

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS
over het ontwerp van wet houdende regelen inzake het
onttrekken van water aan de bodem door waterleidingbe-
drijven (Grondwaterwet Waterleidingbedrijven).

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Re-
gering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Naar aanleiding van de vraag, door wie en op welke wijze een meer algemene regeling van de wateronttrekking aan de bodem wordt voorbereid, mogen de ondergetekenden antwoorden, dat zulk een regeling tot het terrein van hun ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat behoort en door deze ook zal worden voorbereid. Het is hun gebleken, dat mag worden aangenomen, dat zulks zal geschieden onder auspiciën van de Raad voor de Waterstaat en op zodanige wijze, dat de andere belanghebbende Departementen in die voorbereiding worden betrokken. Omtrent het tijdstip, waarop deze ter hand zal worden genomen, is evenwel nog niets met zekerheid te zeggen. Het is de ondergetekenden bekend, dat hun ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat het inzicht in het vraagstuk van het grondwater naar zijn algemene aspecten daartoe nog niet voldoende gevormd acht, terwijl deze in het gehele raam van de aangelegenheden betreffende de waterhuishouding de aandacht voor het ogenblik met name op het beheer van de oppervlakte-waters gericht houdt. Daarbij zullen ongetwijfeld vraagstukken aan de orde komen, waarvan de oplossing mede de te voeren grondwaterpolitiek zal kunnen beïnvloeden.

Dat zulk een algemene regeling, waarbij dan tevens de positie van de waterleidingbedrijven zou dienen te worden geregeld, niet binnen afzienbare tijd tegemoet kan worden gezien, is voor de ondergetekenden aanleiding geweest, dit speciale punt aan de orde te stellen.

Aan de indiening van het onderhavige wetsontwerp bij de Staten-Generaal is in een voor dit doel ingestelde interdepartementale commissie uitvoerig overleg voorafgegaan. In deze commissie waren o.a. de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Economische zaken en van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening vertegenwoordigd. Dit overleg leidde tot volledige instemming met het ontwerp, zoals het is ingediend.

*Op de beperkte opzet daarvan werd reeds gewezen. De rechten van hen, die de beschikking hebben over grondwater, en van hen, die daaraan voor de drinkwatervoorziening behoefte hebben, moeten worden afgebakend, in verband waarmee het ontwerp de positie van de waterleidingbedrijven regelt. De ondergetekenden mogen hieraan toevoegen, dat het niet uitgesloten moet worden geacht, dat de positie van de waterleidingbedrijven bij een algemene regeling van het grondwaterbeheer in het raam van die regeling opnieuw in beschouwing zal worden genomen, terwijl verwacht mag worden, dat zulks eveneens het geval zal zijn met de bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp door de Staten-Generaal

aangeroerde vraagstukken van grond- en oppervlaktewaterpolitiek.

Hoewel het onderhavige wetsontwerp slechts een beperkte strekking heeft, onderschrijven de ondergetekenden de opvatting, dat daarbij een breed vertakt belang betrokken is en dat men bij de beoordeling van de vragen der wateronttrekking ten behoeve van waterleidingbedrijven een afweging tegen andere belangen, t.w. die van industrie, land- en tuinbouw, enz., niet mag verwaarlozen.

Zij mogen er de aandacht op vestigen, dat bij de behandeling van in dit ontwerp bedoelde aanvragen tot het doen van wateronttrekkingen zodanige andere belangen geenszins over het hoofd zullen worden gezien. De regelen betreffende de te volgen procedure waarborgen, dat met deze belangen rekening zal worden gehouden.

Dat het uit hoofde van de veelsoortigheid van de betrokken belangen te betreuren zou zijn, dat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid met de uitvoering der wet is belast, kunnen ondergetekenden niet onderschrijven. Het is uit een oogpunt van bestuursbeleid niet aanbevelenswaardig, dat het geven van vergunningen tot de taak behoort van alle Ministers, wier Departement bij een bepaalde aangelegenheid betrokken is, en het is duidelijk, dat in dit geval de eerste ondergetekende in de eerste plaats voor de uitvoering dezer wet in aanmerking komt. Zij mogen verder in herinnering brengen, dat de uitvoering van de Hinderwet, die, voor wat betreft de regeling der wateronttrekking door waterleidingbedrijven, door de voorschriften van dit ontwerp wordt vervangen, eveneens is toevertrouwd aan de eerste ondergetekende, terwijl er tot dusver nimmer van enige aanleiding is gebleken om daarin verandering te brengen.

Met betrekking tot de vraag, waarom van waterleidingbedrijf en niet van waterbedrijf wordt gesproken, zij opgemerkt, dat de eerstgenoemde term tot dusverre in het algemeen spraakgebruik wordt gebezigd, de tweede niet. De afwijking, die hier in terminologisch opzicht bestaat ten aanzien van gas- en electriciteitsbedrijven, kan historisch worden verklaard. De verkoop van water heeft van oudsher bestaan, doch eerst veel later vond de voorziening met water door middel van buisleidingen ingang. Deze jongere vorm van watervoorziening gaf aanleiding tot het gebruik van het woord waterleidingbedrijf, dat het verschil met de oude waterneringen duidelijk maakt.

Het is de ondergetekenden bekend, dat sinds enige tijd door deskundigen op waterleidinggebied — overeenkomstig het advies van de Centrale Taalcommissie voor de Techniek — wordt bevorderd de term waterbedrijf ingang te doen vinden. Aangezien de wet zich echter richt tot een ieder, menen zij in het huidige stadium het tot dusverre geldende algemene spraakgebruik nog te moeten volgen.

De vraag, of het ontwerp beoogt, dat voor iedere uitbreiding van een inrichting vergunning moet worden gevraagd, ook wanneer b.v. slechts één pomp wordt bijgeplaatst, wordt bevestigend beantwoord voor de gevallen, waarin de gezamenlijke capaciteit van de onttrekkingsmiddelen een vermogen van 10 m³ per uur overtreft (artikel 3, lid 2). Er moge in dit verband op worden gewezen, dat de capaciteit van een voor waterwinning gebruikte pomp meestal belangrijk meer bedraagt dan het maximale zonder vergunning toelaatbaar geachte vermogen van 10 m³ per uur.

De vraag, of met artikel 2, lid 1, sub c, wordt beoogd, dat voor elk bestaand bedrijf een vergunning moet worden aangevraagd, wordt onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 29, lid 1, ontkennend beantwoord.

De mening, dat het veel moeilijkheden zal opleveren om aan te tonen, dat een wijziging in een inrichting heeft plaats gevonden, wordt door ondergetekenden niet gedeeld. Een wijziging van de pompcapaciteit van een inrichting kan immers steeds worden nagegaan aan de hand van de daarvoor verleende vergunningen, hetzij op grond van de Hinderwet, hetzij op grond van de thans voorbereide wet. Een wijziging van de inrichting bij gelijkblijvende pompcapaciteit, b.v. door deze geschikt te maken voor de winning van ondiep in plaats van diep water, brengt uiteraard de uitvoering van werken mede, die zonder moeite kan worden aangetoond.

Opgemerkt zij nog, dat krachtens artikel 2, lid 1, sub b, in verband met artikel 23, het wijzigen van een inrichting zonder vergunning een strafbaar feit oplevert. De verdenking van een zodanige wijziging kan dus aanleiding vormen tot een justitieel onderzoek, dat, wanneer de feiten daartoe aanleiding geven, zal worden gevolgd door een veroordeling door de strafrechter.

Naar aanleiding van de vraag, waarom in artikel 2 het woord vergunning in plaats van het woord concessie is gebruikt, moge er op worden gewezen, dat dit laatste woord ter aanduiding van tweeërlei beschikkingen van Overheidslichamen pleegt te worden gebruikt, en wel ten aanzien van die, waarbij vergunning wordt gegeven om gebruik te maken van de eigendommen van een Overheidslichaam (concession d'occupation du domaine), zomede van de beschikkingen, waarbij vergunning wordt gegeven voor de uitoefening van een bedrijf (concession de service public).

In het ontwerp is sprake van het onttrekken van water aan de bodem in het algemeen, niet van het onttrekken van water speciaal aan Rijksgronden, noch van de uitoefening van een waterleidingbedrijf. Daarom moest aan het woord vergunning boven het woord concessie de voorkeur worden gegeven. Deze opvatting strookt ook met hetgeen prof. mr. C. H. F. Polak ter zake opmerkt in het artikel in het Nederlands Juristenblad, dat in het Voorlopig Verslag werd geciteerd.

Voor de beantwoording van de vraag, wat geschiedt, indien een bedrijf de aan een vergunning verbonden voorwaarden niet nakomt, moge worden verwezen naar de artikelen 23 en 24 van het ontwerp, zomede naar hetgeen in de Memorie van Toelichting en in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt opgemerkt met betrekking tot artikel 16. Een en ander komt hierop neer, dat de overtreder strafrechtelijk en civielrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld, maar dat de vergunning niet wordt ingetrokken, omdat daardoor immers tot schade voor de volksgezondheid een gedeelte der bevolking van water zou worden verstoken.

Ondergetekenden delen de opvatting, dat een goed verloop van de procedure in zake schadevergoeding in belangrijke mate afhankelijk is van de samenstelling en de werkwijze van de commissie. De eerste ondergetekende stelt zich voor, hieraan bijzondere aandacht te wijden.

