

Juridische aspecten van het grondwaterbeheer*)

1. De hydrologie van het grondwater

Het lijkt mij goed om, alvorens met een juridisch betoog over het grondwaterbeheer te beginnen, eerst in het kort de belangrijkste aspecten van datgene, waarop het beheer zich zal moeten richten, namelijk het grondwater, aan te stippen. Het grondwater kan worden onderscheiden in het samenhangende (eigenlijke) grondwater en het in de bovenste bodemlagen aanwezige, niet met het eigenlijke grondwater in verbinding staande hang- en zakwater (bodemvocht). Het hangwater wordt in de bodemporiën op zijn plaats gehouden; het zakwater zijgt onder invloed van de zwaartekracht omlaag. Na het passeren van het zakwater resteert dus het hangwater.

Het zakwater (uit neerslag of uit andere bron) voedt het eigenlijke grondwater. Dit laatste heeft een capillaire (bovenste en grotendeels onverzadigde) zone en daaronder de niet-capillaire, geheel verzadigde zone.

De capillaire opstijging en dus het opwaartse watertransport in de capillaire zone is van groot belang voor de plantengroei.

Grondwater wordt in Nederland overal in de bodem aangetroffen, maar het is niet overal van dezelfde kwaliteit; in de poldergebieden in westelijk Nederland is het grondwater op grotere diepten veelal brak.

Ook de diepte waarop het grondwater zich bevindt, is plaatselijk zeer verschillend; in de polders bedraagt deze soms slechts enkele decimeters, terwijl men bijvoorbeeld op de Veluwe het grondwater eerst op vele tientallen meters diepte aantreft. Deze diepte is voor de voeding van de gewassen van grote betekenis. Reikt het grondwater (met inbegrip van de capillaire zone) niet tot aan de wortels, dan heeft het voor de voeding van het gewas geen betekenis; de groei is dan afhankelijk van het hierboven aangeduide zak- en hangwater. Is de grondwaterstand daarentegen te hoog, dan kan het grondwater de ontwikkeling van het gewas nadelig beïnvloeden, doordat de wortels niet in het grondwater kunnen groeien wegens gebrek aan zuurstof. Het is duidelijk, dat er voor de gewasgroei ergens een optimale grondwaterstand is; deze is echter voor de verschillende soorten van gewassen verschillend. Voor granen bijvoorbeeld zal de grondwaterstand niet dieper dan ca. 2 m mogen zijn; voor de meeste bomen geldt in het algemeen een diepte van niet meer dan ca. 4 m. Ik wil

er echter hierbij op wijzen, dat de aanwezigheid van grondwater voor een goede groei van het gewas niet steeds noodzakelijk is, namelijk wanneer de teeltlaag in staat is gedurende het gehele groeiseizoen voldoende „hangwater” vast te houden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in sterk humeuze fijnkorrelige gronden.

Grondwater is niet alleen nuttig voor de natuurlijke voeding van de gewassen, maar ook voor de drinkwatervoorziening en de watervoorziening van de industrie en tenslotte ook voor de kunstmatige watervoorziening van de land- en tuinbouw (besproeiing).

Als het grondwater zoet is, is het voor de bereiding van drinkwater een uitstekende grondstof; mits op voldoende diepte gewonnen, is het vrij van bacteriën en heeft het een constante samenstelling en temperatuur.

Als grondwater wordt onttrokken, kan de stand van het grondwater dalen; hier botsen dan belangen, betrokken bij de watertrekking, en de belangen van de watervoorziening van land- en tuinbouw.

Of er schade aan de gewassen zal optreden, is echter geen zekere en van vele factoren afhankelijk. In de eerste plaats is er de (hierboven vermelde) mogelijkheid, dat de stand van het grondwater reeds te diep is om voor de gewassen van betekenis te zijn.

