

Vergaderjaar 1990–1991

21 661

Enige wijzigingen van de Grondwaterwet

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 januari 1991

1. Algemeen

Wij zijn de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A., de V.V.D., D'66, Groen Links en de S.G.P. erkentelijk voor de spoed waarmee zij het verslag hebben uitgebracht. Dat neemt niet weg dat het verslag nog een aanzienlijk aantal vragen inhoudt waarvan de beantwoording – met inachtneming van het spoedeisend karakter – opnieuw de nodige tijd in beslag heeft moeten nemen.

Enkele van die vragen betroffen meer ten principale de keuze van de wettelijke constructie die nodig was ter uitvoering van de EG-Richtlijn van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van gevaarlijke stoffen (hierna aan te duiden als: de Richtlijn). Wat dat laatste betreft stonden wij bij de voorbereiding van het wetsvoorstel in zijn uiteindelijke vorm voor een lastige opgave. Het desbetreffende onderdeel van de Richtlijn, dat ingevolge de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen alsnog door een bijzondere wettelijke voorziening moest worden geïmplementeerd, moest binnen de Nederlandse wetgeving in het bredere verband worden beschouwd van twee afzonderlijke deelcomplexen van wetgeving: de Grondwaterwet (Stb. 1981, 392) en de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374). Deze laatste wet is pas tijdens de procedure voor het Hof op 1 januari 1987 in werking getreden. Daarbij kwam nog dat de wettelijke voorziening zo min mogelijk extra belastend zou moeten zijn voor burger en bedrijfsleven.

Dat alles is zeker niet zonder invloed geweest op de duur van de periode tussen de uitspraak van het Hof en de indiening van het wetsontwerp. Met de leden van de fracties van het C.D.A., D'66, Groen Links en de S.G.P., die uitdrukkelijk naar de reden van die betrekkelijk lange duur vroegen, betreuren wij deze vertraging.

Anderzijds heeft de gedachtvorming tijdens deze periode tot enige verbeteringen in het wetsvoorstel geleid.

Zo werd, overeenkomstig de Richtlijn het aanvankelijke toepassingsbereik van het wetsvoorstel, n.l. infiltraties ten behoeve van de drinkwa-

tervoorziening, verbreed tot alle infiltraties in de zin van de Grondwaterwet.

Verder is de in artikel II opgenomen overgangsregeling uitgebreid en is in de artikelen 24 en 26 een meldingsplicht opgenomen voor de gevallen waarin gedeputeerde staten op eigen initiatief gebruik maken van een van de bevoegdheden die in die artikelen genoemd zijn.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen naar de stand van zaken ten aanzien van de verdere wijzigingen van de Grondwaterwet, zoals aangekondigd in de Derde Nota Waterhuishouding (TK 21 250).

Het overleg over de beoogde wijzigingen, aan de hand van een ambtelijk ontwerp, verkeert in een gevorderd stadium. Het is de bedoeling dat binnen afzienbare tijd het oordeel van de bevoegde adviesorganen wordt gevraagd over een voorontwerp.

2. De raakvlakken van de Grondwaterwet en de Wet bodembescherming

Voor de goede orde zetten wij uiteen welke raakvlakken er zijn tussen beide wetten alvorens in te gaan op de gestelde vragen.

Door de opzet en de werkingssfeer van de Richtlijn is implementatie vereist op zowel het terrein van de Grondwaterwet als dat van de Wet bodembescherming, zo is in paragraaf 1 reeds opgemerkt. Voorop heeft gestaan dat vermeden moest worden dat naast het bestaande vergunningvereiste van de Grondwaterwet een tweede nieuwe vergunning of ontheffing op grond van de Wet bodembescherming verplicht zou worden. Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op het gedeelte van de Richtlijn dat over kunstmatige infiltraties gaat, dus vooral de artikelen 6 en 8. Deze artikelen vereisen een uitbreiding van het toetsingskader met het milieu-aspect.

Deze toetsing is verankerd in een expliciete vermelding in de wet dat een verklaring van geen bezwaar uit het oogpunt van de bescherming van de bodem is vereist voor een vergunning tot infiltratie, alsmede dat gevaar voor verontreiniging van het grondwater geldt als verplichte weigeringsgrond voor een zodanige vergunning.

De Richtlijn betreft kunstmatige infiltraties.

Het begrip «infiltreren van water» in artikel 1 van de bestaande Grondwaterwet stemt overeen met het toepassingsbereik van artikel 6 van de Richtlijn. Onder infiltreren in de zin van de Grondwaterwet wordt verstaan kunstmatig in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater.

De vraag van de leden van de D'66-fractie, of infiltratie vanuit oppervlaktewater door een oever naar een nabij gelegen gebied waaruit grondwater wordt onttrokken, valt onder de Richtlijn en onder de Grondwaterwet, moet dan ook ontkennend worden beantwoord. Hier gaat het om grondwateronttrekkingen in de nabijheid van rivieren etc., waarbij als gevolg van de onttrekking oppervlaktewater via de oever inzuigt in de bodem. Zelfs als oeverinfiltratie is beoogd, is dit een natuurlijk proces en wordt niet via een menselijke activiteit water in de bodem gebracht, ter aanvulling van het grondwater.

De leden van de fractie van Groen Links zien het goed wanneer zij constateren dat retourbemalingen, oevergrondwaterwinning, infiltraties ter compensatie van inpoldering en dergelijke buiten de definitie van het huidige artikel 1 van de Grondwaterwet en derhalve buiten de werkingssfeer van de voorgestelde artikelen 14a en 27a van de Grondwaterwet vallen. Zij geschieden immers niet ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater.

Voor het infiltreren van water, voorzover het valt binnen de definitie van art. 1, is ingevolge de Grondwaterwet altijd een vergunning vereist. De wet staat evenwel in artikel 15, derde lid, toe dat deze vergunning wordt geïntegreerd in de onttrekkingsvergunning. De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of dit artikel wel spoort met de Richtlijn moet dan ook op een misverstand berusten. Overigens maken wij van de gelegenheid gebruik om voor te stellen art. 15 aan te vullen met een nieuw vierde lid, waarin wordt bepaald, dat, indien infiltratie als voorschrift wordt geïntegreerd in de onttrekkingsvergunning, het in artikel 14a genoemde vereiste van een verklaring van geen bezwaar ook geldt voor de onttrekkingsvergunning. Voor de tekst van deze aanvulling verwijzen wij naar de nota van wijziging.

Wellicht ten overvloede wordt hier voor goed begrip opgemerkt dat infiltratie in de praktijk steeds geschiedt in het kader van een onttrekking van grondwater. In deze gevallen is ook meestal sprake van een inhoudelijk geïntegreerde vergunning. In Nederland wordt op dit moment op ongeveer een tiental plaatsen water op grote schaal geïnfiltrerd, zodat het aantal thans geldende onttrekkings- annex infiltratievergunningen tot dat aantal beperkt blijft.

In de bestaande vergunningsprocedure van de Grondwaterwet kunnen op grond van artikel 14, tweede lid, alle belangen die betrokken zijn bij het grondwaterbeheer, waaronder het belang van bescherming van het grondwater, een rol spelen. Dit houdt in dat het belang van de bescherming van het grondwater wordt afgewogen tegen andere betrokken belangen. Een juiste uitvoering van de richtlijn brengt thans met zich mee dat het belang van de bescherming van het grondwater bij de vergunningverlening voor infiltratie als randvoorwaarde fungeert en dat dit wettelijk wordt vastgelegd. Dit is dan ook terecht door de leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A., V.V.D., D'66, Groen Links en S.G.P. geconstateerd. De Wet bodembescherming is voor een toetsing van infiltratie aan het belang van de bescherming van de bodem inclusief het grondwater op zich het voor de hand liggende wettelijk kader.

Denkbaar is voor de toetsing aan het belang van bescherming van de bodem een afzonderlijke vergunning te vereisen naast die op grond van de Grondwaterwet. Dit zou echter tot twee, misschien niet met elkaar overeenstemmende overheidsbeschikkingen inzake één infiltratie kunnen leiden. Daarom is gekozen voor een constructie waarbij de bodemtoetsing als het ware wordt ingebouwd in de grondwatertoetsing.

Het is dus noodzakelijk dat de toetsing op grond van de Grondwaterwet op enigerlei wijze wordt gerelateerd aan de bepalingen van de Wet bodembescherming. Een geïntegreerde toetsing van vergunningsaanvragen en bestaande vergunningen op grond van beide wetten moet zodanig worden geconstrueerd dat problemen van afbakening of overlapping van beide kunnen worden voorkomen.

Op praktische gronden is ervoor gekozen het vereiste van één vergunning te handhaven, en, omdat infiltratie slechts in geval van onttrekking plaatsvindt, ligt een regeling in de Grondwaterwet het meest voor de hand.

3. Vereisten voor implementatie van de Grondwaterrichtlijn

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap heeft in zijn uitspraak van 17 september 1987 geconcludeerd dat Nederland niet volledig uitvoering had gegeven aan de Grondwaterrichtlijn van 1979. Het manco in de uitvoering was dat een expliciete bepaling in de Grondwaterwet ontbrak, dat een infiltratievergunning slechts wordt verleend wanneer er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater. De

strekking van deze uitspraak past in de constante jurisprudentie van het Hof over uitvoering van EG-richtlijnen, waarin het Hof benadrukt dat inhoudelijke voorschriften in dwingende bepalingen van wet zijn vereist. Wij verwijzen hier naar het arrest van het Hof in de zaak: Commissie tegen België (HvJ, zaak 239/85, Commissie v. België, (1986), JUR 3645).

De leden van de fractie van D'66 stelden in navolging van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne de vraag waarom Nederland in de procedure voor het Hof niet naar voren heeft gebracht, dat het aan uitvoering van de Grondwaterrichtlijn zou hebben voldaan met de Wet bodembescherming. Daarbij werd door hen vooral gedacht aan de provinciale grondwaterbeschermingsverordening als ook aan artikel 41 van die wet, dat de mogelijkheid biedt nadere regels te stellen t.a.v. de provinciale verordening voor de bodembescherming. Het antwoord daarop is tweërlei: Nederland betoogde dat de Grondwaterwet het aangewezen kader voor uitvoering van de Richtlijn was, waarbij de gedachte was dat het bestaande artikel 14, tweede lid, voldoende was voor implementatie van de Richtlijn. Voorts was de Wet bodembescherming op dat moment nog niet in werking getreden; zij zou hoe dan ook niet van belang worden geacht. Weliswaar biedt deze wet mogelijkheden voor nadere regeling in provinciale verordeningen, maar deze waren destijds nog niet benut, zodat daarmee niet kon worden voldaan aan de criteria die het Hof hanteert, te weten een dwingende bepaling in een wettelijke regeling.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of er enig contact is geweest met de Europese Commissie om na te gaan of de Commissie van mening is dat het wetsvoorstel voldoende tegemoet komt aan de Richtlijn en het arrest.

Tevens zou aandacht moeten worden besteed aan de voornemens van de Commissie om Nederland opnieuw in gebreke te stellen. De mening van de leden van de D'66-fractie dat voorkomen moet worden dat Nederland opnieuw in gebreke wordt gesteld sluit hier op aan.

De tekst van dit voorstel van wet houdende enige wijzigingen van de Grondwaterwet is, na aanvaarding door de Ministerraad, gemeld aan de Commissie. De Commissie heeft hierin geen aanleiding gezien zich over het voorstel nader tot Nederland te wenden.

