
SUMMARY

Town and country planning act and water catchment areas

The article informs about the protection by dutch town and country planning legislation of water catchment areas. It comes to an inference, that the protection is insufficient.

The provincial government has the competence to take additional provision against pollution.

A good complex of measures for cover from pollution effects:

facet plan of the lands government
regional planning by the provincial government
local planning and
provincial police regulations.

Wet op de ruimtelijke ordening en waterwingebieden

De op 1 augustus 1965 in werking getreden Wet op de Ruimtelijke Ordening kent verschillende maatregelen, ten doel hebbend te komen tot een verantwoorde ruimtelijke indeling van Nederland. Te onderscheiden zijn:

(rijks) facetplannen;
(provinciale) streekplannen;
(gemeentelijke) bestemmingsplannen.

De vraag rijst in hoeverre deze maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening een reële bescherming geven voor bestaande en/of toekomstige waterwingebieden.

Facetplannen

De Kroon kan voor bepaalde facetten van het nationale ruimtelijke beleid plannen vaststellen, waarvan mededeling wordt gedaan aan de Staten-Generaal. Vóór de vaststelling hoort de Kroon de Rijksplanologische Commissie, van welke commissie de leden benoemd worden door een aantal ministers. Zo benoemt de Minister van Verkeer en Waterstaat evenals die van Sociale Zaken en Volksgezondheid twee leden, die van Economische Zaken drie leden.

Het door de Kroon vastgestelde facetplan wordt niet uitgevoerd voordat zes maanden na de mededeling aan de Staten-Generaal zijn verstreken, tenzij de beide Kamers voordien de mededeling voor kennisgeving hebben aangenomen. De voorschriften omtrent deze facetplannen zouden toegepast kunnen worden t.a.v. de basisplannen voor de watervoorziening. Dit, opdat reeds in een vroeg stadium voor de in de basisplannen aangegeven mogelijkheden een planologische claim wordt gelegd. Om twee redenen is de vastlegging van de basisplannen in een rijksfacetplan in de zin van artikel 2 van de Wet R.O. van belang:

— De provinciale streekplannen moeten aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden medegedeeld (art. 4, lid 7, der wet), terwijl de Kroon, na de Rijksplanologische Commissie te hebben gehoord, de provinciale staten kan verplichten binnen een daarbij te stellen termijn een streekplan vast te stellen of te herzien (art. 6).

Voor de hand ligt dat na ontvangst van een streekplan toetsing aan het rijksfacetplan volgt en dat bij afwijking — ik zou haast zeggen automatisch — de plicht tot herziening in de geest van het facetplan wordt opgelegd.

— De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan het provinciaal bestuur, de Rijksplanologische Commissie gehoord, aanwijzingen geven over de inhoud van een streekplan. Voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen — en t.a.v. de waterwinning zal vrijwel steeds sprake zijn van zodanige bovengemeentelijke belangen — kan de minister daarbij voorschriften geven over de inhoud van aanwijzingen, die gedeputeerde staten op hun beurt terzake aan de gemeente moeten geven.

Gezien het voorschrift, dat de aanwijzingen, wanneer zij

betrekking hebben op facetten van het nationale ruimtelijke beleid waarvoor de Kroon een facetplan vaststelde, in overeenstemming met het facetplan moeten zijn (artikel 38, lid 1), is het belang van vastlegging van het zgn. basisplan in een facetplan ex artikel 2 der Wet R.O. evident.

Streekplannen

Voor een of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie kunnen de provinciale staten een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven (art. 4, lid 1). De invloed, die van rijkszijde op de inhoud van het streekplan kan worden uitgeoefend, werd boven reeds signaleerd.

Is een streekplan, dat zich niet tot de burgers zelf richt, tot naleving waarvan U en ik dus niet verplicht zijn, voor de waterwingebieden van belang? Wel degelijk, omdat dit streekplan tot grondslag strekt voor aanwijzingen aan de gemeenten.

Want weliswaar kunnen gedeputeerde staten de gemeenteraad verplichten binnen een door hen te stellen termijn een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien, maar aanwijzingen omtrent de inhoud van een bestemmingsplan kunnen zij alleen geven met betrekking tot het gebied, waarvoor een streekplan is vastgesteld, voor zover bovengemeentelijke belangen dat dan vorderen (art. 37, leden 2 en 3). Dat de gemeenteraad verplicht is de aanwijzingen van gedeputeerde staten in acht te nemen, is een logisch sluitstuk.

De gemeentelijke bestemmingsplannen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten. Juist met het oog hierop is de aanwezigheid van een streekplan als een in alle openheid en na afweging van alle in aanmerking komende belangen vastgestelde richtsnoer van betekenis.