Vervolgens is het mogelijk, dat de ontzetting weinig of geen invloed heeft op de stand van het grondwater in de bovenste bodemlagen (het freatisch vlak). Dit hangt geheel af van de plaatselijke geo-hydrologische omstandigheden. Het kan bijvoorbeeld zijn, dat de grondwaterstand voornamelijk beheerst wordt door de stand van nabijgelegen oppervlaktewater uit sloten en greppels; dit komt bijv. vaak in polders voor. Ook bevinden zich dikwijls tussen het bodempakket, waaruit water onttrokken wordt, en de bovenste bodemlagen pakketten leem en klei, die weinig waterdoorlatend zijn en daardoor het effect van de winning spreiden over een groot gebied, zodat de verlaging van de stand van het bovenste grondwater slechts gering is. Het kan ook zijn, dat het diepe watervoerende pakket in zodanige mate van elders, bijv. uit een rivier, wordt gevoed dat de stand van het grondwater slechts een geringe of in het geheel geen wijziging ondergaat.

Het spreekt vanzelf, dat de te verwachten invloed van al deze factoren als gevolg van een grondwaterontzetting slechts op grond van een nauwkeurig geo-hydrologisch onderzoek, o.a. met behulp van peilwaarnemingen en pompproeven, met een redelijke mate van

zekerheid kan worden voorspeld. Omdat daarbij bovendien rekening moet worden gehouden met de invloeden van seizoenswisselingen, met natte en droge perioden, zijn deze onderzoeken vaak van lange duur. Bij de toepassing van de hierna nog te bespreken Grondwaterwet Waterleidingbedrijven is met dergelijke onderzoeken veel ervaring opgedaan. Inmiddels worden ook landelijke en regionale geo-hydrologische onderzoeken verricht. Het betreft hier de onderzoeken van de Rijks Geologische Dienst voor het geologisch kaartingsprogramma, van Rijkswaterstaat en de Dienst Grondwaterverkenning TNO voor de geologische inventarisatie en de samenstelling van de geo-hydrologische kaart van Nederland, van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening ter bepaling van de mogelijkheden van grondwaterwinning voor de openbare watervoorziening in het kader van de basisplannen, en van het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding voor de regionale geo-hydrologische onderzoeken ten behoeve van de landbouw. Deze diensten hebben eind 1970 een regeling getroffen voor de integratie van hun werkprogramma's. De hier bedoelde onderzoeken hebben uiteraard een meer globaal karakter dan de onderzoeken naar de te verwachten gevolgen van een grondwaterontzetting in een bepaald geval, die ik zojuist heb besproken.

2. Hoeveelheid van het beschikbare grondwater

Volgens globale berekeningen is in Nederland jaarlijks een hoeveelheid van omstreeks 1900 miljoen m³ zoet grondwater winbaar zonder aanmerkelijke schade voor land- en tuinbouw; de tot dusver verrichte regionale onderzoeken hebben nog geen aanleiding gegeven om aan de juistheid van dit cijfer te twijfelen.

Een belangrijk gedeelte van dat beschikbare grondwater wordt reeds gewonnen: in 1970 bedroeg de winning ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening ca. 690 miljoen m³; hiervan mag echter worden afgetrokken een hoeveelheid van 130 miljoen m³ oppervlaktewater die (hoofdzakelijk in de duinen) ten behoeve van deze winning werd geïnfilteerd, zodat een netto-ontzetting resteert van ca. 560 miljoen m³.

De industriële ontzetting van grondwater is niet nauwkeurig bekend, maar uit daarop betrekking hebben enquêtes, aangevuld door gegevens verkregen bij de toepassing van de provinciale grondwaterverordeningen, mag worden aangenomen dat deze ontzetting ca. 550

*) Lezing, gehouden op de Tuinbouwdagen in het RAI-Congrescentrum te Amsterdam op 25 mei 1972.