De vraag, waarom voor wateronttrekking door bestaande bedrijven de weg van de schadevergoeding wegens onrechtmatige daad is gehandhaafd, moge als volgt worden beantwoord.

Zoals in de Memorie van Toelichting wordt vermeld, is de omstandigheid, dat bij te verwachten schade door wateronttrekking geen vergunning krachtens de Hinderwet wordt verleend, één der redenen geweest voor indiening van het onderhavige wetsontwerp. In het algemeen mag dan ook worden aangenomen, dat onttrekkingen, waarvoor krachtens de Hinderwet wel vergunning is verleend, geen schade ten gevolge hebben.

Mocht echter in bepaalde gevallen toch blijken schade te worden toegebracht, dan achten ondergetekenden het niet juist om de hierin gelegen strijd met de rechtsorde, die uit hoofde van de huidige wetgeving bestaat, bij dit ontwerp achteraf ongedaan te maken. Zij wensen het toebrengen van schade door waterwinning ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening slechts dan als een rechtmatige daad aan te merken, wanneer daaraan is voorafgegaan een onderzoek, als voorgeschreven in het onderhavige wetsontwerp, met de daarin gelegen mogelijkheden tot vergoeding van de schade.

Het van toepassing verklaren van de schadevergoedingsregeling van het ontwerp ten aanzien van thans plaats vindende wateronttrekkingen zou aanleiding kunnen geven tot het aanhangig maken van wellicht grote aantallen van onvoldoend gemotiveerde acties tot schadevergoeding bij de commissie, bedoeld in artikel 3. Mede in aanmerking genomen, dat geen bijzondere omstandigheden bestaan, die een ingreep in de verhoudingen, die in de loop der jaren op het onderhavige gebied zijn gegroeid, rechtvaardigen, menen ondergetekenden, dat voor

een terugwerkende kracht van het onderhavige wetsontwerp geen aanleiding bestaat.

Aangaande de verhouding van het onderhavige ontwerp tot de provinciale waterleidingverordeningen zij het volgende opgemerkt.

De provinciale waterleidingverordeningen werden in de jaren 1920—1930 vastgesteld om te bereiken, dat in zo groot mogelijke gebieden rendabele centrale drinkwatervoorzieningen tot stand zouden komen. Hiertoe was het nodig, dat de gemeenten, waar gunstige exploitatiemogelijkheden bestonden, zouden samenwerken met de overige en zich dus zouden onthouden van het stichten van een winstgevend bedrijf alleen voor haar gebied. Om zulk een gang van zaken te bewerkstelligen, werd in de provinciale waterleidingverordeningen het oprichten van nieuwe waterleidingbedrijven en de uitbreiding van het voorzieningsgebied van bestaande bedrijven afhankelijk gemaakt van een vergunning van Gedeputeerde Staten.

De wateronttrekking aan de bodem is bij de totstandkoming zowel als bij de toepassing dezer verordeningen buiten beschouwing gelaten.

Het onderhavige ontwerp beoogt enerzijds voor de wateronttrekking aan de bodem ten behoeve van de drinkwatervoorziening regelen te geven en betreedt hiermede het terrein, dat thans wordt bestreken door de Hinderwet; het heeft anderzijds ten doel het opleggen van een plicht tot gedogen van wateronttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening mogelijk te maken.

Aangezien noch de wateronttrekking, zoals deze thans door de Hinderwet wordt bestreken, noch het ter zijde stellen van privaatrechtelijke belemmeringen, zoals dat in dit ontwerp wordt geregeld, onderwerp zijn van de provinciale verordeningen, is niet te verwachten, dat deze verordeningen door het in werking treden van de thans voorbereide wet zullen vervallen.

Hierbij zij er op gewezen, dat in het verleden de toepassing van de Hinderwet ten aanzien van pompinstallaties en van de

Belemmeringenwet Privaatrecht ten aanzien van buisleidingen voor waterleidingbedrijven en ten aanzien van waterleidingen niet heeft geleid tot de opvatting, dat de provinciale waterleidingverordeningen zich bewogen op een terrein, dat des wetgevers was.

Met betrekking tot de vraag, of het wenselijk is om in het onderhavige ontwerp beroep van een beslissing van de Minister op de Kroon mogelijk te maken, menen ondergetekenden, dat een zodanige mogelijkheid, gezien het nieuwe onderzoek, waartoe een beroep aanleiding geeft, en de behandeling daarvan voor de Raad van State, voor de betrokkenen belangrijke waarborgen scheidt.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

J. G. SUURHOFF.

De Minister van Justitie,

L. A. DONKER.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 14 Juli 1954.

KRAMER
CAMELBECK
WENDELAAR
TEULINGS.