de drinkwaterrichtlijn staat alléén overschrijding van in die richtlijn aangegeven grenswaarden voor een aantal stoffen toe, als de natuurlijke staat en de structuur van de bodem waarvan de desbetreffende voorzieningsbron afhankelijk is, of buitengewone weersomstandigheden daartoe aanleiding geven, mits uiteraard de volksgezondheid niet wordt aangetast.

De Trinkwasser Verordnung (§ 4) bepaalt echter dat overschrijdingen in bepaalde gevallen voor beperkte tijd kunnen worden toegestaan, mits de volksgezondheid geen gevaar loopt. Deze bepaling is toegepast om tijdelijke overschrijdingen van het nitraatgehalte van het drinkwater ($> 50 \text{ mg/l}$) toe te staan, terwijl de drinkwaterrichtlijn die vrijheid niet biedt.

Volgens art. 189 van het EG-verdrag staat het aan de Lid-Staten vrij om de vorm en de middelen te kiezen voor het bereiken van het door een richtlijn aangegeven resultaat. Indien nu, zoals in het gegeven voorbeeld, de richtlijn zelf een bepaalde casuïstiek introduceert voor het bepalen

van de marges waarbinnen overschrijdingen van grenswaarden mogen worden toegelaten, wordt, naar de mening van Prof. Breuer, de vrijheid van keuze van 'vorm en middelen' toch wel erg ingeperkt.

Naar mijn mening is hier echter geen sprake van 'vorm en middelen', maar van 'doel en inhoud'. De beperking van de vrijheid tot het toestaan van afwijkingen (alleen bij een daartoe aanleiding gevende bodemstructuur en buitengewone weersomstandigheden) geeft duidelijk het doel aan: afwijkingen behoren normaliter niet te worden toegestaan.

Dit neemt natuurlijk niet weg, dat milieuriichtlijnen zich vaak niet beperken tot kaderdoelstellingen, maar ver gaan in het vastleggen van de middelen waarmee die doelstellingen moeten worden bereikt. Het keurslijf wordt voor de Duitse Bondsrepubliek als zeer knellend gevoeld omdat de 'Länder' ten opzichte van de Bond volgens de Grondwet ten aanzien van de waterhuishouding concurrerende wetgevingsbevoegdheden hebben. De hier nog restende marges om één en ander op landelijk niveau overeenkomstig hun eigen verantwoordelijkheidsgevoel te regelen ontbreken nagenoeg.

Een veel grotere mate van terughoudendheid zou de Europese wetgever hier, naar de mening van de inleider, dus passen. Daartegenover is West-Duitsland er bezorgd over, dat de Europese milieueisen lager komen te liggen dan in het eigen land reeds verwezenlijkt is of althans haalbaar moet worden geacht. Het gevaar van het afglijden naar een voor alle Lid-Staten haalbaar niveau is levensgroot. De enige remedie hiertegen zou zijn, dat de EG de hoge niveaus handhaaft, maar onder omstandigheden aan de betrokken Lid-Staten overgangstermijnen toestaat.

Inventarisatie van verdrogingsgevoelige gebieden

Een dergelijke inventarisatie wordt op het ogenblik, volgens Verbandsdirecteur J. Nachtigal, uitgevoerd door het waterschap 'Erftverband' in Noordrijnland-Westfalen. In het bijzonder een verdeling van het beschikbare water over ecologisch belangrijke droogtegevoelige gebieden is moeilijk. Daarom is een globale inventarisatie van deze gebieden op korte termijn gewenst.

Blijkbaar denkt men door middel van een betrekkelijk eenvoudige vragenlijst voldoende gegevens te kunnen verzamelen.

Waterhuishoudkundige eisen aan de landbouw

Prof. J. Salzwedel, directeur van het

Institut für das Recht der Wasserwirtschaft, verdedigde krachtig het principe 'teveel is teveel' ten opzichte van voor de kwaliteit van het grondwater schadelijke landbouwmethoden. Dit moet met name ook gelden voor de strenge grenswaarde in de drinkwaterrichtlijn van 50 mg nitraat per liter in het drinkwater, omdat deze uitdrukkelijk aan gezondheidsrisico's gekoppeld is. Dit is anders bij bestrijdingsmiddelen, waarvan de grenswaarde (0,1 $\mu\text{g/l}$ per stof) niet direct voor de gezondheid relevant hoeft te zijn, maar als een soort 'Reinheitsgebot' (denk aan het bier) moet worden beschouwd. Niettemin behoort overschrijding van deze grenswaarde er bij de landbouw toe te leiden dat het gebruik van de betrokken bestrijdingsmiddelen zover wordt ingekrompen, dat zij in het drinkwater beneden de grenswaarde blijven. Salzwedel kwam verder tot een uiterst strikte uitleg van dit voorschrift: zo zou een verontreiniging door een bestrijdingsmiddel dat niet als zodanig was gebruikt maar bijvoorbeeld per ongeluk gemorst, niet onder de werking van deze grenswaarde vallen! De richtlijn beperkt evenwel de toepassing van deze grenswaarde in geen enkel opzicht.