miljoen m³ heeft bedragen. De totale onttrekking voor drinkwatervoorziening en industrie gezamenlijk beliep dus in 1970 ruim 1100 miljoen m³, d.w.z. reeds 58 % van de jaarlijks beschikbare hoeveelheid. Op basis van de thans bekende gegevens over verbruiksstijgingen en de oorzaken daarvan worden de huishoudelijke, industriële en andere waterverbruiken voor het jaar 2000 geraamd op 4500 miljoen m³, d.w.z. ruim het driedvoudige van het huidige verbruik. Dit betekent, dat de waterbehoefte in toenemende mate door oppervlaktewater moet worden gedekt. Het betekent echter tevens, dat:

- a. het einde van de winningsmogelijkheden van grondwater in zicht komt en dat daarom gestreefd moet worden naar een zo billijk mogelijke verdeling van de nog voorhanden grondwaterreserves; hierbij zal een zekere prioriteit moeten worden gegeven aan de openbare drinkwatervoorziening, omdat de kwaliteit van het grondwater in de regel de produktie van goed smakend drinkwater waarborgt. Dit kan bij het oppervlaktewater alleen door een kostbare bereiding worden bereikt, waarbij onder de huidige omstandigheden vanwege de slechte kwaliteit van dit water een goed smakend drinkwater niet steeds kan worden gegarandeerd;
- b. dat het winbare zoete grondwater tegen verontreiniging moet worden beschermd.

3. Verdeling van het beschikbare grondwater

a. Grondwaterwet Waterleidingbedrijven

Tot voor kort bestonden er geen regelingen voor de verdeling van het grondwater. De Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, die in 1954 tot stand kwam en op 1 maart 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.

Enige uitspraken van de Kroon, die bij de toepassing van deze wet als beroepsinstantie optreedt, hebben dit bevestigd. Daarnaast is het zo, dat een Hinderwetsvergunning de wateronttrekker niet vrijwaart van de mogelijkheid, dat naburige eigenaars die van de onttrekking schade ondervinden, een rechterlijk verbod van deze onttrekking uitlokken. Een vergunning krachtens de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven kan echter ook worden verleend, indien van de onttrekking enige schade te verwacht-

ten is, en bovendien geeft zij de vergunninghouder een recht op onttrekking met privaatrechtelijke werking, zodat deze niet meer de kans loopt van een rechterlijk verbod. Daartegenover staat dan, dat eventuele schade moet worden vergoed; de wet bevat een speciale regeling voor het vaststellen van de schade. De vergunningen worden verleend door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, nadat belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld bezwaarschriften in te dienen en in een openbare zitting te worden gehoord.

Tegen de beslissingen van de Minister staat beroep bij de Kroon open voor degenen, die bezwaarschriften hebben ingediend en ook op de zitting verschenen zijn. Het beroep heeft schorsende werking; van de vergunning mag dus geen gebruik worden gemaakt zolang op het beroep niet is beslist.

Zoals ik reeds in mijn inleiding vermeldde, is bij de toepassing van deze wet veel ervaring verkregen met het berekenen van de te verwachten gevolgen van grondwateronttrekkingen. Door het voorschrift, dat de onttrokken hoeveelheden water moeten worden geregistreerd en de veelal aan de vergunningen verbonden voorwaarden inzake regelmatige peilwaarnemingen van het grondwater in de omgeving van de winning, kunnen de bij de verlening van de vergunning uitgesproken verwachtingen aan de realiteit worden getoetst. Bij de toepassing van deze wet is ook de instelling van een vaste adviescommissie, de Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven (afgekort: CoGroWa) van veel nut gebleken. In deze commissie zijn deskundige diensten inzake land- en bosbouw, waterhuishouding en drinkwatervoorziening vertegenwoordigd, nl. het Staatsbosbeheer, het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding, de Cultuurtechnische Dienst, de Rijkswaterstaat en het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening.

