

Vergaderjaar 1999–2000

25 890

Aanpak riooloverstorten

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 maart 2000

Tijdens het **debat** op 17 februari (Handelingen II nr. 81, vergaderjaar 1999–2000) naar aanleiding van het algemeen overleg op 10 februari (Kamerstuk 25 890, nr. 15) over **waterkwaliteit en diergezondheid** is door het lid Meijer c.s. een motie ingediend (25 890, nr. 12) gericht op het schade-loos stellen van ondernemers die vee drenken in de nabijheid van een overstort, waarvan het betreffende oppervlaktewater niet aan de kwaliteitseisen voldoet, voor wat betreft de kosten van alternatieve maatregelen.

In de discussie in de Kamer bleek de behoefte aan nadere informatie omtrent de juridische implicaties van de voorgestelde motie. De departementen van V&W en LNV hebben toegezegd hierover de Kamer nader te informeren en op grond daarvan een oordeel over de motie te geven.

Met de onderhavige brief voldoe ik, mede namens de staatssecretaris van LNV, aan de gedane toezegging.

Allereerst wordt een aantal algemene aspecten rondom de problematiek geschetst, vervolgens wordt de positie en verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder (vergunningverlener) en de gemeente (lozer en vergunningaanvrager) in beeld gebracht. Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheden tot het vergoeden van schade voortvloeiend uit rechtmatige dan wel onrechtmatige overheidsdaad. Tenslotte geef ik een oordeel over de motie.

Algemeen

De vraag naar tegemoetkoming in kosten van maatregelen en naar schadevergoeding is in allerlei opzichten complex. Niet voor niets zijn er zaken onder de rechter. Dat geldt nog sterker als het gaat om het doen van algemene uitspraken.

Bedacht moet worden dat diverse factoren een rol kunnen spelen bij de problematiek van waterkwaliteit en diergezondheid.

In de eerste plaats is er al de moeilijkheid dat het zeker niet eenvoudig is gebleken een oorzakelijke relatie te leggen tussen ziekte bij vee en de waterkwaliteit. Niettemin is het zeker dat er in bepaalde omstandigheden risico's zijn en er dus een verband kan bestaan.

Voor een slechte waterkwaliteit kunnen er verschillende oorzaken zijn. Allereerst geldt dat het oppervlaktewater van veel kanten met verontreinigingen wordt belast. Dit kunnen zijn het afvalwater van bedrijven en woningen, overstorten van gemeentelijke riolering, maar ook zgn. diffuse bronnen.

Overstorten van gemeentelijke rioleringen kunnen zeker een belangrijke vervuiliingsbron worden genoemd. Niet voor niets is er een beleid om tot aanpassingen van rioolstelsels te komen, die de vuiluitworp met 50% moeten verminderen (de stelsels moeten voldoen aan de zgn. basisinspanning uit de CUWVO aanbevelingen van 1992, gerelateerd aan het jaartal 1989 van de Derde Nota Waterhuishouding). Met de sanering van de overstorten, een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten, zijn aanzienlijke investeringen gemoeid.

Naast de overstorten zijn er als gezegd andere bronnen. Voor het buitengebied gaat het, waar het huishoudelijke lozingen betreft, in het algemeen om huishoudelijke lozingen van landbouwbedrijven en verspreide bebouwing. Daarnaast spelen diffuse bronnen, al dan niet van bedrijfsmatige activiteiten, een belangrijke rol. Voorbeelden van diffuse bronnen zijn: atmosferische depositie, uit- en afspoeling van landbouwgronden met zuurstofbindende en de vermestende stoffen, stikstof en fosfaat, maar ook nalevering uit (water)bodems en inlaten van gebiedsvreemd water. Door het gebruik van bestrijdingsmiddelen vindt ook vervuiling met deze stoffen plaats.

De mate waarin een slechte waterkwaliteit feitelijk optreedt, wordt beïnvloed door de hydrologische situatie ter plaatse. Zo zullen bij wateren met voldoende stroming zich minder snel risicovolle situaties voordoen dan bij stilstaand water, zoals in kopsloten. In het laatste geval zijn, ook als er geen enkele lozing in de nabijheid plaatsvond, situaties bekend waarin de waterkwaliteit slecht is en er dientengevolge risico's zijn bij veedrenking uit deze sloten.

De verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder en de gemeente

Het voorgaande geeft al aan dat het vrijwel onmogelijk is overal en altijd een waterkwaliteit te garanderen die alle risico's uitsluit. Het betreft immers een open systeem.

De vraag of het niet gewoon de verantwoordelijkheid is van de overheid om water van een zodanige, kwaliteit te garanderen dat zonder bezwaar en risico veedrenking mogelijk is, moet dan ook nadrukkelijk ontkennend worden beantwoord. In de wetgeving zijn ook geen aanwijzingen te vinden van een zo verstrekkende verantwoordelijkheid.

Dit geldt overigens niet alleen voor veedrenkwater. Waar bijvoorbeeld drinkwaterbereiding plaatsvindt uit oppervlaktewater zijn er geen situaties waarin het oppervlaktewater een zodanige gegarandeerde kwaliteit heeft dat zonder verdere zuivering drinkwater kan worden geproduceerd. Hier geldt dat het waterleidingbedrijf kosten moet maken voor zuivering die niet op de overheid kunnen worden verhaald.

Hoe zit het dan met de verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder voor de oppervlaktewaterkwaliteit?

De waterkwaliteitsbeheerder heeft een inspanningsverplichting (en dus niet een resultaatverplichting) waar het gaat om het bevorderen van een

goede waterkwaliteit met het oog op de vele functies die oppervlaktewater vervult.

Voor bepaalde invloeden, de directe en een deel van de indirecte lozingen, heeft hij daarvoor met de Wvo-vergunning een instrument in handen.

Voor bijv. diffuse bronnen (denk aan de atmosferische depositie) geldt dat hij daar veelal geen eigen beïnvloedingsmogelijkheden heeft.

Bij de vergunningverlening gaat het er om een maatschappelijke afweging te maken of een lozing al of niet toelaatbaar is en zo ja welke eisen aan een lozing moeten worden verbonden om de invloed op de waterkwaliteit zo veel mogelijk te beperken. Daarbij spelen ook andere dan waterkwaliteitsbelangen, met name het economische belang van verschillende belanghebbenden een rol.

Het voorgaande wordt ook duidelijk uit de Nota van Toelichting van het Besluit Kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater bij de Wvo, waarin is gesteld ten aanzien van (vastgestelde) waterkwaliteitsdoelstellingen:

«.. dat bepaald dient te worden welke kwaliteitsdoelstellingen en welke daaraan te verbinden termijnen in ieder geval moeten worden nagestreefd en bij de vaststelling van waterkwaliteitsplannen in acht moeten worden genomen. In het woord «nastreven» in de wet komt tot uitdrukking dat nu eenmaal van tevoren niet met volledige zekerheid kan worden gezegd dat een doelstelling of een termijn zal worden gehaald en dat derhalve op de waterkwaliteitsbeheerders de verplichting rust, zich op zodanige wijze in te spannen met gebruik van de hun ter beschikking staande middelen en mogelijkheden, dat het gewenste resultaat redelijkerwijs kan worden bereikt»

Uit jurisprudentie (Schorsingsuitspraak van de voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak F03.95.1254, 23 februari 1996) blijkt bijvoorbeeld ook dat de waterkwaliteitsbeheerder weliswaar verantwoordelijk is voor het nastreven van algemene waterkwaliteitsdoelstellingen, maar niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor het behalen van een waterkwaliteit die specifieke toepassing mogelijk maakt.

De Wvo biedt de vergunningverlener niet de mogelijkheid tegemoetkoming van schade als voorwaarde te verbinden aan het verlenen van een lozingsvergunning. Wel is het denkbaar dat de bereidheid van de lozer hierin te voorzien, in bepaalde gevallen een rol speelt bij de te maken afweging met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de lozing en in de vorm van een overweging in de vergunning wordt opgenomen. Bovenstaande maakt duidelijk dat een agrariër in het algemeen geen recht heeft op schadeloosstelling door de waterkwaliteitsbeheerder van gemaakte kosten voor alternatieve maatregelen ten gevolge van niet behaalde waterkwaliteitsdoelstellingen.

Verantwoordelijkheid van de gemeente

Uit het voorgaande blijkt ook dat de gemeente als beheerder van het rioolstelsel verantwoordelijk is voor de incidentele lozingen van met regenwater verdund afvalwater via de riooloverstort. De gemeente heeft de wettelijke zorg (op grond van de Wet milieubeheer) voor de aanleg en het beheer van riolering, inclusief voorzieningen waarmee ongezuiverde lozingen op oppervlaktewater zoveel mogelijk worden voorkomen. De wijze waarop zij de riolering inricht, beschrijft zij in het wettelijk verplichte Gemeentelijk rioleringsplan; zij pleegt daarover overleg met de provincie, de waterkwaliteitsbeheerder en de regionale inspectie milieuhygiëne. In het kader van het Gemeentelijk rioleringsplan zullen in het algemeen ook de Wvo-vergunning en de voorschriften met de waterkwaliteitsbeheerder besproken worden. Daarin komen aan de orde de te

treffen maatregelen waarmee de oppervlaktewaterkwaliteit zo goed mogelijk beschermd wordt. De gemeente heeft dus de rol van lozer en aanvrager van vergunning om te lozen.

Schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad

Bij het bespreken van de mogelijkheden voor schadevergoeding door een overheid (in de regel de waterkwaliteitsbeheerder of gemeente) dienen twee situaties onderscheiden te worden, nl. die van de rechtmatige overheidsdaad en die van de onrechtmatige overheidsdaad. In beide gevallen zal, wil een claim kans van slagen hebben, aangetoond moeten worden dat de schade het gevolg is van de overstort. Voor het verdere betoog wordt aangenomen dat aan deze eis voldaan kan worden.

In geval van een **rechtmatige overheidsdaad** is de schadeveroorzakende overheid (in de regel de gemeente) in het bezit is van een rechtsgeldige Wvo-vergunning (te verlenen door de waterkwaliteitsbeheerder). De gemeente kan dan door de gedupeerde agrariër worden verzocht tot vergoeding van nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie vindt zijn wettelijke grondslag in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:4, tweede lid). Genoemd artikel bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen (resultierend in bijvoorbeeld financieel nadeel in verband met te maken kosten door de agrariër) van een besluit of handeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit betekent dat de overheid onevenredige schade ten gevolge van een door haar rechtmatig genomen besluit, dan wel rechtmatig feitelijk handelen, mits aan zekere criteria wordt voldaan, dient te compenseren. Uitgangspunt is hierbij een vergoeding in geld, doch eveneens denkbaar is een vergoeding in natura (treffen van overheidswege van voorzieningen waardoor de schade vermindert of niet meer optreedt).

Of een in te dienen nadeelcompensatieclaim kans van slagen heeft hangt af van de vraag, of voldaan wordt aan de criteria voor de nadeelcompensatieplicht. Deze zijn ontleend aan de ontstane jurisprudentie op dit rechtsterrein. Uiteraard dient er sprake te zijn van een rechtmatig overheidsbesluit, dan wel rechtmatig overheidshandelen. Voorts dient de schade waarvan vergoeding wordt verzocht toe te rekenen te zijn aan dit rechtmatig besluit/handelen, met andere woorden er dient een oorzakelijk verband te bestaan tussen schadeoorzaak en optredende schade. Zo'n verband kan zijn een duidelijk verslechterde waterkwaliteit door een geplaatste overstort. De vergoeding van schade dient vervolgens niet of niet voldoende anderszins verzekerd te zijn, hetgeen betekent dat de benadeelde slechts aanspraak kan maken op de vergoeding van schade voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien. Tot slot dient bij het begrip schade nagegaan te worden of deze redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de gedupeerde agrariër dient te blijven. Criteria die inhoud geven aan het begrip «redelijkerwijze» zijn onder meer normaal maatschappelijk risico en risicoaanvaarding aan de zijde van de gedupeerde. Bij de afweging van het criterium «normaal maatschappelijk risico» kan aan bod komen, of iemand er rekening mee zou moeten houden, dat de waterkwaliteitsbeheerder ooit zou kunnen toestaan – via een lozingsvergunning – dat een overstort mogelijk wordt gemaakt.

Het bovenstaande beschrijft de situatie van rechtmatig overheidshandelen. Onder bepaalde omstandigheden is het overheidsoptreden echter niet als rechtmatig, maar als onrechtmatig te beschouwen. Dan is het vraagstuk van nadeelcompensatie, als hierboven beschreven, niet aan

de orde. Er kan in die situaties echter wel sprake zijn van een schadevergoedingsplicht voor gemeente of waterschap op grond van het Burgerlijk Wetboek (art. 6:162). Om van een onrechtmatige overheidsdaad te kunnen spreken, moet er sprake zijn van schending van een rechtsnorm (bijv. handelen in strijd met een wetsbepaling of een bepaling van een vergunning, inbreuk op het recht van een ander of strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid). In de situaties van schade door overstorten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan handelen in strijd met de lozingsvergunning, het ontbreken van een vergunning of een evident onjuiste of inadequate vergunning. Een geval waarin dit aan de orde is geweest wordt beschreven in de jurisprudentie (K.B. van 7 februari 1986, nr. 28; Overstortvergunning-Kroon voegt schadebeperkend voorschrift toe). Mogelijk kan ook volstrekt onvoldoende handhaving in beeld komen. Naast de onrechtmatigheid moeten oorzakelijk verband tussen schade (i.c. de verslechterde waterkwaliteit) en overheidshandelen (i.c. de lozing), en verwijtbaarheid van de overheid worden aangetoond. Wellicht ten overvloede zij vermeld, dat in het geval van een schadevergoedingsverzoek, gebaseerd op onrechtmatige daad, de burgerlijke rechter bevoegd is (civiele procedure).

Ik onderstreep hierbij, dat voor beide soorten van claims (op grond van rechtmatig, dan wel onrechtmatig handelen) de omstandigheden van het geval zeer bepalend zullen zijn voor het oordeel van het bestuur, dan wel de rechter. De rechtsregels zullen moeten worden toegepast op elke individuele situatie. Een oordeel kan dan ook van geval tot geval verschillen. Ik concludeer in algemene zin dan ook dat de mate van succes op juridische gronden in algemene termen onzeker blijft.

Oordeel over de motie/vervolg

Uit bovenstaande blijkt, dat schadevergoeding in dit soort situaties een zaak is tussen veehouder en lokale overheid. In de eerste plaats betreft dit de gemeente als mogelijk schadeveroorzakende overheid. Bij onrechtmatig overheidshandelen kan ook de waterkwaliteitsbeheerder in beeld komen. De rijksoverheid heeft geen directe rol hierin. Hoewel ik de geest van de motie ondersteun en de wetgeving -onder voorwaarden- ook aanknopingspunten biedt voor nadeelcompensatie, is het voor mij onmogelijk u toe te zeggen dat ik schadeloosstelling zal bewerkstelligen, zoals u in de motie vraagt. Ik moet u daarom de motie ontraden.

Wel kan ik u meedelen, dat de ministeries van V&W en LNV in het bestuurlijk overleg waterkwaliteit en diergezondheid (hierin zijn naast de genoemde departementen vertegenwoordigd VROM, VWS, UvW, IPO, VNG, LTO, PVE, GD, SNM) op 2 maart jl. deze problematiek aan de orde hebben gesteld. De algemene tenor in het overleg was een positieve houding ten aanzien van een tegemoetkoming in te maken kosten voor die situaties waar veehouders als gevolg van risico's door de aanwezigheid van overstorten (alternatieve) voorzieningen dienen te treffen. Hoewel daarbij aangetekend wordt dat specifieke locatieomstandigheden in de beoordeling een rol zullen moeten spelen, bestaat de bereidheid om na te gaan of hiervoor gezamenlijk algemene richtlijnen kunnen worden geformuleerd. Ik hoop u in de voortgangsrapportage van medio dit jaar nader te kunnen informeren over de resultaten.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries