

## SUMMARY

### The project of law on combating surface water pollution in the Netherlands

The preparation of this bill for public debate in Parliament is nearing its end. After a short survey of the system of this project, the author comments on the answers given by the responsible Ministers to questions which have been put forward by a parliamentary committee. One can understand easily that not all water questions can be solved if this law comes into force. Firstly, there is the question of intrusion of salt water from the sea into the Rhine estuary, aggravated by deepening of waterways for seagoing traffic and excavation of harbours near Rotterdam. A memorandum on this subject, which has a deep influence on water resources policy in the south western part of the country, can be expected soon. A second question is that of groundwater pollution. Although the Ministers said there is no imminent danger, the author has some misgivings on this point. The preparation of a law here is very intricate; general rules cannot be expected in the near future. Finally, there is the question of abstraction of ground and surface waters. A project of law on groundwater abstraction is now being prepared.

## Het ontwerp van wet verontreiniging oppervlaktewater

Op 18 oktober jl. is dan eindelijk de Memorie van Antwoord betreffende dit wetsontwerp verschenen.

Het wetsontwerp werd ingediend op 9 november 1964; het Voorlopig Verslag van de commissie uit de Tweede Kamer werd vastgesteld op 18 mei 1965.

Uit een zo geruime tijd van voorbehandeling zou men wellicht vermoeden, dat het wetsontwerp belangrijke controversen had opgeroepen; uit de stukken blijkt dit echter niet. Zoals uit het Voorlopig Verslag valt op te maken, kon de Kamercommissie zich in het algemeen met de strekking van het wetsontwerp verenigen. Het systeem van het ontwerp is dan ook onveranderd gebleven. Niettemin is bij de Memorie van Antwoord een gewijzigd ontwerp gevoegd, omdat het oorspronkelijke op verscheidene punten werd gecorrigeerd.

Wat het systeem van het ontwerp betreft zij opgemerkt, dat de regeling aanvangt met een algemeen verbod om zonder vergunning met een daarvoor bestemd werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewater. Lozingen zonder gebruikmaking van een „werk” kunnen bij algemene maatregel van bestuur eveneens onder deze verbodsbepaling worden gebracht. De „middellijke” lozers, bijvoorbeeld degenen die aangesloten zijn op een centrale riolering, vallen niet onder dit verbod, mits zij de voorschriften van de beheerder daarvan naleven.

Aan het openbaar lichaam, dat een oppervlaktewater beheert van waaruit verontreinigd of schadelijk water in een ander oppervlaktewater wordt geloosd, kan een „verklaring van ongenoegzaamheid” worden uitgereikt.

Voor de onder beheer van het Rijk staande oppervlaktewateren, die daarvan niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd, worden de vergunningen en verklaringen van ongenoegzaam-

heid afgegeven door of namens de Minister van Verkeer en Waterstaat; voor de overige oppervlaktewateren door gedeputeerde staten van de provincie, waarin deze zijn gelegen.

De Provinciale Staten hebben de verplichting krachtens deze wet onder goedkeuring van de Kroon verordeningen inzake de niet onder beheer van het Rijk staande oppervlaktewateren vast te stellen; hierin dienen zij regelen te geven omtrent de instelling van vaste commissies voor advies en bijstand.

Zij hebben de bevoegdheid bij hun verordeningen het aan gedeputeerde staten opgedragen vergunningenbeleid te delegeren aan lagere openbare lichamen, zoals waterschappen en gemeenten.

De openbare lichamen, aan wie deze taak is opgedragen, hebben op hun beurt weer de bevoegdheid omtrent de uitoefening daarvan verordeningen te maken.

Het Rijk, de provincies en de hiervoren genoemde openbare lichamen zijn bevoegd ter bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan of voorkomen van verontreinigingen van oppervlaktewateren heffingen op te leggen aan de lozers van afvalwater en aan de openbare lichamen, aan wie een verklaring van ongenoegzaamheid is uitgereikt. Het openbaar lichaam, dat een lozingswerk beheert, is bovendien bevoegd van de aangeslotenen op dat werk een bijdrage te vorderen ter bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan of voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren.

Het wetsontwerp kent tenslotte aan het Rijk, de provincies en de mede met uitvoering belaste openbare lichamen politieke bevoegdheden toe, ter ondersteuning van het vergunningen-beleid.

Vermelding verdient nog, dat de inspecteurs voor de milieuhygiëne, die ook voor de waterleidingbedrijven geen onbekenden zijn, bij de uitvoering van de wet belangrijke adviserende bevoegdheden

zullen krijgen. Zo zullen zij bijvoorbeeld advies geven over de door provinciale staten te ontwerpen verordeningen, en zullen zij afschrift ontvangen van de op vergunningaanvragen genomen beslissingen, waarbij hun ook de mogelijkheid tot het instellen van beroep wordt verleend.