b. Hinderwet

Zoals ik zojuist reeds vermeldde, was aanvankelijk op de grondwateronttrekkingen t.b.v. de openbare watervoorziening de Hinderwet van toepassing. Dit is nog steeds het geval voor de andere onttrekkingen, bijv. van de industrie en de landbouw, en de thans steeds meer toegepaste onttrekkingen voor klimaatregeling van gebouwen, voorzover het gezamenlijk vermogen van de voor de wateronttrekking nodige pompen meer dan 2 pk bedraagt (artikel 1 Hinderbesluit) of indien voor de inrichting uit anderen hoofde een Hinderwetsvergunning nodig is. De vergunningen worden in de regel verleend door Burgemeester en Wethouders van de gemeente, waarin de inrichting is of zal zijn gelegen. Tegen de beslissingen van Burgemeester en Wethouders staat beroep bij de Kroon open; dit beroep heeft geen schorsende werking.

Ter advisering van de overheid in zaken betreffende grondwateronttrekking werd in 1934 de Commissie inzake Wateronttrekking aan de Bodem (CoWaBo) ingesteld met dezelfde samenstelling als de Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven; zij vormt dus a.h.w. van de CoGroWa een voorloper. Interessant is wellicht hierbij te vermelden dat de Commissie haar ontstaan te danken heeft aan het eerste regionale geo-hydrologische onderzoek, dat in begin van de jaren '30 op de Veluwe werd ingesteld naar aanleiding van plannen van de gemeente Amsterdam om aldaar drinkwater te onttrekken. Zoals u bekend is, is de Veluwe thans weer actueel in verband met plannen om aldaar voorgezuiverd oppervlaktewater uit de Rijn te infiltreren en daarna weer voor de watervoorziening te onttrekken.

Gesteld kan worden, dat de gemeentebesturen van de diensten van de CoWaBo bij de toepassing van de Hinderwet op de onttrekking van grondwater geen veelvuldig gebruik hebben gemaakt. Als uitzondering verdient hier de gemeente Velsen te worden genoemd, die de CoWaBo steeds over onttrekkingen op haar grondgebied heeft geraadpleegd in verband met de plaatselijke schaarste van zoet grondwater en het grote aantal industrieën, die elkaar in het gebruik daarvan beconcurreren.

De Hinderwet is, evenmin als de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, een geschikte regeling ter verdeling van het grondwater; als geen schade of hinder te duchten is, wordt een vergunning krachtens deze wet verleend los van de vraag, of daardoor een gunstige verdeling van het schaarse grondwater wordt bevorderd.

c. Provinciale regelingen betreffende de onttrekking van grondwater

Het ontbreken van een regeling ter verdeling van het beschikbare grondwater op Rijksniveau heeft ertoe geleid, dat in de provincies Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg provinciale verordeningen over dit onderwerp van kracht zijn geworden. In de provincies Groningen en Noord-Brabant worden dergelijke verordeningen voorbereid, terwijl in Zeeland een verordening is vastgesteld, die nog niet in werking is getreden. Hoewel de verordeningen alle hetzelfde doel hebben, moet helaas worden geconstateerd, dat de materie op verschillende wijzen is geregeld.

Ik noem enkele markante verschillenpunten.

— Een aantal verordeningen, met name die van Friesland, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Limburg maken een onderscheid tussen een registratieverplichting van grondwateronttrekkingen met jaarlijkse opgave van de onttrokken waterhoeveelheden, geldende voor het gehele grondgebied van de provincie, en een verplichting tot

het aanvragen van vergunning voor zodanige onttrekkingen, alleen geldende voor de door Gedeputeerde Staten aan te wijzen gedeelten van de provincie. Gedeputeerde Staten van Limburg hebben inmiddels het gehele grondgebied van de provincie aangewezen, GS van Noord-Holland tot dusver alleen het grondgebied van de gemeente Velsen. In de andere hier genoemde provincies heeft nog geen aanwijzing van gebieden plaats gehad, zodat daar de grondwateronttrekkingen, die niet onder de werking van de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven vallen, veelal alleen vergunningsplichtig zijn uit hoofde van de Hinderwet. In de provincies Drenthe en Zuid-Holland, waar geen afzonderlijke registratieverplichting bestaat, zijn de onttrekkingen wel onderworpen aan vergunning. De verplichting tot registratie van de onttrokken waterhoeveelheden kan daar als voorwaarde aan de vergunning worden verbonden.

— In Gelderland, Overijssel, Utrecht en Noord-Holland is de reeds besproken Commissie inzake Wateronttrekking aan de Bodem (CoWaBo) als adviseur inzake aanvragen om vergunning aanvragen om vergunning aangewezen, in de andere provincies adviseert hetzij de Provinciale Waterstaat, hetzij een daartoe door GS ingestelde of in te stellen commissie.

— In Overijssel, Utrecht, Noord-Holland en Limburg worden vergunningaanvragen voor ieder ter inzage gelegd op de sekretarieën van de betrokken gemeenten, in de andere provincies worden alleen de naar het oordeel van de GS bij de onttrekking belanghebbenden naast de gemeente- en waterschapsbesturen gehoord.

— Reeds bij de invoering van de vergunningsplicht bestaande onttrekkingen worden soms na hun aanmelding geacht met vergunning in werking te zijn, soms moet echter binnen enkele jaren ook voor deze onttrekkingen vergunning worden gevraagd.

— Soms heeft beroep bij de Kroon tegen beslissingen van GS schorsende werking, soms niet of slechts gedeeltelijk.

— De hoeveelheid grondwater, die zonder vergunning mag worden onttrokken, is meestal bepaald op 10 m³/h, soms wordt echter — kennelijk voor agrarisch gebruik — een grotere onttrekking zonder vergunning toegestaan.

Met dit beknopte overzicht moge ik hier volstaan; ik pretendeer hiermee geen volledige opsomming van de verschillpunten.

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is thans, in interdepartementaal overleg, een voorontwerp voor een algemene Grondwaterwet nagenoeg gereed gekomen. Verwacht mag worden dat, om recht te doen aan de ontwikkelingen in de provincies, het voorontwerp het karakter zal hebben van een raamwet,

dat wil zeggen dat aan de provinciale besturen zal worden opgedragen om verordeningen ter uitvoering van deze wet te maken.

Deze verordeningen zullen onderworpen worden aan de goedkeuring van de Kroon; daarbij zal dan aan de vele verschillen in opzet van de regelingen, die mijns inziens merendeels niet gerechtvaardigd zijn, een eind kunnen worden gemaakt. Ook de bestaande anomalie tussen de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven en de provinciale regelingen, die immers niet kunnen treden in regelingen van hoger gezag zoals laatstgenoemde wet, zal worden opgeheven; de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven zal worden ingetrokken en de waterleidingbedrijven zullen aan dezelfde instanties vergunning moeten vragen als degenen die ten behoeve van industrie of landbouw grondwater wensen te onttrekken.

4. Bescherming van het grondwater tegen verontreiniging

Verontreiniging beperkt de gebruiksmogelijkheden van het grondwater, en daarom mag de bescherming tegen verontreiniging als onderdeel van het grondwaterbeheer niet buiten beschouwing worden gelaten.

Omtrent dit onderwerp heb ik nog niet zo lang geleden, nl. in februari 1970, een artikel gepubliceerd in het Tijdschrift der Koninklijke Nederlandse Heide­maatschappij (blz. 36-43), en ik neem daarom de vrijheid om hetgeen ik toen geschreven heb, in beknopte vorm in deze voordracht te herhalen, waarbij ik tevens de jongste ontwikkelingen zal aangeven.

Wat de soorten van verontreiniging betreft, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen bacteriologische en chemische verontreiniging. De eerstgenoemde wordt veroorzaakt door stoffen die in grote hoeveelheid bacteriën en virussen bevatten, zoals menselijke en dierlijke faecale afvalstoffen en andere afvalstoffen van organische herkomst. Aangezien de reinigende werking in de bodem ten opzichte van dergelijke stoffen in het algemeen groot is, zullen de gebieden waarover zich de bacteriologische verontreinigingen in het grondwater kunnen uitstrekken, in de regel van beperkte omvang zijn. Dit is echter anders bij de chemische verontreinigingen, die dikwijls het grondwater in uitgestrekte gebieden kunnen beïnvloeden, doordat vele chemische stoffen niet of nagenoeg niet in de bodem worden afgebroken.