Inmiddels is onlangs op ambtelijk niveau contact met de Commissie geweest. Daaruit is gebleken dat de Commissie op een aantal punten de voorliggende wijziging van de Grondwaterwet niet geheel toereikend vindt ter uitvoering van de Richtlijn. Het gaat om de volgende onderdelen van het wetsvoorstel:

De Commissie meent dat in het voorgestelde artikel 14a, derde lid, alsnog tot uitdrukking moet worden gebracht, dat infiltraties, die geen of gering gevaar voor het milieu opleveren en waarvoor niet een verklaring van geen bezwaar wordt vereist maar wel een vergunning, getoetst moeten worden aan de criteria die gelden voor de verklaring van geen bezwaar, in de zin van artikel 14a, eerste lid.

Voorts acht de Commissie het noodzakelijk dat alsnog in de Grondwaterwet uitvoering wordt gegeven aan de toezichtverplichting van artikel 8 van de Richtlijn.

Tenslotte meent de Commissie dat in artikel 27a aan de bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het vrijblijvende karakter moet worden ontnomen, zodat een verplichting ontstaat om tegen bestaande infiltratie op te treden onder de voorwaarden die in de Richtlijn zijn vermeld.

Met deze wijzigingsvoorstellen doorgevoerd in het wetsvoorstel zou de Commissie – zo is ons uit ambtelijke informatie van die zijde gebleken – accoord gaan met de wijze van uitvoering van de Richtlijn voor wat

betreft de Grondwaterwet. Mits deze spoedig in werking treedt, zal geen nieuwe procedure worden ingeleid. De Commissie wordt op de hoogte gehouden van de voortgang.

Het standpunt van de Commissie heeft ons ertoe gebracht het voorstel van wet op deze punten nogmaals te bezien.

De Commissie is voor wat betreft artikel 14a, derde lid, van mening dat ook de daar genoemde categorieën van infiltraties vallen onder het vereiste van een individuele vergunning, als bedoeld in artikel 6 van de Richtlijn. Wij volgen de Commissie hierin. Uit oogpunt van systematiek lijkt het ons bij nadere overweging beter de toetsing van deze infiltratievergunningen eveneens in handen te leggen van de Minister van V.R.O.M. Wij stellen dan ook voor art. 14a, derde lid, te laten vervallen.

De mening van de Commissie met betrekking tot artikel 8 van de Richtlijn, dat het toezicht op de kwaliteit van het grondwater in de Grondwaterwet moet worden vastgelegd, komt ons daarentegen niet geheel noodzakelijk voor. Om de hierna volgende redenen stellen wij dan ook voor het standpunt van de Commissie op dit onderdeel niet te volgen.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie misten een bepaling die verzekert dat het gevaar voor verontreiniging wordt gecontroleerd. Ze vroegen waarom hierin niet was voorzien. Tevens vroegen zij of de controle een meting betrof, die voorafgaande, of ook gedurende de infiltratieperiode en daarna moest worden verricht.

Ter verklaring moge het volgende dienen.

Wij zijn ervan uitgegaan dat het Meet- en registratiebesluit (Stb. 1985, 531) reeds voorziet in de verplichting op grond van artikel 8 van de Richtlijn voor wat betreft de metingen van het grondwater. Daarnaast zal in het ontwerp-Besluit kunstmatige infiltratie drinkwatervoorziening (het Infiltratiebesluit op grond van de Wet bodembescherming) worden aangegeven dat de Minister van VROM in ieder geval voorschriften zal geven voor het toezicht op de kwaliteit van het grondwater. Deze voorschriften zullen gaan over de wijze waarop en de frequentie waarmee onderzoek moet worden verricht naar de hoedanigheden van de bodem (inclusief het grondwater) ter plaatse. Voorts gaan zij over de samenstelling van het te infiltreren water. Met deze bestaande en toekomstige bepalingen van dwingende aard is artikel 8 van de Richtlijn naar onze mening voldoende uitgevoerd, zodat een bepaling in de Grondwaterwet zelf niet noodzakelijk is. De gegevens over het grondwaterpeil, welke bij de metingen zijn verkregen, zijn overigens op grond van artikel 37, derde lid, Grondwaterwet voor ieder beschikbaar. Overigens is de Richtlijn niet geheel duidelijk over het tijdstip van de metingen.

Ten aanzien van de laatste opmerking van de Commissie zijn wij van mening dat hieraan tegemoet gekomen moet worden. Wij stellen dan ook voor artikel 27a aan te scherpen. Wij verwijzen hiervoor naar het begin van paragraaf 5 van deze Nota.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen in hoeverre de Grondwaterrichtlijn met dit wetsvoorstel in het Nederlandse recht wordt verwerkt. Zij verwezen naar een brief van de tweede ondergetekende van 22 december 1989 (Handelingen II, 1989-1990, 21 109, nr. 11) en vroegen om een toelichting daarop.

Overeenkomstig hetgeen wij aan het begin van paragraaf 2 opmerkten, heeft dit wetsvoorstel alleen betrekking op het gedeelte van de Richtlijn dat over kunstmatige infiltraties gaat, dus vooral de artikelen 6 en 8. Het

voorstel bevat de wettelijke vastlegging van een inhoudelijk criterium voor de vergunningverlening, en wel in die zin dat gevaar voor verontreiniging van het grondwater expliciet als reden tot weigering voor een vergunning is opgenomen.

Naast deze wetswijziging vereist de Grondwaterrichtlijn uitvoering door middel van een aantal uitvoeringsbesluiten binnen de werkingssfeer van de Wet bodembescherming. Op 1 juli 1990 is daarvoor het Lozingenbesluit bodembescherming (Stb. 1990, 217) in werking getreden, dat regels stelt met betrekking tot het lozen in de bodem van vloeistoffen. Dit besluit heeft geen betrekking op kunstmatige infiltraties, maar strekt tot uitvoering van de artikelen 3, 4, eerste lid, 1e, 2e en 3e streepje, derde lid, 5, eerste lid, 1e en 2e streepje, tweede lid, alsmede van de artikelen 7, 8, 9, 10, 11, 14, 17 en 18 van de Richtlijn. Inmiddels is ook het hiervoor reeds vermelde Infiltratiebesluit op grond van de Wet bodembescherming vrijwel gereed. Aanvankelijk had het ontwerp-besluit de naam ontwerp-besluit kunstmatige infiltratie drinkwatervoorziening, maar gezien de verbreding van de werkingssfeer van het wetsvoorstel tot alle infiltraties, waarvan melding is gedaan in § 1 van deze nota, zal de naam worden aangepast. Op dit moment wordt, anders dan in de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven, gedacht aan: Infiltratiebesluit bodembescherming (hierna aan te duiden als: Infiltratiebesluit). Dit is het op de Wet bodembescherming te baseren besluit waarnaar wordt verwezen in de voorgestelde artikelen 14a en 27a. Het besluit heeft tot doel eventueel optredende nadelige effecten van infiltraties voor de bodemkwaliteit te ondervangen, zodat de verschillende functies van de bodem ook op lange termijn worden veiliggesteld. Het besluit zal in werking treden tegelijk met de wijziging van de Grondwaterwet, waarvan het de uitvoering regelt. Het ontwerp-besluit is reeds in september 1989 toegezonden aan de Tweede Kamer (Stct. 1989, 172). Het zal worden aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State alsook aan de wijzigingen van dit wetsvoorstel. Thans is het ontwerp-besluit niet meer openbaar ingevolge artikel 25a van de Wet op de Raad van State. De leden van de fractie van D'66 vroegen hiernaar.

De Richtlijn wordt verder uitgevoerd door middel van de richtlijn gecontroleerd storten op grond van de Afvalstoffenwet alsmede door middel van het Stortbesluit bodembescherming, waarvan de totstandkoming wordt beoogd gelijktijdig met het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (Kamerstukken 1989, 21 087, no. 8).

Naar aanleiding van de mededeling in paragraaf 2 van de memorie van toelichting dat een nationaal toetsingskader voor de toelaatbaarheid van het infiltreren van water in de bodem ontbreekt, stelden de leden van de D'66-fractie de vraag of dan ook in andere EG-landen een dergelijk toetsingskader zou ontbreken.

Tevens vroegen zij hoe in de ons omringende landen aan de Richtlijn is voldaan en of daar ook inhoudelijke criteria gelden. Tenslotte wilden zij graag weten of ook daar regelmatig bodemonderzoek wordt verlangd.

Artikel 189 van het EG-Verdrag laat de lidstaten enige ruimte in de vorm en middelen waarmee zij de richtlijnen uitvoeren, mits voorzien wordt in inhoudelijke voorschriften in dwingende bepalingen van wet. Wij beschikken niet over gegevens over de vraag of in de andere EG-landen toetsingskaders voor de toelaatbaarheid van infiltraties bestaan, dan wel hoe in die landen aan de Richtlijn uitvoering is gegeven. De beantwoording van vragen als deze vergt een onderzoek dat veel tijd in beslag zou nemen. Wij gaan ervan uit dat deze leden met ons van mening zijn dat beantwoording in het kader van deze nota de voortgang van dit wetsvoorstel te zeer zou vertragen.

De leden van de D'66-fractie vroegen hierover tenslotte of gedacht

wordt aan het ontwikkelen van een toetsingskader in Europees verband. Indien na het opdoen van ervaring met het opstellen van voorschriften het ontwikkelen van een nationaal toetsingskader mogelijk is, kan worden bezien of ook het ontwikkelen van een Europees toetsingskader tot de mogelijkheden behoort.

4. Verklaring van geen bezwaar

Fundamentele bezwaren tegen de constructie van de verklaring van geen bezwaar hadden de leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66 en de S.G.P.. Zij achtten de constructie omslachtig, centralistisch en niet geschikt als blijvende oplossing. Zij meenden dat besluitvorming inzake de vergunning geheel opgedragen zou moeten en kunnen worden aan gedeputeerde staten, waarbij deze laatste aan algemene regels inzake de bescherming van de bodem zouden kunnen toetsen. Zij vroegen de gekozen constructie nader te onderbouwen.

Bij het zoeken naar een constructie voor de uitvoering van de Richtlijn heeft een aantal uitgangspunten voorop gestaan. Allereerst zou de bestaande situatie dat ingevolge één wet één gecombineerd vergunning-regime voor infiltreren en onttrekken geldt, zoveel mogelijk moeten worden gehandhaafd. Voorts zou de toetsing zowel het belang van de bescherming van het grondwater als dat van de bodem moeten omvatten. Verder leek het wenselijk om, ook al zijn bij infiltraties het grondwaterbeheer en het bodembeschermingsbeleid beide betrokken, het onderscheid te blijven maken tussen de doelstellingen en werkings-sferen van enerzijds de Grondwaterwet en anderzijds de Wet bodembescherming.

Tenslotte kwam het wenselijk voor een uniforme landelijke toetsing van infiltraties te hanteren. Aangezien ook op dit ogenblik nog geen landelijk toetsingskader voor de bescherming van de bodem inclusief het grondwater kan worden tot stand gebracht, is ervoor gekozen de toetsing per geval in één hand te leggen, te weten bij de Minister van VROM.

Naar onze mening rechtvaardigt het belang van een landelijke uniforme aanpak een bijzondere voorziening in de vergunningenprocedure zoals is voorzien in het wetsvoorstel. In de praktijk kunnen op deze wijze algemene regels ontwikkeld worden, welke bij de toetsing van een vergunningaanvraag worden gehanteerd.

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben naar aanleiding van de constructie van de verklaring van geen bezwaar de vraag gesteld of een zodanige verklaring op grond van de Wet bodembescherming wettelijk wel mogelijk is bij de uitvoering van een richtlijn welke het grondwater betreft. Zij vervolgden deze vraagstelling met de vraag of een infiltratievergunning reeds uit hoofde van bescherming van de bodem zou kunnen worden geweigerd.

