

Grondwaterbeheer

Voordracht uit de 28ste vakantiecursus in drinkwatervoorziening 'De winning en aanvulling van grondwater en beïnvloeding van de omgeving', die op 8 en 9 januari 1976 werd gehouden aan de TH Delft.

van een provincie deze geen meerderheidspositie moeten innemen.

f. De openbare watervoorziening dient onderworpen te zijn aan een goede democratische controle; de beslissingsbevoegdheid dient zo dicht mogelijk bij de burgerij te liggen; dit pleit voor een bestuurlijke structuur, waarbij het zwaartepunt van de invloed ligt bij de gemeenten; daar vele gemeenten te klein zijn voor een optimale exploitatie van een waterleiding zullen samenwerkingsverbanden van gemeenten en (desgewenst) van provincies ingesteld kunnen worden in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of een NV.

g. Bij samenvoeging van bedrijven dienen de belangen van de daarbij betrokken personeelsleden op behoorlijke wijze te worden gewaarborgd.

In de Reorganisatienota 1970, welke in de ledenvergadering van de VEWIN is behandeld, is een poging gedaan op basis van de aangenomen doelstelling en de bij nastreving daarvan in acht te nemen uitgangspunten en eisen te komen tot een zekere ondergrens voor de omvang van een waterleidingbedrijf. Bij uitwerking van de doelstelling tot normen kwam het rapport toen tot de richtlijn, dat een verticaal geïntegreerd waterleidingbedrijf een minimum afzet van 7,5 miljoen m³ per jaar zou moeten hebben en een gecombineerd nutsbedrijf dat zelf de produktie van water verzorgt, een afzet van ten minste 6 miljoen m³ per jaar voor het bedrijfs onderdeel water. Het is duidelijk, dat dit moet worden gezien als één van de richtlijnen bij het opstellen van een reorganisatieplan en dat daarnaast rekening moet worden gehouden met plaatselijke omstandigheden, aldus de brief van de VEWIN aan de Colleges van Gedeputeerde Staten der provincies.



1. Enige rechtsfilosofische beschouwingen

Men had mij gevraagd, in deze lezing enige rechtsfilosofische beschouwingen ten beste te geven. Ik heb op deze vraag geantwoord, dat ik op dat terrein niet thuis ben. Evenwel zal ik de cursusleiding, die mij deze vraag voorlegde, niet geheel teleurstellen en hier enige zaken bespreken, die naar mijn gevoelen behoren tot het gebied van de rechtsfilosofie, dat voor wat ons onderwerp betreft voorzover mij bekend nog vrijwel onontgonnen terrein is. Grondwater als zodanig is niemands eigen-



MR. J. J. VAN SOEST

Directie Drinkwatervoorziening,
Ministerie van Volksgezondheid
en Milieuhygiëne

dom. Dit is een voor velen wellicht opmerkelijke uitspraak, die in tegenstelling schijnt te staan tot de regel van art. 626, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, dat de eigendom van de grond in zich de eigendom bevat van hetgeen op en in de grond is. Deze regel kent nl. uitzonderingen. Uit velerlei rechtvoorschriften, die op de bodem betrekking hebben, kan vooreerst worden afgeleid, dat de regel alleen toepasbaar is op onroerende zaken. Uw hond, die op andermans terrein loopt, is daardoor nog niet zijn eigendom. Hetzelfde geldt voor hazen, konijnen of fazanten die in het wild leven.

Welnu, ik meen dat in de voorafgaande lezingen van deze cursus wel duidelijk gemaakt is dat het grondwater in de bovenste bovenlagen, waarop hier voornamelijk onze belangstelling is gericht, een roerende zaak is. Het is voortdurend, zij het meestal heel langzaam, in beweging. Voor zover het niet verdampt stroomt het volgens de wet van de zwaartekracht naar lager gelegen terreinen en verlaat tenslotte de bodem als oppervlaktewater.

Het zeer diepe stilstaande grondwater, dat niet aan de hydrologische kringloop deelneemt, zou ook als roerend kunnen worden aangemerkt omdat het een zaak is 'die verplaatst kan worden' (art. 565 BW). Deze wetsbepaling is evenwel onvolledig en onduidelijk. Aardolie en aardgas kunnen eveneens verplaatst worden, maar zijn toch onroerend omdat het delfstoffen zijn (art. 562, 3° BW). Reeds oude commentaren, zoals dat van Land (Verklaring Burgerlijk Wetboek II, blz. 32, ed. 1901) verwijzen voor de uitleg van deze bepaling naar het gebruik en de gewoonte, maar daar hebben we hier niet veel aan. Niettemin