Aan de bescherming van het grondwater wordt tot dusver nagenoeg uitsluitend aandacht besteed door de waterleidingbedrijven. De meeste waterleidingbedrijven hebben over de naaste omgeving van de pomputten volledige zeggenschap verkregen door aankoop of desnoods onteigening van terreinen. Het risico van verontreiniging van het grondwater is in de onmiddellijke nabijheid van de putten het grootst; daar kunnen

in het algemeen zelfs voor de grondwaterkwaliteit weinig gevaarlijke vormen van grondgebruik zoals beweiding en bemesting niet worden toegestaan. Onder die omstandigheden is verwerving van de eigendom door de waterleidingbedrijven ook redelijk, omdat deze gronden voor anderen vanwege de zeer beperkte gebruiksmogelijkheden weinig waarde hebben.

Ook op grotere afstand van de pomputten moeten veelal aan het grondgebruik met het oog op de hygiënische bescherming van het grondwater beperkingen worden opgelegd. Deze beperkingen behoeven echter niet zover te gaan, dat ze de economische waarde aan de grond voor andere gebruiksdoeleinden ontnemen, zodat aankoop of onteigening van de terreinen minder passend zou zijn. Hier zijn veeleer de hierna te bespreken publiekrechtelijke beschermingsmaatregelen op hun plaats.

Hoe groot de omvang van de te beschermen gebieden moet zijn, dient van geval tot geval te worden bezien. Voor de vaststelling van die omvang zijn van belang:

- de grootte van de wateronttrekking;
- de diepte waarop het water wordt onttrokken;
- de doorlatendheid van de bodemlagen in de zone waaraan het water wordt onttrokken en vooral van de lagen die zich boven de onttrekkingszone bevinden.

Ook hetgeen in de beschermingsgebieden mag worden toegestaan, hangt van een beoordeling op deze punten af. Veelal worden de gebieden verdeeld in min of meer concentrische zones, waarbij in de binnenste de strengste en in de buitenste de minst strenge beperkingen gelden. „Vuile” industrie zal ook op vrij grote afstand niet kunnen worden toegestaan en is daarom moeilijk in de sfeer van de beschermingsgebieden op te nemen. Enige indicatie over wat wel en niet toelaatbaar kan zijn is te vinden in de „Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete”, Deel I, van de Deutscher Verein von Gas- und Wasserfachmännern, uitgegeven in november 1961 (Arbeitsblatt W 101).

Voor de bescherming van het grondwater zijn tot dusver tweeërlei soort regelingen tot stand gekomen, nl. planologische regelingen en provinciale beschermingsverordeningen.

a. Planologische regelingen

Hierop is de Wet op de Ruimtelijke Ordening van toepassing.

Voor een aantal gebieden bestaan provinciale streekplannen en facetstreekplannen, waarin bepaalde terreinen als waterwinplaats zijn aangeduid. Deze plannen gaan vergezeld van richtlijnen, krachtens welke bebouwing of de aanleg van werken in die terreinen achterwege dienen te blijven of slechts onder beper-

kende voorwaarden kunnen worden toegestaan.

Rechtskracht verkrijgen deze richtlijnen eerst door hun opneming in gemeentelijke bestemmingsplannen. Gedeputeerde Staten kunnen de gemeentebesturen tot deze opneming verplichten (artikel 37, lid 3 wet RO). Omdat in deze beschermingsgebieden ook ander grondgebruik dan voor waterwinning kan worden toegestaan, zullen veelal met waterwinning gecombineerde bestemmingen, bijvoorbeeld voor land- en bosbouw of recreatie, worden toegepast. Ook komt de gecombineerde bestemming natuurgebied/waterwingebied voor. Het uitvoeren van werken (geen bouwwerken zijnde) of van werkzaamheden welke het grondwater met verontreiniging kunnen bedreigen, kan in het bestemmingsplan afhankelijk worden gesteld van een aanlegvergunning, eventueel slechts te verlenen na goedkeuring door Gedeputeerde Staten (artikel 14 jo artikel 16).

De bescherming van waterwingebieden door planologische maatregelen (bestemmingsplannen) heeft, blijkens de praktijk, twee onvolkomenheden:

1. niet alle handelingen welke voor het grondwater gevaarlijk zijn kunnen als werken of werkzaamheden worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld het wegwerpen van vast of vloeibaar afval;
2. de gemeentebesturen, die de bestemmingsplannen moeten vaststellen, zijn zelf vaak niet of slechts zijdelings bij het te beschermen belang van de watervoorziening betrokken, omdat zij bijv. participeren in een streekwaterleidingbedrijf of omdat het gewonnen water naar elders wordt getransporteerd. Ook kan vaststelling per gemeente gemakkelijk leiden tot een grote verscheidenheid van regelingen en verschillende wijzen van beoordeling.

Om de onder 2. vermelde moeilijkheden te voorkomen worden thans in de provincie Limburg richtlijnen terzake voor de gemeentebesturen voorbereid. Verscheidene provincies hebben echter gekozen voor:

b. Provinciale verordeningen

Deze zijn thans van kracht in Zuid-Holland en Noord-Holland, en in een aantal andere provincies in voorbereiding. Zij hebben twee belangrijke voordelen: uniformiteit in de opzet en de wijze van beoordeling, en de zekerheid dat overal waar dit in de provincie nodig is, gelijktijdig beschermingsmaatregelen van kracht worden.

De uniformiteit heeft ook zekere nadelen, bijv. dat met plaatselijke omstandigheden slechts in zeer beperkte mate rekening kan worden gehouden en dat daarom van de vrijstellingsmogelijkheden van de verbodsbepalingen — die in dergelijke verordeningen mijns inziens steeds aanwezig behoren te zijn — een tamelijk frekwent gebruik zal moeten worden gemaakt.

Ook staat het niet geheel vast, of dergelijke provinciale verordeningen naast de regelingen krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening geldigheid bezitten. Uiteraard gaat hetgeen bij bestemmingsplan is geregeld vóór op de verordening, maar sommigen betogen ook dat de verordeningen hier treden in een onderwerp dat bij de wet (wet RO) geregeld is, hetgeen de verordeningen onverbindend zou doen zijn.

Mijns inziens is dit niet zo; de verordeningen beogen de behartiging van een specifiek belang dat niet volledig krachtens de wet RO kan worden geregeld en ontnemen daaraan hun bestaansrecht. Hierover verder uit te weiden, zou in het kader van deze lezing te ver voeren.

c. Toekomstige wettelijke regeling

Geconstateerd kan worden, dat de bestaande beschermingsregelingen versnipperd, disharmonisch en onvolledig zijn; mijns inziens een voldoende reden voor de Rijkswetgever om in deze chaos orde te brengen, nog afgezien van het nationale belang bij de bescherming van het grondwater.

Een eerste aanzet voor een Rijksregeling is vervat in het Voorontwerp van wet inzake de bodemverontreiniging, dat op 14 april 1971 door de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid werd gepubliceerd. Ik verwijs daarbij naar hoofdstuk III van dit voorontwerp.

Ik meen, dat aan deze regeling nog een aanmerkelijk aantal onvolkomenheden kleven: de rechtszekerheid ligt door de talrijke verwijzingen naar algemene maatregelen van bestuur beneden een aanvaardbaar minimum, terwijl een verdere precisering van de te regelen onderwerpen in de wet zelf, gezien de reeds verkregen kennis en ervaring, zeker mogelijk is. Ook acht ik de koppeling in de wet tussen enerzijds de bescherming van bodem en grondwater, en de verwijdering van vaste afvalstoffen anderzijds, niet gelukkig omdat bij het eerste onderwerp planologische aspecten, en bij het tweede organisatorische aspecten op de voorgrond staan. Tenslotte zou ik er zelf voor willen pleiten, dat, evenals bij de onttrekking van het grondwater, ook voor de bescherming daarvan aan de provinciale besturen binnen het kader van de wet gelegenheid wordt geboden tot het maken van eigen regelingen.

5. Eenheid in het beheer van de waterhuishouding

Tenslotte is er nog een laatste punt, waarvoor ik uw aandacht wil vragen. De waterhuishouding vertoont, zowel tussen grond- en oppervlaktewater als in kwalitatief en kwantitatief opzicht bij beide watersoorten een grote mate van verwevenheid.

Nu heeft u kunnen constateren, dat een wet inzake de onttrekking van grondwater onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat

wordt voorbereid en dat de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne zich de regeling van de kwalitatieve bescherming heeft aangetrokken. Bij het oppervlaktewater is er reeds in verreweg de meeste gevallen een eenheid in kwantitatief en kwalitatief beheer: voor de Rijkswateren is de Rijkswaterstaat de beheerder, en voor de meeste andere wateren de provincies en de waterschappen. Bij het grondwater ligt de zaak minder eenvoudig. Tot voor kort was er eigenlijk geen beheerder; in de laatste jaren zijn de provincies zich langzamerhand met deze taak gaan belasten. Indien in de komende wetgeving deze ontwikkeling wordt gehonoreerd doordat aan de provinciale besturen opdracht wordt gegeven tot het ontwerpen van kwantitatieve en kwalitatieve regelingen, kan er mijns inziens voldoende grondslag zijn voor een integraal grondwaterbeheer en acht ik de vraag van welke Ministeries de wetgeving uitgaat van ondergeschikt belang. Een voorwaarde voor een goede ontwikkeling is daarbij uiteraard, dat deze wetten zodanig op elkaar worden afgestemd dat de provinciale besturen voldoende vrijheid verkrijgen voor het opstellen van met elkaar harmoniserende kwantitatieve en kwalitatieve regelingen, en dat deze harmonie ook in het oog wordt gehouden bij eventuele delegatie van bestuursbevoegdheden aan lagere overheden, waarbij ik vooral denk aan de waterschappen. Het is daarom mijns inziens vooreerst noodzakelijk, dat de wetgeving inzake het grondwater in interdepartementaal verband wordt voorbereid (hetgeen t.a.v. de grondwateronttrekking reeds het geval is), en vervolgens, dat het toezicht door de Kroon op de tot stand te brengen provinciale verordeningen op zodanige wijze wordt uitgeoefend, dat daarbij ook op het verband tussen kwantiteit en kwaliteit van het grondwater wordt gelet.

Omdat deze zaken thans sterk in de belangstelling staan, heb ik in de verdere rechtsontwikkeling wel vertrouwen. Daarbij zal ook aandacht moeten worden gegeven aan het feit, dat aan de waterbeheerder velerlei belangen zijn toevertrouwd, welke hij zelf niet kan vertegenwoordigen. Hieruit vloeit de noodzaak voort van een voortdurende samenspraak tussen beheerder en belanghebbenden, zulks zowel op het niveau van het Rijk als op dat van de provincies en de waterschappen. Ik zou ervoor willen pleiten dat deze samenspraak op enigerlei wijze geïnstitutionaliseerd wordt in raden of commissies, die de beheerder zowel bij de voorbereiding van algemene maatregelen als bij wetstoepassing door verlening van vergunningen, ontheffingen of anderszins terzijde kunnen staan. Ik denk hierbij aan belangenvertegenwoordigingen van waterstaat, industrie, bevolking, natuurbescherming, recreatie en hier „last but not least”: de land- en tuinbouw.