Naar onze mening is deze praktische oplossing mogelijk op grond van het instrumentarium van de Wet bodembescherming. De Raad van State heeft in zijn advies over deze constructie ook geen opmerking gemaakt. De keuze om de Minister van VROM over een vergunningaanvraag tot infiltratie te laten meebeslissen op grond van de Wet bodembescherming heeft als voordeel dat het toetsingskader van deze wet of die van de Grondwaterwet niet behoeft te worden opgerekt, terwijl toch een geïntegreerde toetsing van vergunningen plaatsvindt.

Een verklaring van geen bezwaar moet worden geweigerd uit een oogpunt van bescherming van de bodem, indien het gaat om een gevaar dat niet door het stellen van voorschriften kan worden weggenomen; ook een vergunning moet dan worden geweigerd. Onder de huidige wetgeving heeft over deze vraag door de open omschrijving in artikel 14,

tweede lid, onzekerheid bestaan bij de instanties die bij de vergunningverlening zijn betrokken. Dit wetsvoorstel beoogt met het geïntegreerde toetsingskader aan deze onzekerheid een einde te maken.

Verscheidene adviesinstanties hebben gereageerd op dit wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit kunstmatige infiltratie drinkwatervoorziening (zoals de naam destijds luidde). Voor wat betreft de verklaring van geen bezwaar hebben o.m. de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en de Raad voor de Waterstaat betoogd dat deze constructie zou moeten en kunnen worden vervangen door een toetsing aan het belang van de bescherming van respectievelijk de bodem en het grondwater. Deze toetsing zou moeten geschieden aan de hand van algemene regels. Aldus zou tevens – naar het oordeel van deze adviesinstanties – voorkomen kunnen worden dat de besluitvormingsstructuur zoals die thans in de Grondwaterwet is neergelegd wordt doorbroken. Alleen het opstellen van algemene regels, waarvoor zij overigens verwezen naar artikel 1 van de Richtlijn en de bijlage daarbij zou op centraal niveau behoeven te geschieden. Om bij concrete vergunningaanvragen tot een gemotiveerd oordeel te komen zou het advies van de regionale milieu-inspecteur ingewonnen moeten worden.

Al met al toonden de adviesinstanties zich weinig gelukkig met de constructie van de verklaring van geen bezwaar, en adviseerden zij de constructie in heroverweging te nemen. De CRMH voegde daaraan overigens toe er begrip voor te hebben, dat, gelet op de kennelijke spoed die betracht moet worden met de uitvoering van de Grondwaterrichtlijn, het thans geen aanbeveling verdient de procedure nog langer op te houden.

Met deze laatste opmerking zijn wij het geheel eens. Ook zijn wij van mening – zoals reeds eerder is gesteld – dat een stelsel van toetsing door gedeputeerde staten aan de hand van algemene regels op basis van de Wet bodembescherming de voorkeur zou hebben verdiend, ware het niet dat dergelijke regels nu nog niet ter beschikking staan. Onder de gegeven omstandigheden biedt het inbouwen van een centraal – op het concrete geval – toegesneden beoordelings-mechanisme een goede garantie voor een beschermingsniveau dat ook in zijn algemeenheid voor de bodem wordt nagestreefd. Wij hebben daarom het voorstel om gedeputeerde staten deze toetsing te laten verrichten niet overgenomen.

Voor een inzicht in de inhoudelijke aspecten van de toetsing voorafgaande aan de verklaring van geen bezwaar of de vergunning alsmede in de procedure die daarmee is gemoeid is de nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit kunstmatige infiltratie drinkwatervoorziening (zoals de naam destijds luidde) van belang. Het besluit is een uitwerking van de verklaring van geen bezwaars in artikel 14a, alsmede van het verzoek in artikel 27a. Aan § 2.2 van de toelichting van het voorgepubliceerde ontwerp-besluit (Stct. 1989, 172) ontleen wij het volgende:

«Een verklaring van geen bezwaar kan ingevolge artikel 2 van het onderhavige besluit door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden verleend indien het belang van de bescherming van de bodem zich daartegen niet verzet en er in ieder geval geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater. Hiertoe moet een onderzoek worden uitgevoerd naar de actuele bodemkwaliteit en de verwachte gevolgen voor de kwaliteit van de bodem ten gevolge van de kunstmatige infiltratie. De resultaten van dit onderzoek moeten aan de minister worden overgelegd bij het verzoek om een verklaring van geen bezwaar. Aan de verklaring van geen bezwaar zal de minister in ieder geval voorschriften verbinden met betrekking tot het na de verlening van de verklaring van geen bezwaar uit te voeren onderzoek

naar de kwaliteit van de bodem (inclusief het grondwater) en met betrekking tot de samenstelling van het oppervlaktewater dat kunstmatig wordt geïnfilterd. Ten behoeve van de vaststelling van deze voorschriften is in bijlage van het besluit aangegeven welke informatie bij een verzoek om een verklaring van geen bezwaar moeten worden overgelegd.

Omtrent de kwaliteit van het te infiltreren oppervlaktewater kan het volgende worden opgemerkt.

Oppervlaktewater waarvan de samenstelling voldoet aan de referentiewaarden zoals gespecificeerd voor grondwater voor anorganische stoffen zal in principe geen aanleiding geven tot verontreiniging van de bodem en zal derhalve bij het verzoek om een verklaring van geen bezwaar geen vraagpunt opleveren.