meen ik, dat ook indien het diepe grondwater als onroerend zou moeten worden beschouwd, dit water niemands eigendom is en dat hier op de 'nattekkingsregel' van art. 626 BW, de regel dus, dat de eigendom van de grond mede omvat hetgeen op of in de bodem is, een uitzondering moet worden gemaakt. Ik doe daarvoor een beroep op de napoleontische Mijnewet van 1810, die nog steeds van kracht is en die het verlenen van een concessie voor de ontginning van delfstoffen toestaat zonder formeel onteigeningsproces en zonder dat de schadeloosstelling overeenkomstig artikel 165 van de Grondwet vooraf verzekerd of genoten is op de wijze, zoals voorzien in de onteigeningswet. Hoewel ook 'fossiel' water volgens de Mijnewet geen delfstof is — die wet omschrijft namelijk vrij nauwkeurig wat daaronder moet worden verstaan — lijkt het mij duidelijk dat het eigendomsrecht van de grondeigenaar ten opzichte van bodemschatten in het algemeen toch op zijn minst met een korrel zout moet worden genomen.

Eigenlijk is het rondspitten in oude rechtsregelingen voor ons onderwerp niet zo interessant, ware het niet dat daardoor duidelijk gemaakt wordt dat het grondwater als zodanig nauwelijks waardevol werd geacht. Immers plegen slechts zaken van waarde binnen de sfeer van het recht te worden gebracht. Bovendien was over het grondwater weinig bekend; de wetenschap van de geo-hydrologie is nog betrekkelijk jong. Geo-hydrologische onderzoeken in samenhang met het toenemende gebruik van het grondwater voor de watervoorziening van de bevolking en de industrie hebben aan het licht gebracht dat het grondwater schaars en daardoor waardevol is. Ook de kennis over de onmisbare functie die het grondwater heeft voor de voeding van het gewas is aanmerkelijk toegenomen. Deze ontwikkelingen hebben het grondwater duidelijk binnen de sfeer van het recht geplaatst. Het recht kan in dit verband gekenschetst worden als een door de overheid gesanctioneerd samenstel van regels ter bescherming van individuele en collectieve belangen. De regeling van de individuele belangen onderling treft men voor een belangrijk deel aan in het onderdeel van het recht, dat aangeduid wordt met de naam privaatrecht.

Welnu, de ontwikkeling van het in wettelijke voorschriften vastgelegde privaatrecht is voor wat betreft het grondwater niet schokkend geweest. Zoals ik u al vertelde, behoort het grondwater nog steeds aan niemand toe. Ook in het ontwerp voor het nieuwe Burgerlijk Wetboek wordt het grondwater niet genoemd bij de zaken, waarover het eigendomsrecht van de

grondeigenaar zich uitstrekt. Intussen hebben particuliere aanspraken op het grondwater wel geleid tot een opmerkelijke rechtsontwikkeling buiten de wet om, als gevolg van de rechtspraak van ons hoogste rechtscollege, de Hoge Raad. Ik doel hier op de bekende waterleiding-arresten uit 1944 (HR 1944 N.J. no. 226). De eigenaren van duinterreinen in de nabijheid van de waterwinplaats van Den Haag betichtten deze gemeente ervan, dat ze door het onttrekken van grondwater schade toebrechten aan de begroeiing door verdroging. Het oorzakelijke verband tussen de onttrekking en de verdroging kon op grond van geohydrologisch onderzoek door de rechter worden vastgesteld. Nu is het rechtstreeks of indirect schade toebrengen aan andermans eigendom, behoudens in gevallen van overmacht, een onrechtmatige daad, die in beginsel verboden kan worden. Overmacht werd hier niet aangenomen, maar evenmin werd een verbod opgelegd. De Hoge Raad redeneerde, dat de onrechtmatigheid hier zou worden opgeheven als de gemeente de kosten zou vergoeden die verbonden waren aan het inmalen van boezemwater, ter compensatie van het onttrokken duinwater. Deze beslissing heeft veel pennen in beweging gebracht, maar ook nog verder strekkende gevolgen gehad. In het ontwerp voor het nieuwe BW is een regeling opgenomen met ongeveer dezelfde strekking als dit arrest: grondeigenaren moeten schade aan hun eigendommen die in het algemeen belang wordt toegebracht dulden, mits de schade wordt vergoed.

Van meer belang voor het grondwater zijn de ontwikkelingen in de sfeer van het publieke recht, met name in het onderdeel daarvan, dat pleegt te worden aangeduid met de benaming administratief recht. Hierin vindt men de meeste regelingen over rechtsbetrekkingen tussen overheid en burgers, die gericht zijn op het dienen van algemene maatschappelijke belangen. Grondwater mag dan wel aan niemand toebehoren, dat beheer van dat grondwater noodzakelijk is, is evident.