Bestemmingsplannen

Aangezien het in de Wet R.O. eveneens genoemde gemeentelijke structuurplan in wezen geen andere betekenis heeft dan dat van toekomstvisie, of zo men wil werkschema, een toekomstvisie/werkschema waaraan niemand zich móet houden, kan dit structuurplan voor de waterwingebieden buiten beschouwing blijven.

Anders ligt het ten aanzien van de bestemmingsplannen, die de gemeenteraad moet vaststellen voor het niet tot een bebouwde kom behorende gebied en kan vaststellen voor het gebied, of een gedeelte daarvan, dat tot de bebouwde kom behoort (artikel 10, leden 1 en 2).

Bij het bestemmingsplan wordt, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en worden zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstellen vastgesteld. De wet verbindt hieraan gelijk de restrictie, dat bedoelde voorschriften slechts

om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden en geen eisen mogen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Met een bestemmingsplan kan de gemeenteraad gelijktijdig het stelsel van aanlegvergunningen in het leven roepen. Het is dan verboden binnen een bij het plan aangegeven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders, echter een en ander alleen voorzover dit noodzakelijk is.

- om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het beschermingsplan gegeven bestemming;
- ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkt terrein aan het terrein bij het bestemmingsplan gegeven bestemming (art. 14).

Opgemerkt werd reeds dat het bestemmingsplan is onderworpen aan de goedkeuring van gedeputeerde staten, die in het geval dat voor het gebied mede een streekplan is vastgesteld, ook door middel van aanwijzingen invloed op de inhoud van het bestemmingsplan kunnen uitoefenen. Vermeld moet nog worden dat ook de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening invloed op de inhoud van het bestemmingsplan kan uitoefenen; voor zover bovengemeentelijke belangen het vorderen kan hij tevens voorschriften geven omtrent aanwijzingen van gedeputeerde staten aan de gemeenteraden (zie onder facetplannen).

Bescherming wingebieden

Jammer genoeg moet geconstateerd worden dat de maatregelen, die de Wet R.O. kent, niet zijn afgestemd op de bij de waterwinning betrokken belangen. Tegenover het publiek werken alleen de gemeentelijke maatregelen. Juist die gemeentelijke maatregelen nu geven geen all-round bescherming.

Het belang van de waterwinning vergt niet alleen bescherming voor de gronden met bestemming daartoe. De waterwinning heeft ook belang bij in de nabijheid gelegen, al dan niet aangrenzende gronden die een andere bestemming hebben. De waterwinning en niet de bestemming van de in de nabijheid gelegen gronden dient de inhoud van gebruiksvoorschriften en de afgifte van aanlegvergunningen te bepalen.

De op de Wet R.O. steunende maatregelen bieden echter alleen bescherming voor de gronden, die bestemd zijn tot waterwinning, omdat de van het bestemmingsplan deel uitmakende gebruiksvoorschriften

- verband moeten houden met de bestemming (dus tot waterwinning);
- slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden;

voorts omdat de aanlegvergunning alleen strekt tot

- veiligstelling van de mogelijkheden tot verwerkelijking van de bestemming (tot waterwinning);
- handhaving en bescherming van de verwerkelijkt terrein, in overeenstemming met het plan zijnde, bestemming (tot waterwinning).

Aanvulling op de Wet R.O.

In het bijzonder omdat de wet zelf en de op de wet steunende maatregelen geen afdoende regeling bieden, is het te betreuren, dat over de mogelijkheid tot aanvullende voorzieningen verschil van inzicht bestaat.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft de provinciale besturen bij rondschriven van 28 december 1967 verzocht zich te bezinnen of het niet gewenst is om, zo nog geen sluitende regeling ten aanzien van de bescherming van de kwaliteit van het grondwater bestaat,

over te gaan tot het nemen van beschermende maatregelen. Als zodanig ziet de staatssecretaris blijkens zijn rondschriven „beschermingsverordeningen”, vastgesteld op grond van artikel 90 van de Provinciewet, waarbij verboden wordt in een beschermingsgebied voor de waterwinplaatsen bezine, olie en soortgelijke stoffen in ondergrondse bewaarinrichtingen op te slaan of voorhanden te hebben.

Opvallend is dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Rijksplanologische Dienst een provinciale beschermingsverordening daarentegen uit den boze achten, nl. zien als een verkapt streekplan, dat zich in de vorm van een strafverordening onrechtmatig tot de burgers richt. Onder ogen moet worden gezien welk standpunt in het kader van de wetgeving op de ruimtelijke ordening is te handhaven.