Indien het oppervlaktewater betreft met concentraties boven deze referentiewaarden zal moeten worden bezien hoe via aan de verklaring van geen bezwaar te verbinden voorschriften waarborgen kunnen worden gecreëerd dat eventueel daardoor veroorzaakte bezwaarlijke concentraties in de bodem en grondwater worden tegengegaan. Voor andere stoffen zoals organische microverontreinigingen waarvoor geen referentiewaarden voor grondwater zijn geformuleerd, zullen op overeenkomstige wijze via voorschriften waarborgen worden gecreëerd ter voorkoming en zonodig uiteindelijke verwijdering van bezwaarlijke concentraties. Omtrent de kwaliteit van de bodem kan worden opgemerkt dat het, indien blijkt dat ter plaatse van een infiltratieproject sprake is van een verontreiniging van de bodem, geïndiceerd door een afwijking van de referentiewaarden voor een goede bodemkwaliteit, voor de hand ligt dat verdere toename en mogelijke verspreiding van een dergelijke verontreiniging ten gevolge van een kunstmatige infiltratie moeten worden tegengegaan. Daartoe kunnen via voorschriften waarborgen worden gecreëerd voor het wegnemen of het voorkomen van een verspreiding van de verontreiniging. Bij de beoordeling van de noodzaak en aard van de beschermende voorschriften ter zake van de bodemkwaliteit kan op eenzelfde wijze, als hierboven omschreven ten aanzien van de beoordeling van de waterkwaliteit, worden omgegaan.»

Wij kunnen hieraan toevoegen dat voor de aard en omvang van het onderzoek naar de kwaliteit van de bodem, dat voor de vergunning moet worden verricht, een protocol zal worden opgesteld. Dit zal een verplichte opzet voor het onderzoek bevatten en eisen stellen aan de wijze waarop het wordt uitgevoerd.

De leden van de fracties van Groen Links en de S.G.P. stelden voor om de integrale toetsing van bodem en grondwater tot uitdrukking te brengen in de tekst van de Grondwaterwet. Zij wilden niet alleen dat bepaald zou worden dat de verklaring van geen bezwaar slechts mag worden afgegeven wanneer geen bezwaar bestaat uit oogpunt van bescherming van de bodem en het grondwater, maar zij wilden ook dat tevens zou worden bepaald dat een vergunning zou moeten worden geweigerd als er gevaar is voor de bescherming van bodem en grondwater.

Dit is echter reeds bepaald.

De verklaring van geen bezwaar dekt het belang van de bescherming van de kwaliteit van zowel de bodem als het grondwater, gezien de definities van «bodem» en «bescherming van de bodem» in artikel 1 van de Wet bodembescherming. Het begrip «bodem» in de zin van de Wet bodembescherming omvat namelijk tevens het zich daarin bevindende grondwater. De volzin aan het slot van artikel 14a, eerste lid, is opgenomen zodat het criterium van de Richtlijn in de Grondwaterwet zou zijn verankerd. In wezen voegt deze volzin geen nieuw toetsingscriterium toe.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen om nadere kwalitatieve gegevens over de milieu-effecten van het infiltreren van hemelwater in de glastuinbouw. Niet duidelijk was hun waarom deze infiltraties geen of beperkte risico's met zich brengen, bijvoorbeeld in vergelijking met de kwantiteit van andere infiltraties.

Het milieu-effect van deze infiltraties komt overeen met het effect van infiltraties van neerslagwater op natuurlijke wijze, n.l. door inzuiging in de bodem. Per bedrijf gaat het om infiltratie van gemiddeld 10 000 m³ per jaar. Zij komen vooral voor in de provincies Noord-Holland (± 10) en Zuid-Holland (± 90). De praktische noodzaak voor deze infiltratie doet zich voor als in een bedrijf bovengronds geen plaats is voor de opslag van het opgevangen neerslagwater. De kwaliteit en de hoeveelheid van het geïnfiltreerde water zijn zodanig dat wij aanvankelijk van mening waren dat een individuele toetsing van deze infiltratie niet nodig was. Naar aanleiding van een opmerking van de Europese Commissie dat de Richtlijn een zodanige toetsing wel vereist stellen wij voor artikel 14a, derde lid, alsnog te laten vervallen. Voor goed begrip kan in antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie nog worden medegedeeld dat de hoeveelheid die op deze wijze zou worden uitgezonderd ongeveer een 1/2 % van de hoeveelheid rivierwater zou bedragen die jaarlijks wordt geïnfiltreerd door drinkwaterbedrijven.

5. Bestaande infiltraties

Zoals in paragraaf 3 is vermeld stellen wij overeenkomstig het standpunt van de Europese Commissie voor artikel 27a aan te scherpen teneinde het in overeenstemming te brengen met artikel 6 van de Richtlijn. De wijzigingen houden ten eerste in dat de bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (te weten: om gedeputeerde staten te verzoeken hun bevoegdheid bedoeld in de artikelen 24, eerste lid, en 26, eerste lid te gebruiken) wordt omgezet in een verplichting. Ten tweede betekent de wijziging dat deze verplichting slechts in bepaalde gevallen moet worden uitgeoefend. Deze gevallen zijn een uitvloeisel van de voorwaarde waaronder volgens artikel 6 van de Richtlijn alsmede het voorgestelde artikel 14a van de Grondwaterwet de vergunning tot infiltratie mag worden verleend.

De minister is dus verplicht een verzoek aan gedeputeerde staten te doen, indien er gevaar is voor verontreiniging van het grondwater of de bodem.

Overeenkomstig het thans voorgestelde artikel 15, vierde lid, geldt artikel 27a ook voor bestaande vergunningen voor het onttrekken van grondwater waarbij het infiltreren van water is voorgeschreven. Dit betekent dat de minister een dergelijk verzoek ook moet doen met betrekking tot onttrekkingsvergunningen waarin infiltreren als voorwaarde is geïntegreerd.

De leden van de fractie van Groen Links wilden weten of gedeputeerde staten nog enige beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering van het verzoek van de Minister van VROM tot (gedeeltelijk) intrekken van een bestaande vergunning tot infiltratie. Voorop staat dat een dergelijk verzoek niet tot stand komt dan nadat over de modaliteiten daarvan overleg is gevoerd tussen de direct betrokken instanties. Als na dit overleg het verzoek wordt gedaan door de Minister, moet dit door gedeputeerde staten worden uitgevoerd.