Zoals gezegd is het een schaarse stof: het einde van de mogelijkheden tot uitbreiding van de winning, zonder aanmerkelijke schade aan andere belangen, is in zicht. In sommige gevallen is die grens al bereikt. Voor degenen die water nodig hebben is grondwater ook een begerenswaardige zaak. Er is dus alle reden om distributie-maatregelen te treffen. Daarmee is de kwestie evenwel nog niet rond. De onttrekking van grondwater kan schade aan de begroeiing veroorzaken. Voorzover het landbouwgrond betreft zou men kunnen zeggen, in het voetspoor van de Hoge Raad: koop die schade dan maar af, dat heft de

onrechtmatigheid op en alle leed is geleden. Er zijn echter algemeen maatschappelijke belangen, die bij een desastreuze wateronttrekking aan landbouwgronden zouden worden geschaad, waardoor toch aan de onttrekking paal en perk moet worden gesteld. Veer sterker geldt dit nog voor natuurgebieden, die door de onttrekking schade zouden lijden. Het behoud van deze in ons land zo schaarse gebieden staat hoog genoteerd; schade daaraan is nauwelijks op geld waardeerbaar maar moet wegens de betekenis die wij aan deze gebieden toekennen zoveel mogelijk worden vermeden. Het grondwaterbeheer zal dus niet alleen een distribuerende, maar ook een limiterende functie moeten hebben.

Een interessante vraag is, of aan het grondwater, dat weliswaar aan niemand toebehoort en waarop dus geen privaatrechtelijke aanspraken rusten, maar toch behoort tot de waardevolle goederen die tot gemeenschappelijk nut dienen, geen in geld uit te drukken waarde moet worden toegekend, waarvan de opbrengst bij onttrekking van dat water als een heffing in 's Rijks schatkist zou moeten vloeien. Ik denk hier aan een soortgelijke regeling als voor de winning van delfstoffen geldt. De aardgasprijs is gerelateerd aan de prijs van een andere energie-drager, namelijk aardolie; voor grondwater zou de prijs in verband kunnen worden gebracht met het doel waartoe zowel grondwater als oppervlaktewater worden gebruikt, nl. de bereiding van drinkwater, en bepaald kunnen worden op het verschil in kosten tussen de bereiding van grondwater en de bereiding van oppervlaktewater. Men kan tegen deze gedachte aanvoeren, dat de beschikbaarheid van grondwater kan worden aangemerkt als een plaatselijk natuurlijk voordeel, waarvoor de bewoners evenmin behoeven te betalen als voor andere natuurlijke voordelen, die eveneens op geld waardeerbaar zijn. Naar mate het gewonnen water met behulp van buisleidingen ook naar elders wordt getransporteerd verliest deze redenering evenwel aan overtuigingskracht.

Ter geruststelling van degenen, die nog dagelijks gratis water putten, zij evenwel vermeld dat het ontwerp voor de nieuwe Grondwaterwet, dat wij straks nog zullen bespreken, niet van het beginsel uitgaat, dat voor de onttrekking als zodanig een prijs moet worden betaald.

Daarnaast is er nog een aspect van het grondwaterbeheer, dat tot dusver onbesproken bleef maar intussen wel geleid heeft tot bepaalde ontwikkelingen in het administratieve recht: de bescherming tegen aantasting van de kwaliteit. Verontreiniging kan het grondwater onbruikbaar maken voor vele doeleinden, met name voor de winning van drinkwater. Ook dit is een zorg, die beter aan

de overheid dan aan een particulier kan worden toevertrouwd. Grondwater kent geen grenzen, het verplaatst zich, zodat een verontreiniging in een naburig gebied ook gevolgen kan hebben voor de grondwaterkwaliteit in het eigen terrein.

De regelingen van overheidswege met betrekking tot het kwantitatieve en het kwalitatieve beheer van het grondwater zullen thans worden besproken.

2. Kwantitatief beheer

Tot voor kort bestonden er geen regelingen voor de verdeling van het grondwater. De Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, die in 1954 tot stand kwam en in 1955 in werking trad, heeft alleen betrekking op de winning van grondwater ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en kan dus niet als een regeling ter verdeling van het grondwater worden aangemerkt. De reden voor het tot stand brengen van de wet was, dat deze grondwaterwinning voordien viel onder de werking van de Hinderwet. Indien schade of hinder ten gevolge van de wateronttrekking niet kon worden voorkomen, kon krachtens de Hinderwet daarvoor geen vergunning worden verleend. Daarnaast vrijwaart ook een Hinderwetsvergunning de wateronttrekker niet van de mogelijkheid, dat naburige eigenaars, die van de onttrekking schade ondervinden, een rechterlijk verbod van deze onttrekking uitlokken. Dat de Hoge Raad eventueel op dezelfde wijze zou interveniëren als in 1944 is een veronderstelling, geen zekerheid.

Een vergunning krachtens de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven kan echter óók worden verleend, indien van de onttrekking enige schade te verwachten is; de betrokkenen moeten de onttrekking dulden, maar hebben recht op vergoeding van de schade (artikel 6). U ziet ook hier weer de redenering van de Hoge Raad, maar nu in een wettelijk kled: de onttrekking krachtens vergunning wordt rechtmatig verklaard, alleen wordt het betalen van de schadevergoeding daaraan niet als voorwaarde gekoppeld. Voorwaar een voor de onttrekker veel gunstiger positie.

Niettemin zult u de waterleidingbedrijven, die aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne om een vergunning krachtens deze wet hebben gevraagd, niet over deze gunstige positie horen roemen. De omstandigheid doet zich namelijk voor, dat de Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, kortweg COGROWA, die omtrent de vergunningaanvraag moet adviseren, dermate belast is met werk dat in de advisering een aanmerkelijke achterstand is opgetreden. Dat vele werk komt vooral hierdoor, dat de bezwaren tegen vergun-

ningaanvragen steeds veelvuldiger zijn geworden, ook omdat de onttrekkingen vaak de grens van het maatschappelijk toelaatbare steeds dichterbij naderen. Dit compliceert het onderzoek, vooral als onvoldoende gegevens ter beschikking staan om daaruit duidelijke conclusies te trekken. Hiervan zal men lang niet altijd een verwijt kunnen maken aan de waterleidingbedrijven: de gevolgen van een grotere onttrekking kunnen slechts voorspeld worden uit een extrapolatie van gegevens, die nooit volledig kunnen zijn, zodat de conclusies niet geheel vast kunnen staan.

Ik laat nu deze wet en de procedure, die voor het verkrijgen van een vergunning moet worden gevolgd, hier verder buiten bespreking; hetzelfde moet gelden voor de Hinderwet, die op andere onttrekkingen dan ten behoeve van de openbare watervoorziening nog steeds van toepassing is¹. Ik doe dit met een gerust geweten, want de Hinderwet is bepaald geen regeling die gericht is op een goede verdeling van het beschikbare grondwater; zelfs de vraag hiernaar kan in een Hinderwetsprocedure geen rol spelen.

Meer interessant is, om nog even stil te staan bij de ontwikkeling van het kwantitatieve grondwaterbeheer op provinciaal niveau. Geconstateerd kan worden, dat inmiddels alle provincies over een provinciale regeling inzake het onttrekken van grondwater beschikken. Ondanks het verzoek, dat de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in januari 1975 tot de provinciale besturen richtten om op de grondslag van die verordening een zodanige verdeling van het beschikbare grondwater te bewerkstelligen, dat dit — indien enigszins mogelijk — alleen onttrokken wordt voor doeleinden, waarvoor water van een goede kwaliteit is vereist, zijn nog niet alle onttrekkingen aan een provinciale vergunning onderworpen. Dit is voorzover mij bekend wel het geval in Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Limburg. In Noord-Holland en Zeeland zijn alleen bepaalde gebieden als vergunningplichtig aangewezen. Voor Noord-Holland zijn dit Het Gooi en de IJ-mond. Bij Zeeland kan worden opgemerkt, dat in deze provincie de gebieden zijn aangewezen, waar zich zoet water in de bodem bevindt; deze gebieden zijn daar van beperkte omvang.

In de provincie Friesland en in de niet-aangewezen gedeelten van Noord-Holland en Zeeland geldt voor grondwateronttrekkingen alleen een verplichting tot melding en registratie van onttrokken hoeveelheden. In Noord-Brabant is wel een verordening

tot stand gekomen, maar deze was bij de voorbereiding van deze lezing in december 1975 nog niet in werking.

Enigszins ter verontschuldiging voor de omstandigheid, dat nog niet overal een vergunningensysteem is ingevoerd, moet ik wel zeggen dat het opbouwen van een deskundig ambtelijk apparaat om vergunningaanvragen te kunnen beoordelen veel tijd en geld kost. De krappe budgettering van de provinciale besturen speelt hier een belangrijke rol, vooral ook omdat de personeelskosten niet aan de vergunninghouders kunnen worden doorberekend.

De wijze, waarop deze materie in de provinciale verordeningen is geregeld, vertoont belangrijke verschillen. Ik heb dit al eens eerder gesignaleerd¹ en zal daar hier niet op terug komen. Eén voornaam punt van overeenkomst wil ik evenwel noemen: overal is het verlenen van vergunning aan gedeputeerde staten voorbehouden. Deze omstandigheid biedt een goede aansluiting op de ontwerp-grondwaterwet, die op 20 november 1975 bij de Staten-Generaal is ingediend (zitting 1975-76 no. 13.705), waar dit eveneens het geval is.