Zie ik het goed, dan worden de provinciale strafverordeningen als verkapte streekplannen aangemerkt, omdat zij een regeling van grondgebruik zouden bevatten, als b.v. het verbod tot aanleg van autokerkhoven, kampeergelegenheden enz. De wetgever heeft, aldus is dan de stelling, de regeling van het grondgebruik gereserveerd voor de gemeenten, waardoor het vaststellen van regelen door de provincie t.a.v. het gebruik van zodanige grond is uitgesloten, indien die regelen hetzelfde doel beogen als de door de gemeente gegeven bestemming. Deze stelling zou gevolgd kunnen worden, maar niet de daaruit getrokken conclusie dat voor gronden, die bij een gemeentelijk bestemmingsplan de bestemming waterwingebied hebben gekregen de bepalingen van de provinciale verordening niet gelden, voor zover zij het gebruik van de grond betreffen.

Wordt de provinciale verordening gezien als een verkapt streekplan, als een regeling van grondgebruik, dan geldt zij in geen enkel geval, omdat de enige vorm waarin de provincie zich aan een regeling van grondgebruik mag wagen is die van het in de Wet R.O. genoemde streekplan zelf. Niet volgehouden kan dan ook worden de conclusie, dat de provinciale verordening wegvalt voor zover het betreft de voorschriften van het gebruik na nadere uitwerking in de bestemmingsplannen. Het uitgangspunt, de provinciale verordening geeft de burgers bindende regelen van grondgebruik, houdt immers in dat zij in geen enkel opzicht, ongeacht de vraag of er sprake is van uitwerking in bestemmingsplannen, geldt.

Ten aanzien van de genoemde constructie rijzen echter enkele bedenkingen:

- Wordt niet te veel als regeling van grondgebruik gezien? Is het verbod in enig gebied open mestvaalten te hebben een regeling van het gebruik van de grond? Het gebruik van de grond blijft vrij, ook die tot het hebben van mestvaalten, alleen moeten die aan bepaalde eisen voldoen.

Ik noem verder de provinciale schoonheidsverordeningen, die ontsiering van het landschap willen voorkomen, o.a. door het aanbrengen van reclameborden. Het aanbrengen van reclameborden kan worden gezien als gebruik van op de in het bestemmingsplan gelegen grond zich bevindende opstallen, c.q. als gebruik van die grond zelf, ten aanzien waarvan de gemeenteraad met het bestemmingsplan gebruiksvoorschriften in het leven riep. Twijfel rijst.

- De Wet R.O. erkent in artikel 72 de bevoegdheid van de provinciale staten om overeenkomstig artikel 90 van de Provinciewet strafverordeningen vast te stellen ten aanzien van het onderwerp, waarin de Wet R.O. voorziet, met zoveel woorden, als enige restrictie stellend dat de verordeningen niet met de wet in strijd mogen zijn. Het is op zijn minst te betwijfelen of die strijd er is ten aanzien van de provinciale beschermingsverordeningen.

In het bijzonder de in de Wet R.O. neergelegde eis, dat de gemeentelijke gebruiksvoorschriften „zo nodig in verband

met de bestemming" worden gegeven, houdt een ernstige beperking in. Ten aanzien van een gebied, dat een agrarische bestemming heeft, mogen dus alleen daarop betrekking hebbende gebruiksvoorschriften worden gegeven, die dan bovendien alleen om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden. De gebruiksvoorschriften mogen dus niet gebaseerd zijn op of gelieerd aan de bestemming waterwinning van een op enige afstand gelegen gebied.

Bij het bestemmingsplan kan de eis van de aanlegvergunning worden ingevoerd, maar ook deze vergunning is gebonden aan de bestemming van de bij de werken of werkzaamheden betrokken grond.

Het zij herhaald: twijfelachtig is of de provinciale beschermingsverordening, verboden tot opslag van benzine, gebruik van chemicaliën inhoudende, hiermede inderdaad in strijd is.

Conclusies

De stelling, dat de provinciale beschermingsverordeningen in het kader van de Wet R.O. ongeoorloofd zijn, kan niet worden onderschreven.

De maatregelen in de zin van de Wet R.O. alleen bieden geen afdoende bescherming.

Nodig zijn:

- vastlegging van het nationale basisplan in een rijksfacetplan;
- vaststelling van streekplannen, zeker zolang het facetplan ontbreekt;
- vaststelling van gemeentelijke bestemmingsplannen met gebruiksvoorschriften en het stelsel van aanlegvergunningen;
- provinciale beschermingsverordeningen.