Met deze zeer beknopte schets van het wetsontwerp moge hier worden volstaan. Praktisch onbestreden is, dat de regeling in het algemeen zeer wel zal passen in het tot dusver gevoerde beleid inzake de waterverontreiniging. Verwacht mag worden dat, in het bijzonder door de invoering van het vergunningenstelsel en de verplichting tot het maken van verordeningen, de provinciale besturen ertoe zullen worden gebracht zich op een zo effectief mogelijke bestrijding van de verontreiniging van het oppervlaktewater te bezinnen, voorzover dit niet reeds het geval is.

Het behoeft geen betoog, dat een behoorlijke afvalwaterzuivering van eminent belang is voor de drinkwatervoorziening. De Memorie van Antwoord wijst er nog eens op, dat uitgegaan moet worden van de veronderstelling dat bevolking en industrie tezamen in het jaar 2000 een waterbehoefte van globaal 4 mld. m<sup>3</sup> zullen hebben.

Voor de voorziening in deze behoefte zal ten hoogste 1,5 mld. m<sup>3</sup> uit het grondwater kunnen worden geput; de resterende 2,5 mld. m<sup>3</sup> zal aan oppervlaktewateren moeten worden onttrokken. Voorzover de kwaliteit van deze wateren door krachtens de wet te nemen maatregelen zal verbeteren, zal daarmee de drinkwatervoorziening zijn gediend. Maatregelen ter beperking van de schadelijke gevolgen van bepaalde waterverontreinigingen vallen echter niet binnen het bestek van het wetsontwerp, dat alleen ten doel heeft een regime tot stand te brengen, waarmede de verontreiniging zelf kan worden voorkomen of bestreden. Daarbij wordt gewezen op de aanleg van

sparbekkens ten behoeve van de drinkwatervoorziening. De ondertekenaars van de Memorie achten het niet juist, de kosten van een zodanige maatregel via het systeem van heffingen rechtstreeks ten laste van afvalwaterlozers te brengen. Dit lijkt trouwens ook praktisch onmogelijk, omdat bijvoorbeeld de Rijn reeds in ernstige mate verontreinigd ons land binnenkomt. Gesteld kan worden, dat reeds daarom sparbekkens in de Biesbosch nodig zijn, ook al zou binnen Nederland in het geheel geen afvalwater op die rivier worden geloosd.

Zoals in de Memorie van Antwoord nader wordt toegelicht, blijven verder nog twee belangrijke onderwerpen buiten het wetsontwerp, nl.:

- de bestrijding van de verzilting;
- de verontreiniging van het grondwater.

De verzilting in het gebied van de benedenrivieren is een vraagstuk, dat veel zorg baart. Met name de aanleg van nieuwe havens en de verdieping van de havenmond voor Rotterdam hebben een sterkere toeneming van de verzilting tot gevolg gehad dan aanvankelijk werd verwacht. Dit heeft geleid tot een wijziging van de inzichten t.a.v. de gehele waterhuishouding in het westen des lands, op grond waarvan reeds enkele jaren geleden een studie is aangevangen. Binnenkort zal een nota over dit vraagstuk kunnen worden verwacht.

Met betrekking tot het gevaar van vervuiling van het grondwater delen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid mede, dat zij daarvoor een open oog hebben. Zij voegen daar evenwel aan toe, dat tot dusver in de praktijk nog zo goed als geen vervuiling van het grondwater ter plaatse van wingebieden is geconstateerd. Niettemin dient deze zaak nauwkeurig in het oog te worden gehouden, omdat kan worden verwacht dat met het verder toenemen van de bevolkingsdichtheid en van de daaruit voortvloeiende versterkte industriële bedrijvigheid de bodem steeds verder vervuild zal worden, waardoor het gevaar van verontreiniging van het grondwater eveneens zal toenemen.

Het gevaar, dat een verbod van lozing in oppervlaktewateren nadelige gevolgen zal hebben voor de kwaliteit van het grondwater, wordt niet groot geacht. In sommige gevallen biedt reeds de Hinderwet mogelijkheden om op te treden tegen het afvoeren van afvalstoffen in de bodem. Doordat een nadere regeling met betrekking tot de bescherming van het grondwater tegen vervuiling nog worden verwacht, zal bovendien afvoer van afvalstoffen in de bodem voor de betrokkenen slechts een tijdelijke oplossing bieden. Hierdoor zal het — naar de ondertekenaars menen — weinig aantrekkelijk zijn werken voor een dergelijke afvoer te maken, ook al zouden de kosten daarvan lager zijn dan bij afvoer naar een oppervlaktewater. Daarenboven wordt gesteld,

dat de ontworpen regeling met zoveel zorg zal moeten worden toegepast dat industrieën niet in de verleiding komen afvalprodukten in de bodem af te voeren.

Bij dit betoog passen naar mijn mening enige zorgelijke kanttekeningen. Een wettelijke regeling ter bestrijding van de bodem- en grondwaterverontreiniging ligt nog in een ver verschiet.