Tenslotte zij nog vermeld, dat er in West-Duitsland van uitgegaan wordt dat alleen een verdergaande beperking van bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen dan voor een goed grondgebruik verantwoord is, de landbouwer aanspraak kan geven op schadevergoeding. Dit stemt overeen met Nederlandse inzichten hieromtrent.

Regels betreffende stoffen, die het water kunnen verontreinigen

Naar aanleiding van de besluiten van de laatste Rijnconferentie is het stellen van voorschriften voor productie, opslag en behandeling van stoffen die het water (kunnen) verontreinigen weer actueel geworden. Dr. E. L. Holtmeier (Ministerie voor Milieu, Ruimtelijke Ordening en Landbouw van Noordrijnland-Westfalen) gaf een overzicht van de activiteiten.

In aanvulling op de Wet op de Waterhuishouding hebben alle Länder verordeningen gemaakt over:

- opslaan, bewaren en overslaan van voor het water gevaarlijke stoffen;
- de oprichting van bedrijven die dit als doel hebben.

De toelating van op- en overslagbedrijven geschiedt door toetsing aan een catalogus van technische eisen. Soortgelijke catalogi worden in Nederland onder andere door de Commissie voor de Preventie van Rampen (CPR) vastgesteld.

Strafbaarstelling van milieudelicten

Op Bondsniveau zijn thans wetsontwerpen in bespreking die verscherping van de strafbaarstelling van milieudelicten beogen. Het belangrijkste nieuwe fenomeen in deze ontwerpen is, dat het begrip 'dader' wordt uitgebreid tot degene die toestemming tot de handeling heeft gegeven.

Dit zou ook overheidsinstanties binnen het bereik van de strafwet brengen. Prof. dr. H. Tröndle, oud-rechtbank-president, nam hiertegen krachtig stelling: op het overheidshandelen zou dit een verlamdende invloed kunnen hebben. De administratieve en de burgerlijke rechtspraak bieden ruimschoots mogelijkheden om tegen gebrekkig of onjuist handelen van de overheid te ageren.

Verscherping van de voorschriften voor lozingen van verontreinigende stoffen

Sinds 1 januari 1990 moeten op grond van de Raamverordening op het lozen van afvalwater (Abwasserverwaltungsverordnung) nieuwe parameters voor schadelijke stoffen in aanmerking genomen worden, met name organische halogeenverbindingen, chroom, nikkel, lood en koper.

In de lozingsvergunningen kunnen eventueel scherpere eisen dan de in de Raamverordening aangegeven waarden opgelegd worden.

Zoals tot dusver gebruikelijk wordt een grenswaarde niet als overschreden beschouwd, wanneer 4 van de 5 monsters geen overschrijding aangeven en het vijfde monster geen grotere overschrijding dan 100% aantoon (voor sommige stoffen 50%).

Ministerialrat E. Sander (Niedersachsen) gaf van één en ander een uiteenzetting. Opgemerkt zij nog, dat de in West-Duitsland toegepaste algemene regelkaders voor afvalwaterlozingen het minder voor de hand liggend maken dat meer op de kwaliteit van het ontvangende water afgestemde voorschriften bij vergunningverlening worden opgelegd.

Indirecte lozingen van afvalwater

Tot dusver waren deze lozingen alleen afhankelijk van de afspraken tussen de aangeslotene en het openbare lichaam, dat voor (verder) transport en behandeling zorgdraagt. Thans gelden ook voor deze lozingen een vergunningsplicht en de algemene eisen van de Abwasserverwaltungsverordnung (zie vorig onderwerp), voorzover verontreiniging met de daarin aangegeven stoffen te duchten is. Of dit het geval kan zijn, wordt bepaald door de 'Oberste Wasserbehörde', dit is als regel de bevoegde Minister van het

Land. Regierungsdirektor H. Spillecke (Ministerie voor Milieu, Ruimtelijke Ordening en Landbouw van Noordrijnland-Westfalen) schetste de problemen, die deze beleidswijziging met zich meebrengt. Het betekent onder meer dat de grenswaarden voor de in de verordening genoemde stoffen ook voor deze lozingen gelden. Het ligt in de rede, dat voor de waterbeheerder de nieuwe taak om hierop toe te zien en te zorgen voor het verlenen van vergunningen omvangrijk is.

Beheer van rioolwaterzuiveringsinrichtingen en van riolen

Ministerialrat D. Engelhardt (Noordrijnland-Westfalen) benadrukte in zijn voordracht, dat de beheerder een eigen wettelijke verplichting heeft tot het instandhouden en zo nodig aanpassen van rwzi's en van riolen, zodat te allen tijde aan de wettelijke normen wordt voldaan.

De indruk bestaat, dat ook in West-Duitsland het onderhoud van riolen nogal eens te wensen overlaat, terwijl voor wat betreft de deugdelijke werking van rwzi's te veel op de externe controle door de waterbeheerder wordt vertrouwd. Het is in West-Duitsland namelijk geen algemene praktijk dat deze beheerder zelf zorgt voor de afvalwaterzuivering.

Organisatie en financiering van de gemeentelijke afvalwaterbehandeling

De behartiging van openbare nutsvoorzieningen door gemeenten geeft ten onzent wel eens moeilijkheden, zo ook hier. Prof. dr. F. J. Peine (Universiteit Hannover) gaf verschillende mogelijkheden aan om hierin onder meer door een grotere zelfstandigheid van de voorziening verbetering te brengen door bijvoorbeeld een regie-bedrijf dat een zekere financiële zelfstandigheid bezit, maar zich verder beperkt tot de uitvoering van gegeven opdrachten. Dit maakt het mogelijk om te reserveren voor vervangingen. Daarbij kan afschrijving op vervangingswaarde worden toegepast. Geheel zelfstandige 'afvalwaterbehandelingsondernemingen' zijn naar Duits recht echter uitgesloten, omdat het hier om de vervulling van een niet-overdraagbare publiekrechtelijke taak gaat.

Nieuwe regeling van de heffingen op afvalwater

Dr. K. Berendes van het Bondsministerie voor Milieu, Natuurbescherming en Reactorveiligheid gaf hierover een uiteenzetting. Sinds 1 januari 1989 is de heffing op afvalwater beter gericht op zijn functie als

flankerend beleidsinstrument in de waterhuishouding.

De gemeten hoeveelheid bezinkbare stoffen is als grondslag voor deze belasting verlaten. Thans zijn maatgevend: het chemisch zuurstofverbruik, AOX en de metalen kwik, cadmium, chroom, nikkel, lood, koper en hun verbindingen. Daarnaast is de maatstaf giftigheid (door middel van een vistest) gehandhaafd. De heffing wordt berekend op grond van vervuilingseenheden, die gekoppeld zijn aan de in de betrokken vergunning toegelaten stofhoeveelheden of eigenschappen die hierboven zijn genoemd. Bij één- of meermalige overschrijding van de toegelaten hoeveelheden of eigenschappen wordt de heffing met 50%, resp. 100% verhoogd. Wordt gedurende een tijdruimte van ten minste een kwartaal een geringere lozing verwacht dan werd toegestaan, dan kan vermindering van de afvalwaterheffing worden gevraagd. De regeling van heffingen op kleine lozingen en de lozing van regenwater wordt hoofdzakelijk aan de Länder overgelaten.

Dit was dan een beknopt overzicht van hetgeen op het congres besproken werd. Een bont geheel, maar daardoor toch geschikt als 'kaleidoscopisch' overzicht van de stand van zaken van het waterrecht in West-Duitsland.

● ● ●

NV Watermaatschappij Zuid-Holland Oost groeit gestaag

Met ingang van 1 juli jl. is de NV Drinkwaterleiding de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden (A & V) gefuseerd met de NV Watermaatschappij Zuid-Holland Oost (WZHO). De ruim 100 medewerkers van de A & V gaan over naar de WZHO. Het verzorgingsgebied van de WZHO zal het gehele oostelijke deel van Zuid-Holland omvatten. Hierbij gaat het om een totaal van ruim 600.000 inwoners en een te verwachten waterafzet van bijna 60 miljoen m³ per jaar. Het nieuwe bedrijf zal ongeveer 340 werknemers tellen.

Behalve de A & V is per 1 januari 1990 de Stichting Drinkwaterleiding De Elf Gemeenten (Woerden) overgegaan naar WZHO. Ook het Waterleidingbedrijf Oost-IJsselmonde (Ridderkerk) en het Gemeentelijk Waterleidingbedrijf Vianen (Vianen) zijn per 1 juli jl. in de WZHO opgegaan.