Dit wetsontwerp bevat regelingen inzake het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water in de bodem. Het laatste onderwerp is in de provinciale verordeningen nog niet aangeraakt. Dit is gemakkelijk te begrijpen; kunstmatige infiltratie wordt tot dusver alleen ten behoeve van de openbare watervoorziening toegepast, waarop de verordeningen niet van toepassing zijn.

Irrigatie voor landbouwdoeleinden is in het wetsontwerp niet begrepen onder 'kunstmatige infiltratie': dit begrip is beperkt tot het brengen van water in de bodem ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater (art. 1, eerste lid). Koelwaterlozingen in de bodem vallen er misschien wel onder, als men daarbij de instandhouding van de grondwatervoorraad op het oog heeft.

De nieuwe regeling zal daarnaast in beginsel van toepassing zijn op alle onttrekkingen van grondwater, zowel ten behoeve van de openbare watervoorziening als voor andere doeleinden. Onttrekkingen van gering belang kunnen door provinciale staten bij verordening worden uitgezonderd (artt. 11, derde lid en 15, eerste lid).

Het wetsontwerp bevat zowel elementen, die in de provinciale grondwaterverordeningen worden aangetroffen, als elementen uit de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven. Het grondwaterbeheer wordt opgedragen aan de provinciale besturen.

Gedeputeerde staten, zoals gezegd, zullen beslissen over het verlenen van vergunningen (art. 21, eerste lid). Om deze vergunningen binnen een duidelijk beleids-

kader te plaatsen, worden provinciale staten belast met het vaststellen van provinciale plannen, die de hoofdlijnen aangeven voor het provinciale grondwaterbeheer. De minister van Verkeer en Waterstaat kan, in overeenstemming met de mede bij het grondwaterbeheer belang hebbende Ministers, aanwijzingen geven over de inhoud van die plannen (art. 10). Door middel van die aanwijzingen kan het provinciale grondwaterbeleid met het Rijksbeleid worden geharmoniseerd, hetgeen ook een gelijke toepassing van de wet in de verschillende provincies zal bevorderen. Beleidslijnen van de Rijksoverheid, die zijn vastgelegd in het Structuurschema voor de Drink- en Industriewatervoorziening en straks ook in de basisplannen voor de openbare watervoorziening en het Structuurschema voor de Waterhuishouding, kunnen in die aanwijzingen tot uitdrukking komen. Het grondwaterbeheer zal worden begeleid door adviescommissies, zowel op Rijks- als op provinciaal niveau.

Op Rijksniveau komt er een Commissie Grondwaterbeheer, paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende Departementen (Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) en vertegenwoordigers van lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) en belangengroeperingen (artt. 2 en 3). Deze commissie krijgt o.m. tot taak te adviseren over de uitvoeringsmaatregelen van de wet op Rijksniveau en over de aan de provinciale besturen te geven aanwijzingen.

De commissie krijgt een subcommissie, de Technische Commissie Grondwaterbeheer (art. 5). Deze Technische Commissie zal soortgelijke functies hebben als de reeds op dit terrein werkzame commissies, de CoWaBo en de CoGroWa. Voor de verdeling van de taken in de Technische Commissie tussen Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening en Cultuurtechnische Dienst/Staatsbosbeheer zijn inmiddels door de betrokken Ministers afspraken gemaakt.

Behoudens door het provinciaal bestuur onder goedkeuring van de Kroon te maken uitzonderingen, zal de Technische Commissie advies uitbrengen over vergunningaanvragen tot onttrekking, alvorens deze aanvragen worden bekend gemaakt en ter inzage worden gelegd (art. 17). Dit is een bij de toepassing van de Grondwaterwet al sinds 1955 gevolgde praktijk, zodat men kan stellen dat er hier met betrekking tot het thans zo in de belangstelling staande 'environmental impact statement' oftewel

¹ Zie hierover o.m. mijn artikel 'Juridische aspecten van het grondwaterbeheer' in H₂O (5) 1972, nr. 14, blz. 294-297.

het milieu-effectrapport niets nieuws onder de zon is.

Op provinciaal niveau komt er een provinciale grondwatercommissie, waarvan ook bij a.m.v.b. aan te wijzen Rijksambtenaren ambtshalve lid zullen zijn (art. 7). Zoals in de toelichting staat vermeld (blz. 24) wordt hierbij gedacht aan de directeur van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening en aan vertegenwoordigers van verschillende gedecentraliseerde Rijksdiensten, zoals Rijkswaterstaat, Landinrichting en de inspecteurs voor de milieuhygiëne en voor de ruimtelijke ordening. Zo zal ook de stem van het Rijk al in de provinciale commissie worden gehoord.