Tevens vroegen deze leden, in navolging van de Stichting Natuur en Milieu, een maximum termijn te stellen voor de beslissing van gedeputeerde staten over al dan niet intrekking van de infiltratievergunning dan

wel herziening van de vergunningvoorschriften. Deze termijn zou, naar de mening van de Stichting, 1 jaar na toezending van de vigerende vergunning door gedeputeerde staten moeten bedragen.

Tegen het stellen van dwingende termijnen in de wet bestaat het bezwaar dat zij gelden zonder onderscheid naar de ernst van de situatie en derhalve het bestuurlijk apparaat onnodig kunnen belasten. Er is dan ook voor gekozen de termijnstelling in het wetsvoorstel flexibel te maken, zodat de minister aan gedeputeerde staten desgeraden een termijn kan opleggen. In het ontwerp-Infiltratiebesluit wordt in aansluiting op het wetsvoorstel een procedure voorgeschreven waarmee een spoedige beslissing wordt bevorderd, een en ander met inachtneming van de voor terinzagelegging en inspraak vereiste tijd.

De leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A., D'66 en Groen Links hebben gevraagd om rechtswaarborgen op te nemen tegen de verklaring resp. het verzoek van de Minister van VROM, alsmede tegen het achterwege blijven daarvan.

Naar onze mening bestaat enig misverstand over de waarborgen waarin de Grondwaterwet respectievelijk de voorgestelde wijzigingen voorzien. De bestaande Grondwaterwet kent een volledig stelsel van waarborgen. Dit omvat – in de volgorde van de wet – openbaarheid van registers (registratieplicht voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water ex artikel 11, alsmede de openbaarheid van vergunningen ex artikel 13 en de openbaarheid van meetgegevens ex artikel 13 en artikel 37, derde lid). Tevens omvat het inspraak en bezwaar (artikelen 19 en 20), de bevoegdheid van belanghebbenden om wijziging van de vergunningvoorschriften (artikel 24) of intrekking van de vergunning te verzoeken (artikel 26) en tenslotte het recht van beroep (artikelen 43 en 44).

Thans wordt een nieuwe schakel in de vergunningprocedure voorgesteld, te weten de verzwaarde toetsing van infiltratievergunningen. Deze mondt uit in een verklaring van de Minister van VROM aan gedeputeerde staten dat hij wel of geen bezwaar heeft tegen een nieuwe infiltratievergunning dan wel in een verzoek aan gedeputeerde staten om gebruik te maken van hun bevoegdheden, bedoeld in artikel 24, eerste lid, en artikel 26, eerste lid, Grondwaterwet voor reeds verleende vergunningen. Zowel de verklaring als het verzoek van de minister moeten resulteren in een beschikking van gedeputeerde staten; deze zijn verplicht geheel overeenkomstig de verklaring of het verzoek te beschikken. Tegen de beschikking staat beroep open op grond van de artikelen 43 en 44 Grondwaterwet. Voor de beschikkingen inzake nieuwe vergunningen alsmede die tot intrekking van een bestaande vergunning dan wel wijziging van bestaande vergunningvoorschriften is hiermede de rechtsbescherming afdoende geregeld. Tegen de verklaring ex artikel 14a of het verzoek ex artikel 27a Grondwaterwet een afzonderlijk beroep open te stellen zou overbodig zijn, omdat zij materieel dezelfde inhoud hebben als de daarop volgende beschikking van gedeputeerde staten. Daarom, alsmede om onnodige verlenging en complicering van de procedures te voorkomen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande beroepsgang, is besloten hier geen afzonderlijk beroepsrecht toe te kennen en is dit in het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, uitdrukkelijk uitgesloten. Slechts aan gedeputeerde staten is een beroepsrecht op de Kroon open gesteld tegen de verklaring dan wel een verzoek van de minister, echter met dien verstande dat het beroep eerst kan worden ingesteld nadat gedeputeerde staten beschikt hebben overeenkomstig de verklaring of het verzoek.

In de situatie welke door de leden van de D'66-fractie is gesignaleerd, n.l. die waarin de Minister van VROM meent dat een bestaande infiltratie ongemoeid kan worden gelaten, en waarin hij dus geen verzoek doet op grond van artikel 27a, staat geen directe beroepsmogelijkheid op grond van de Grondwaterwet open. Wel kunnen belanghebbenden het provinciale register van onttrekkingen en infiltraties raadplegen (artikel 13) en kunnen zij vervolgens gedeputeerde staten benaderen om via een verzoek van de Minister nieuwe of verder strekkende voorschriften aan de vergunning te verbinden (artikel 24) dan wel de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken (artikel 26). Tegen het besluit van gedeputeerde staten op dat verzoek staat beroep krachtens de artikelen 43, 44 of 46 open.

Wij menen dat aldus voldoende rechtsbescherming wordt geboden, ook uit een oogpunt van behartiging van het algemeen belang dat met de milieu-effecten van infiltratie is gemoeid.

6. Overgangsregeling

De leden van de P.v.d.A.-fractie veronderstelden dat de uitvoering van dit wetsvoorstel zou impliceren dat alle bestaande vergunningen opnieuw moeten worden getoetst en wel aan een verscherpt milieubelang. Desondanks verwachtten zij geen al te hoge uitvoeringslasten.

De leden van de V.V.D.-fractie vermoedden dat alleen niet-adequate vergunningen de gehele procedure zouden behoeven te doorlopen en vroegen om een toelichting van dit begrip. De leden van de fractie van Groen Links vroegen in te gaan op de bestuurslasten voor de Rijksoverheid.

De bedoeling van artikel II van het wetsvoorstel is te bewerkstelligen dat bestaande vergunningen in beginsel rechtsgeldig blijven. Vergunninghoudende bedrijven kunnen volstaan met het overleggen van informatie aan de Minister van VROM. Deze zal dan beoordelen of specifieke voorschriften in het belang van de bodem inclusief het grondwater aan de bestaande moeten worden toegevoegd. Daarmee worden de lasten voor het bestuur en voor de bedrijven tot een minimum teruggebracht.