De categorieën van stoffen, die het grondwater kunnen bederven, zijn bijzonder talrijk en kunnen daarom moeilijk in een verbodsbepaling worden samengevat. Bovendien is nog niet recht duidelijk, hoe een effectief toezicht op de naleving van lozingsverboden zou kunnen worden georganiseerd. Verontreinigingen van oppervlaktewater zijn nu eenmaal veel gemakkelijker te traceren dan die van grondwater; deze laatste komen veelal eerst aan het licht als men het grondwater gaat gebruiken. Zoals bekend zijn tot dusver alleen beschermingsmaatregelen voor grondwaterwinplaatsen ten behoeve van de drinkwatervoorziening en hun naaste omgeving van kracht. Ieder die met de praktijk vertrouwd is weet, dat het vaak reeds veel moeite kost voor deze gebieden van betrekkelijk kleine omvang op grond van die maatregelen een aanvaardbaar beschermingsniveau te handhaven. De bescherming, welke de Hinderwet tot dusver biedt, is maar zeer betrekkelijk. De vergunningen krachtens deze wet worden in de meeste gevallen verleend door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een hinderwetplichtige inrichting is of wordt opgericht. De gemeentelijke diensten, welke de colleges inzake het vergunningenbeleid moeten adviseren, beschikken meestal niet over deskundigen betreffende bodemverontreiniging en zullen er bij gebrek aan inzicht wellicht ook niet snel toe overgaan het advies van deskundigen elders in te winnen.

Het gebrek aan toezicht op de naleving en controle van eventuele vergunningsvoorwaarden is vrijwel algemeen, ook in de grote stedelijke gebieden. Ik heb dan ook noch ten aanzien van de Hinderwet, noch ten aanzien van een eventuele speciale wettelijke regeling, optimistische verwachtingen. Ten aanzien van de bescherming van bestaande — en eventueel ook toekomstige — grondwaterwingebieden voor de openbare drinkwatervoorziening bestaan evenwel goede mogelijkheden, en ik zou er dan ook voor willen pleiten dat deze volledig worden benut. Door hun beperkte omvang lenen deze gebieden zich beter voor toezicht op de naleving van voorschriften, bij welk toezicht ook de waterleidingbedrijven, meer dan voorheen, een rol zouden kunnen spelen.

Bij de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging door aardolieprodukten ligt de situatie anders. Zoals ook in de Memorie van Antwoord is vermeld, heeft de Commissie inzake be-

scherming van de grondwaterkwaliteit daaromtrent een interim-rapport uitgebracht. De bestrijding van grondwaterverontreiniging door aardolieprodukten wordt vergemakkelijkt door de omstandigheid, dat het hier een duidelijk aanwijsbare groep produkten betreft waarvan de winning, de behandeling en het gebruik vrij nauwkeurig kunnen worden gespecificeerd.

Dit is maar gelukkig, omdat deze stoffen, mede door hun alomtegenwoordigheid in grote hoeveelheden, voor het grondwater zeer gevaarlijk zijn. De ten dele nog in voorbereiding zijnde maatregelen betreffen in hoofdzaak technische eisen, die tot meerdere veiligheid van winning, verwerking, opslag en transport worden gesteld. Daarnaast is het wenselijk, dat de aanwezigheid van deze produkten in de naaste omgeving van grondwaterwinplaatsen wordt verboden of slechts in zeer beperkte mate wordt toegestaan. Enkele provinciale verordeningen bevatten daaromtrent voorschriften.

Samenvattende kan worden gesteld, dat de problematiek van de kwalitatieve bescherming van het grondwater in de Memorie van Antwoord bij het besproken wetsontwerp niet geheel uit de verf is gekomen.

De kwantitatieve bescherming zal, zoals de Memorie vermeldt, bij een nieuwe Grondwaterwet moeten worden geregeld. Een voorontwerp voor een dergelijke wet is enige tijd geleden o.m. aan de colleges van gedeputeerde staten om advies toegezonden. Omdat nog niet kan worden voorspeld, in hoeverre dit ontwerp als gevolg van de ingekomen kritiek wijzigingen zal ondergaan, lijkt het niet opportuun om hier over het systeem van de ontworpen regeling verder uit te wijden. In elk geval is het de bedoeling, met de regeling een rechtvaardige verdeling van het voor winning beschikbare grondwater te bereiken. Met de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven is zulks wegens zijn beperkte doelstelling niet mogelijk.

Over een regeling inzake het onttrekken van oppervlaktewater bevat de Memorie geen beschouwingen. In het rapport van de Centrale Commissie voor Drinkwatervoorziening wordt een regeling betreffende de wateronttrekking aan rivieren c.a. ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening bepleit. Daarbij wordt overwogen dat het wenselijk is in gebieden waarvoor voorshands nog geen of slechts globale basisplannen gelden althans deze onttrekking wettelijk te regelen teneinde een grondslag te verkrijgen o.m. voor het afwegen van belangen, die met de openbare drinkwatervoorziening verband houden (zie blz. 220 e.v.). De basisplannen zouden, volgens het rapport, daarnaast een afzonderlijke wettelijke regeling dienen te krijgen. De Centrale Commissie voor Drinkwatervoorziening heeft de opdracht hierover advies aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid uit te brengen.