De provinciale commissie zal adviseren over het beleidsplan, alvorens het in ontwerp ter inzage wordt gelegd (art. 9, eerste lid). Vervolgens wordt deze commissie ook gehoord over de vergunningaanvragen, behoudens — onder goedkeuring van de Kroon — te maken uitzonderingen (art. 21). De werking van een krachtens het wetsontwerp te verlenen vergunning gelijkt in verscheidene opzichten op die van een vergunning, verleend krachtens de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven. Zo bepaalt art. 33, dat een onttrekking of infiltratie waarvoor vergunning is verleend door de rechthebbenden, behoudens hun recht op ondervanging of vergoeding van schade, moet worden gedoogd (art. 33). Deze rechthebbenden kunnen van de Technische Commissie een schaderapport vragen, alvorens zich tot de rechter te wenden, maar dat is, in tegenstelling met de regeling vervat in de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, niet verplicht (art. 37). Nieuw is, dat de eigenaar van een onroerend goed wegens de omvang van de schade overneming van dat goed door de vergunninghouder kan vorderen (art. 35, derde lid).

Een vergunning kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, als de onttrekking of infiltratie in verband met de bij het grondwaterbeheer betrokken belangen niet langer toelaatbaar wordt geacht. Een vergunning krachtens de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven is vanwege dergelijke omstandigheden niet intrekbaar. Wegens de onttrekking van grondwater kan door provinciale staten een heffing op de onttrokken hoeveelheden worden ingesteld, ter bestrijding van de kosten van onderzoek ten behoeve van het grondwaterbeheer alsmede van door de provincie toegekende schadevergoedingen (art. 48). Tenslotte zij vermeld, dat het wetsontwerp evenals de provinciale grondwaterverordeningen een verplichting tot registratie en meting van grondwateronttrekkingen kent (art. 11).

Samenvattend kan de conclusie luiden, dat de nieuwe Grondwaterwet een goede regeling

zal bevatten van het kwantitatieve grondwaterbeheer, geënt op de ervaringen die bij de toepassing van de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven en de provinciale verordeningen zijn verkregen.

3. Kwalitatief beheer

Nu rest ons nog het kwalitatieve beheer van het grondwater te bespreken. Dit beheer is nog veel méér verbrokken dan het beheer, dat zich richt op de onttrekking van het grondwater. En het is niet waarschijnlijk, dat daar heel spoedig verandering in zal komen. Daarvoor is gemakkelijk een verklaring te geven.

Het kwalitatieve beheer van het grondwater is nauw verbonden met het beheer van de bodem, uit het gebruik waarvan nadelen voor de kwaliteit van het grondwater kunnen ontstaan. Nu zijn er betreffende het bodemgebruik in het verleden allerlei regelingen tot stand gekomen in de sfeer van het administratieve recht, die zich in de eerste plaats hebben gericht op de bescherming van andere belangen tegen bepaalde gevolgen van grondgebruik, maar die zich tevens in meerdere of mindere mate ertoe lenen om ook ter bescherming van het grondwater te worden toegepast.

De oudste regeling op Rijksniveau is ongetwijfeld de Hinderwet, die wij sinds 1875 kennen. De wet is van toepassing op inrichtingen, die in een uitvoeringsmaatregel, het Hinderbesluit, zijn aangegeven. Zo kan bijv. krachtens de Hinderwet het installeren van tanks voor benzine of petroleum in waterwingebieden worden tegengegaan of aan voorwaarden worden gebonden.

Een andere wet, hier van belang, is de Ontgrondingenwet en de krachtens deze wet tot stand gebrachte provinciale ontgrondingsverordeningen, op grond waarvan voor het grondwater schadelijke ontgrondingen kunnen worden beperkt of verboden.

Zo zijn er nog andere wetten, zoals de Wet Gevaarlijke Stoffen, zich vooral richtend op het bovengrondse transport en het verladen van dergelijke stoffen, de Wet op de Lijkbezorging, die het stichten van begraafplaatsen regelt, de Destructiewet betreffende het oprichten van destructoren voor kadavers, de Kernenergielwet betreffende het oprichten van kernreactoren en de behandeling en verwerking van radio-actieve stoffen, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, van belang wegens het indringen van verontreinigende stoffen uit het oppervlaktewater in het grondwater, de Bestrijdingsmiddelenwet betreffende het gebruik van bestrijdingsmiddelen in land- en tuinbouw, de Natuurbeschermingswet betreffende de bescherming van natuurgebieden, de mijnwetgeving en straks ook de Wet Chemische Afvalstoffen en de Wet Afval-

stoffen, die eveneens enige bepalingen zullen bevatten om de verontreiniging van bodem en grondwater door deze stoffen tegen te gaan.

Tenslotte is er, niet in de laatste plaats, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die het mogelijk maakt om in gemeentelijke bestemmingsplannen regelingen te treffen om in waterwingebieden het totstandbrengen van gebouwen of werken tegen te gaan die het grondwater kunnen verontreinigen. Op vele plaatsen vindt de bescherming van waterwingebieden ten behoeve van de openbare watervoorziening zijn grondslag in bestemmingsplannen.

Voorts zijn er, in grote verscheidenheid, provinciale en ook wel gemeenteverordeningen, die ook toepasbaar zijn voor de bescherming van het grondwater. Ik zal mij hier beperken tot het noemen van de provinciale verordeningen, die zich speciaal richten op deze bescherming. Die vindt men thans in Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en Zeeland.

De Gelderse en Utrechtse verordeningen richten zich nog op de bescherming van waterwingebieden, die destijds bij facetstreekplan zijn aangewezen. Voorts zij vermeld, dat in Groningen en Friesland beschermingsverordeningen in voorbereiding zijn. Ook in Drenthe is er een ontwerpverordening met speciale regelingen ter bescherming van waterwingebieden, zulks in aanvulling op een reeds voor de gehele provincie geldende regeling ter bescherming van de grondwaterkwaliteit.

Ik zal u niet veel verder in dit labyrint van regelingen binnenvoeren. De meeste verordeningen kennen speciaal aangewezen waterwingebieden, uitsluitend ten dienste van de openbare watervoorziening. Ten behoeve van de grondwaterwinning voor andere doeleinden zijn geen beschermingsgebieden aangewezen. In sommige wingebieden worden nog beschermingszones onderscheiden, welke, van buiten naar binnen gerekend, steeds stringenter voorschriften betreffende het bodemgebruik bevatten. Soms is het verlenen van ontheffing of vergunning voor schadelijke werken of handelingen toevertrouwd aan gedeputeerde staten, soms overgelaten aan burgemeester en wethouders.

Het doet mij genoegen u te kunnen melden, dat in opdracht van het inter-provinciaal overleg inzake milieubeheer een werkgroep een model voor een provinciale beschermingsverordening tot stand heeft gebracht, waarvan ik onlangs kon kennis nemen. Deze modelverordening heeft zodanige kwaliteiten, dat ik hoop dat daarvan een stimulans zal uitgaan om vooral in procedure-kwesties meer eenheid in de chaos te scheppen.

Wat betreft een nationale regeling ter

bescherming van bodem en grondwater zal ik helaas nog kort moeten zijn. In 1969 deed de Centrale Commissie voor Drinkwatervoorziening een voorstel van wet op de bescherming van het grondwater. Het in 1971 gepubliceerde voorontwerp van wet betreffende bodembescherming volgde dit voorstel niet, maar bevatte een regeling inzake afvalstoffen en een regeling ter bescherming van de bodem in het algemeen. Voor de wetgeving betreffende afvalstoffen zijn thans twee regelingen bij het parlement in behandeling, waarvan de eerste, de wet chemische afvalstoffen, thans de eindstreep is genaderd. Aan een wetsontwerp inzake bodembescherming is op het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne sinds 1973 gewerkt. Op initiatief van Minister Vorrink is hierover onlangs interministerieel overleg geopend om met de andere belanghebbende Departementen tot een zinvolle taakafbakening te komen. Gezien de vele raakpunten, die er in andere wetten zijn met betrekking tot de bodembescherming, is dat een hoogst nuttige zaak.

4. Samenvatting en conclusies

Ik meen met dit verhaal duidelijk te hebben gemaakt, dat het grondwater bezig is zich een plaats binnen de sfeer van het recht te verwerven. Dat dit vooral een plaats is in het administratieve recht als onderdeel van het publieke recht, behoeft geen verwondering te wekken. Het zijn immers vooral maatschappelijke belangen, die voor het grondwater rechtsbescherming vragen. Zoals wij gezien hebben ontwikkelt zich deze bescherming in twee richtingen: het kwantitatieve en het kwalitatieve beheer. Het kwantitatieve beheer is nu in de meeste provincies geregeld; het ontwerp-Grondwaterwet zal deze regeling volledig maken en daarin meer eenheid brengen, terwijl bovendien de kunstmatige infiltratie van water in de bodem bij deze regeling zal worden betrokken. Ik wil er hier nog op wijzen, dat deze infiltratie ook een kwalitatief aspect heeft. Het te infiltreren water is immers afwijkend van samenstelling ten opzichte van het grondwater. Voórzuivering van het infiltratiewater zal deze afwijking kunnen doen verminderen. Bij eventuele verlening van vergunning zullen dienaangaande eisen kunnen worden gesteld. Het kwalitatieve beheer van het grondwater is nu nog versnipperd en verre van volledig. De materie hangt nauw samen met de bodembescherming in het algemeen. In de provinciale regelingen zijn al aanzetten voor regelingen ter bescherming van het grondwater in het kader van een algemeen bodembeheer aanwezig. Op het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne wordt al enige jaren gewerkt aan een wets-

ontwerp voor de bodembescherming, waarin ook de bescherming van het grondwater een plaats zal krijgen. Interministerieel overleg, dat thans in voorbereiding is, zal moeten bijdragen aan coördinatie van de bodembescherming tussen dit wetsontwerp en de vele andere wetten, die met de bodembescherming raakpunten hebben, doch waarvoor de zorg aan andere Departementen is toevertrouwd.

Bij andere gelegenheden² heb ik gewezen op het belang van eenheid in het beheer van de waterhuishouding, waartoe ook het grondwater behoort. Ik meen, dat het ontwerp-Grondwaterwet tot deze eenheid zal kunnen bijdragen, omdat in de provinciale beleidsplannen en eventuele Ministeriële richtlijnen betreffende deze plannen het gebruik van het grondwater mede zal moeten worden afgestemd op de gebruiksmogelijkheden van het oppervlaktewater. Niet uit het oog mag worden verloren, dat het beheer van het grondwater ook verweven is met het bodembeheer, hetgeen vooral bij de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging tot uiting komt. Het grondwaterbeheer zal daarom steeds min of meer een tweeslachtig karakter hebben. Dit is een reden te meer om er op toe te zien, dat het kwantitatieve en het kwalitatieve beheer van het grondwater zodanig op elkaar zullen passen, dat een sluitend geheel van regelen wordt verkregen. Wellicht zal ook het interministeriële overleg over de bodembescherming daartoe kunnen bijdragen.

² Zie o.m. het reeds aangehaalde artikel in H₂O (5) 1972, nr. 14.



Agenda

7-18 maart 1977, *Mar del Plata*: United wirtschaft'. Inl.: Haus der Technik e.V.,

7 - 11 maart 1977, *München*: 'Abwasserbiologische Einführungskurs'. Inl.: prof. dr. M. Ruf, Bayerische Biologische Versuchsanstalt, Kaulbachstrasse 37, 8000 München 22.

14 t/m 17 maart 1977, *Delft*: Cursus 'Milieuhygiëne, dosis effect-relatie en normen'. Inl.: secr. St. Postakademie Vorming Gezondheidstechniek, (015) 133222, tst. 5468.

21-24 maart 1977, *Düsseldorf*: DVWW Jahrestagung. Inl. DVWW, Pfaffendorferweg 42, 5150 Bergheim/Erft.

21 - 22 maart 1977, *Essen*: seminar 'Genehmigungsverfahren von Anlagen unter Berücksichtigung des Immissionsschutzes und der Sicherheitstechnik'. Inl.: Haus der technik e.V., Postf. 767, D-4300 Essen 1.

21 - 24 maart 1977, *Reading*: WRC congress 'Opportunities for Innovation in Sewerage'. Inl.: WRC, Medmenham Laboratory, Henley Rd, Medmenham, P.O. Box 16, Marlow, Bucks, SL7 2HD, England.

23 - 28 maart 1977, *Frankfort*: negende Internationale Fachmesse Sanitär Heizung Klima.

24 - 25 maart 1977, *Spa*: studiedagen 'grondwater- en drinkwatervoorziening'. Inl.: VZW-NAVEWA, Belliardstraat 197, B-1040 Brussel.

27 - 29 april 1977, *Brabantse Biesbosch*: Symposium 'Mogelijkheden tot vermindering van algengroei in spaarbekkens'. Inl.: drs. G. Oskam, NV Waterwinning-bedrijf Brabantse Biesbosch, tel. (01835) 2144.

2 - 6 mei 1977, *Delft*: herhaling cursus milieurecht. Inl.: St. Postacademie Vorming Gezondheidstechniek, Stevinweg 1, Delft.

3 - 5 mei 1977, *Essen*: 'Membrantechnik und Meerwasserentsalzung. Inl.: Haus der Technik, Postf. 767, 4300 Essen 1, West-Duitsland.

10 - 11 mei 1977, *Graz*: Arbeitstagung 'Neue Entwicklungen auf dem Gebiet der Abwassertechnik'. Inl.: prof. Franz Moser, Inst. Für Grundlagen der Verfahrenstechnik, Copernicugasse 24, Graz, Oostenrijk.

10-13 mei 1977, *Berlijn*: DVGW-Wasserfachliche Aussprachetagung. Inl.: DVGW e.V., Frankfurter Allee 27, 6236 Eschborn.