Alleen voor niet-adequate vergunningen moet vervolgens een wijzigingsprocedure worden doorlopen. Wij verwachten dan ook dat het merendeel van de vergunningen die de laatste jaren zijn verleend in stand kan blijven, ook na een toetsing die overeenstemt met de tekst van het wetsvoorstel. Wel bestaat de mogelijkheid dat ter bescherming van de bodemkwaliteit nog voorschriften aan deze vergunningen moeten worden toegevoegd. Het is echter niet te verwachten dat recent afgegeven vergunningen ingetrokken of sterk gewijzigd zullen moeten worden.

Ten aanzien van oudere vergunningen ligt dat mogelijk anders. Het gaat hierbij om een aantal vergunningen die nog zijn verleend vóór inwerkingtreding van de Grondwaterwet. Een aantal hiervan zal mogelijk niet-adequaat zijn. In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie omschrijven wij deze vergunningen als vergunningen waarin geen of ontoereikende voorschriften voor de bescherming van de bodem inclusief het grondwater, zijn opgenomen.

Intrekking van deze vergunningen dan wel aanpassing van de voorschriften zal zorgvuldig bekeken en uitgevoerd moeten worden, maar dat zal gezien het beperkte aantal van dit soort vergunningen niet tot zodanige uitvoeringslasten leiden dat deze onevenredig hoog genoemd kunnen worden. In antwoord op vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en Groen-Links kan worden medegedeeld dat de uitvoeringslasten voor de rijksoverheid voor wat betreft de aanpassing van de bestaande vergunningen worden geschat op 1 mens-jaar. Voor nieuwe

infiltraties bedragen de uitvoeringslasten ongeveer 15 mensdagen per infiltratie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en voor het tempo daarvan ligt in eerste instantie bij de Minister van VROM.

De leden van de V.V.D.-fractie hebben in dit verband ook de vraag gesteld of bestaande infiltraties in het kader van een duurzame drinkwatervoorziening wel voldoende «safe» zijn. Naar onze mening loopt de kwaliteit van de drinkwatervoorziening in Nederland geen gevaar, ook niet door bestaande infiltraties.

Zowel de leden van de P.v.d.A.-fractie als die van de D'66-fractie vonden het nadelig dat ook vergunningaanvragen die zijn ingediend vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afgehandeld worden op basis van de huidige Grondwaterwet; de eersten vanwege de vergrote kans op schadeclaims, de laatsten vanwege het gebrek aan rechtsbescherming bij deze procedures.

De kwestie van de rechtsbescherming hebben wij in paragraaf 5 van deze nota reeds besproken. Voor wat betreft de te verwachten schadeclaims geldt hetgeen wij hierboven opmerkten, n.l. dat de toetsing van recente vergunningaanvragen reeds is geschied mede tegen de achtergrond van het milieubelang. Voor de uitvoering van de Richtlijn is formalisering van deze milieutoetsing in de wet noodzakelijk, maar dit zal niet met zich brengen dat een zeer wezenlijke verandering in de uitslag van de toetsing van vergunningen te verwachten is. Wij zien dan ook geen grond voor de vrees dat een ruime overgangsbepaling tot meer eisen ex artikel 41, derde lid, van de Grondwaterwet tot schadevergoeding wegens gewijzigd beleid zal leiden.

7. Artikelsgewijs

Artikel I
Onderdeel A
Artikel 14a

De suggestie van de leden van de P.v.d.A.-fractie om de in het kader van het derde lid te nemen algemene maatregelen van bestuur in één regeling onder te brengen is op zich genomen juist, maar is door het schrappen van deze bepaling niet meer uitvoerbaar.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen of de algemene maatregelen van bestuur, welke de Minister van VROM op grond van deze wet zal nemen, niet mede op voordracht van de Minister van V&W zouden moeten tot stand komen.

Ten eerste worden deze maatregelen gebaseerd op de Wet bodembescherming, waarvan de Minister van VROM enig ondertekenaar is. Voorts en vooral is van belang dat beleidsafstemming tussen ministers niet zonder meer tot uitdrukking behoeft te worden gebracht in mede-ondertekening van wettelijke regelingen.

Punt 98 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek is hiermee in overeenstemming.

De coördinatie, welke wij, met de leden van de S.G.P.-fractie van groot belang achten, zal dus vooral bewerkstelligd moeten worden in intensief overleg tussen de beide bewindslieden.

Onderdeel H

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden het vooralsnog onnodig om schadevergoeding open te stellen in gevallen waarin slechts EG-recht wordt toegepast. Zij wilden graag toegelicht zien of de Richtlijn daarin

voorziet en ook overigens of de bestaande wettelijke schadevergoedingsbepalingen moeten worden gehandhaafd.

EG-richtlijnen binden de lid-staten en kunnen voor deze de verplichting inhouden tot aanpassing van wetgeving, zoals thans bij de Grondwaterwet. Bij beschikkingen op grond van deze wet welke eventueel leiden tot onevenredig nadeel in bijzondere gevallen kan dus geen sprake zijn van toepassing van EG-recht, maar alleen van de Grondwaterwet. Deze wet voorziet in toekenning van schadevergoeding in situaties waarin rechthebbenden schade lijden als gevolg van rechtmatig overheidsbeleid als onderdeel van de bestuurswetgeving.

Het nieuwe derde lid van artikel 41 is nodig om voor de naar verwachting zeldzame gevallen dat toepassing van artikel 27a met schadevergoeding gepaard zou moeten gaan, de wettelijke grondslag te creëren.

De overige hier gestelde vragen zijn reeds in de andere onderdelen van deze nota beantwoord.

Juridisch-technische opmerkingen

A. Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek

De opmerkingen onder 1, 2 en 4 hebben wij gaarne overgenomen. T.a.v. het onder punt 3 opgemerkte geven wij er de voorkeur aan de reeds in de Grondwaterwet gevolgde terminologie te continueren.

B. Redactionele opmerkingen

Deze zijn overgenomen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders