

JURIDISCHE ASPEKTEN VAN DE WATERVERONTREINIGING

Marc DE GENDT

Het probleem van de milieuverontreiniging is de laatste jaren in alle massamedia nadrukkelijk aan bod gekomen, naar ons gevoel precies omdat het probleem zich zeer acuut begint te stellen, en omdat de aandacht nog eens in het bijzonder op het probleem werd gevestigd naar aanleiding van ophefmakende gebeurtenissen als de ramp met de Torrey Canyon en de inplanting van een zogenaamd ongezond en zeer gevaarlijk bedrijf als Progil.

Nochtans concentreren deze massamedia zich vooral op de feitelijke gegevens en de feitelijke oplossingen (de «propere» motor zou 65 % van de luchtverontreiniging in de Verenigde Staten teniet doen). De bedoeling van deze bijdrage is echter een andere. Namelijk een onderzoek naar de stand van de wetgeving op dit gebied, de lege lata én de lege ferenda. En om de juridische middelen te bestuderen die bij de strijd voor het behoud van ons leefmilieu ten onzen dienste staan, mogen we ons niet opsluiten binnen onze eigen, dan toch zeer beperkte grenzen. Vandaar de indeling van deze bijdrage in twee delen.

I: RECHTSVERGELIJKEND DEEL

§ 1: *Duitse Bondsrepubliek: Wasserhaushaltgesetz van 27.7.1957*

1. Al wie in Duitsland een «gebruik» wil maken van water, moet daarvoor een vergunning hebben. Onder dit gebruik moet worden verstaan het inbrengen van stoffen in grondwater of bovengronds water, het naar zee leiden van stoffen met de bedoeling deze stof-

fen zich in zee te laten ontbinden, evenals handelingen die in een niet onaanzienlijke mate schadelijke veranderingen kunnen veroorzaken aan de fysische, chemische of biologische kenmerken van het water (1).

Aan deze vergunning kunnen bepaalde verplichtingen en voorwaarden verbonden worden, om het even of deze verplichtingen ertoe strekken rechtstreeks het water zuiver te houden ofwel nadelige inwerkingen op andermans goederen of eigendommen te verhinderen. Bovendien kan aan een ondernemer een deel van de kosten worden ten laste gelegd, wanneer kosten moeten worden gedaan om de gevolgen van een gebruik van water door die ondernemer teniet te doen, wanneer dit gebruik het algemeen welzijn kan schaden (2).

De vergunning geeft trouwens alleen een *herroepelijke* bevoegdheid het water op een naar aard en wijze bepaalde manier en in een bepaalde zin te gebruiken, en moet zelfs van ambtswege door de bevoegde overheid worden geweigerd wanneer het algemeen welzijn en de openbare waterzorg in het bijzonder dit vereisen.

De vergunning kan worden ingetrokken :

- wanneer de vergunning was verstrekt op gegevens die op wezenlijke punten onjuist of onvolledig waren, en deze onjuistheden of onvolledigheden aan de aanvrager bekend waren ;
- wanneer het aangevraagde gebruik van water niet binnen de in de vergunning bepaalde termijn werd begonnen of drie jaar ononderbroken niet is uitgeoefend ;
- wanneer men de in de vergunning gestelde voorwaarden niet vervult of de bevoegdheden die door de vergunning zijn verleend, overschrijdt.

2. Merkwaardig is wel de bepaling over de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en de economische belangen. Voor elk stroomgebied moeten namelijk kaderplannen worden opgesteld en regelmatig worden bijgehouden. Deze kaderplannen bevatten gegevens betreffende de watervoorraad en de manier van zuiver houden van het water.

Elke verandering van één van deze factoren moet dadelijk genoteerd worden, teneinde door middel van een kaderplan te komen tot een overeenstemming tussen de economische eisen en de eisen van de ruimtelijke ordening.

3. Buiten de mogelijkheid speciaal beschermde gebieden (Wasserschutzgebiete) af te bakenen en de inrichting van een bijzonder waterdossier (Wasserbuch) per Land, voorziet de wet een gevangenisstraf tot twee jaar en/of een geldboete voor hem die

(1) Wasserhaushaltsgesetz Par. 2, 1 en Par 3, 1-2.

(2) Wasserhaushaltsgesetz § 8.

- onbevoegd, of door het niet-opvolgen van de beperkingen van een vergunning, stoffen in het water brengt en daardoor een schadelijke verontreiniging veroorzaakt of er de oorzaak van is dat de fysische, chemische of biologische kenmerken van het water veranderen ;
- stoffen op een zulkdanige wijze opstapelt of gassen op een zulkdanige wijze door buisleidingen vervoert, dat kan worden gevreesd voor een verontreiniging, een verandering in de eigenschappen van het water of een belemmering van de goede afvoer.

4. Bijzondere strafbepalingen gelden voor de met controle gelaste ambtenaren ; deze bepaling is echter ook te zien in het licht van de bescherming van de privacy en de zakengeheimen.

Wie namelijk een fabrieks- of zakengeheim, dat hem bekend geworden is in zijn functie van zaakgelastigde van een op grond van deze wet met controle administratieve overheid, openbaart, wordt gestraft met gevangenisstraf tot één jaar en een geldstraf, of met één van die straffen alleen.

5. De Duitse wetgeving is met de bekende Grundlichkeit in de moderne optiek van 1957 opgesteld. Op kleinere rivieren heeft men ondertussen, dank zij deze wet, de meeste problemen kunnen uit de wereld helpen, zelfs in rivieren die in zwaar geïndustrialiseerde gebieden liggen, precies omdat daar voldoende zuiveringsstations voorhanden zijn. Ondanks dit alles was het mogelijk dat in juni 1969 de Rijn door een massale uitstorting van giftige stoffen voor een paar maanden anaëroob werd gemaakt, en honderden visserslijken in ontbinding voor de bijpassende stank zorgden.

En in de samenwerking tussen de publiekrechtelijke lichamen, particulieren en grote industrie, stellen we vast dat het voornamelijk de publieke sector is die zware inspanningen levert. Wij zijn er echter van overtuigd dat de industrie in Duitsland nochtans gediend is met de beschikking over proper water. Maar proper water is duur, veel duurder dan de boeten die men riskeert, in de veronderstelling dat het oorzakelijk verband tussen de lozing en de verontreiniging kan worden bewezen. Het Duitse systeem faalt m.i. daar, dat het voor de industrie nog altijd veel goedkoper is een paar keer per jaar een forse boete te betalen, dan een zuiveringsstation te onderhouden. Deze mentaliteit is nefast voor de volksgezondheid, en wanneer deze denkwijze niet vanzelf verandert, moet de overheid daar een handje aan toesteken, bijvoorbeeld door de boeten fiks de hoogte in te jagen, want daar zijn de auteurs van het Wirtschaftswunder nog altijd het meest kwetsbaar.

§ 2: Groot-Brittannië : Water Pollution Act (1956)

6. In Engeland wordt de strijd tegen de waterverontreiniging gevoerd met het respect voor traditie, dat de Engelsen eigen is. Inder-

daad, van oudsher werden de waterwegen beheerd door de «River Boards», colleges van 21 - 31 leden uit de verschillende belangengroepen van het gezagsgebied. De oorspronkelijke taak van deze River Boards bestond erin constructie- en onderhoudswerken uit te voeren, overstromingen tegen te gaan en toe te zien op de visvangst. Daarenboven zijn zij bevoegd om toelating te geven voor een controle, uit te voeren op het trekken van grondwater of oppervlaktewater en het uitstorten van afvalwater.

Het tegengaan van verontreiniging van het water was dus voor de River Boards slechts een secundair objectief. Onder de nieuwe wetgeving hebben zij echter de bevoegdheid en de taak erop te waken dat een rivier, na een vervuilde massa te hebben ontvangen, terug proper geworden is vóór er een nieuwe verontreiniging kan worden toegelaten. Of een nieuwe verontreiniging op die plaats kan worden toegestaan, en in welke mate het water van die rivier al dan niet proper is, wordt uitgemaakt op basis van in 1912(!) door de Royal Commission of Sewage Disposal opgestelde normen, die steunen op het zelfreinigend vermogen van de verschillende rivieren. Is het zelfreinigend vermogen van de rivier niet hoog genoeg, dan wordt het probleem opgelost door de behoefte aan zuurstof op een of andere manier te verminderen (bv. door stoffen in suspensie in de rivier eruit te halen) of door het debiet van de rivier te verhogen (daartoe zijn dan omvangrijke waterreserves aangelegd).

7. De Water Pollution Act heeft aan de hierboven geschetste situatie weinig verandering gebracht, tenzij de bevoegdheden van de bestaande River Boards uitgebreid op het stuk van de waterverontreiniging. De wet voert vooreerst de vergunningsplicht in: niemand mag zonder toestemming van de River Boards, zijnde de bevoegde overheid ter zake, een nieuwe afvoer of riool in rivieren laten uitmonden. Deze toestemming moet gevraagd worden aan de betrokken River Board met opgave van een aantal gegevens over aard, temperatuur, hoeveelheid en frequentie van de lozingen.

De vergunningen kunnen worden verstrekt onder verplichting aan bepaalde voorwaarden te (blijven) voldoen.

De vergunning wordt steeds verstrekt voor een bepaalde duur, welke vermeld wordt in de vergunning.

De eventuele voorwaarden moeten (*must*) regelmatig door de River Board herzien worden en zijn ook voor verandering vatbaar. Elke River Board moet een dossier houden, dat ongeveer gelijklopende gegevens moet bevatten als deze van het Duitse Wasserbuch.

8. Interessant zijn de bepalingen betreffende de bevoegdheid van de River Boards in verband met de *voorkoming* van misdrijven.

Wanneer een River Board vaststelt dat een misdrijf, zoals hierna besproken onder de strafbepalingen, zich *waarschijnlijk* zal voordoen om reden van

- enig gebruik of voorgenomen gebruik van de waterloop of van het

- aanpalend land voor het storten van stoffen ;
- het gebruik of voorgenomen gebruik van een grond voor het opslaan van een gevaarlijke of bezoedelende stof ;
- enig gebruik of voorgenomen gebruik van een vaartuig in gebrekkige staat voor het transport van ladingen uit dewelke giftige, schadelijke of bezoedelende stoffen in de waterloop kunnen terecht komen

dan kan de River Board beroep doen op de rechtbank en deze kan het gebruik verbieden of aan bepaalde voorwaarden onderwerpen, naargelang ze goedvindt.

Daarenboven kan de rechtbank bevelen dat deze schadelijke voorwerpen uit de stroom of van het land zouden verwijderd worden en kan daar eventueel de bevoegde overheid mee gelasten. De eventuele kosten worden gedekt door de opbrengst van de verkoop van hetgeen wordt verwijderd, en indien dit onvoldoende is, kan de rest door de overheid worden opgevorderd zoals een gewone contractuele schuld.

9. De strafbepalingen zijn vrij klassiek opgevat : een persoon be gaat een overtreding die strafbaar is op grond van deze Water Pollution Act, wanneer hij :

- er de oorzaak van is of wetens toelaat dat een giftige, schadelijke of vervuilde materie in een stromend water wordt gebracht ;
- er de oorzaak van is of wetens toelaat dat in het water stoffen worden ingebracht die op zichzelf of in combinatie met andere handelingen van hemzelf of van iemand anders, het water beletten zijn eigen loop te volgen of een aanzienlijke verergering van de vervuiling veroorzaken.

Deze strafbepalingen worden echter *niet* toegepast wanneer het redelijk gesproken niet mogelijk is de stoffen of vloeistoffen op een andere manier te lozen dan door ze in het water te laten lopen, en eveneens wanneer men alle redelijke voorzorgen heeft genomen om te voorkomen dat de afgevoerde stoffen onnodig giftig, schadelijk of verontreinigend zouden zijn !!!

Wanneer dergelijk misdrijf wordt gepleegd door een rechtspersoon en bewezen wordt dat dit gebeurde met toestemming of medeweten van een directeur of zaakvoerder, of te wijten is aan een gebrek aan zorgzaamheid van zijnentwege, wordt zowel hij als de rechtspersoon gedagvaard.

Het hierboven aangehaalde is geldig voor het geval men een vergunning heeft aangevraagd en ze nadien niet nakomt in de voorwaarden of verplichtingen. Maar in het geval van verzuim een vergunning aan te vragen, en men toch schadelijke, giftige of vervuilende stoffen in de rivieren laat terecht komen, kan men wegens dit verzuim veroordeeld worden tot een boete van 100 pond sterling.

Strafbaar zijn eveneens de ambtenaren die informaties onthullen die zij bekomen hebben of die hen gegeven zijn met het oog op de aanvraag van een vergunning of het opleggen van voorwaarden, of

die zij bekomen hebben door ontleding van een monster van de lozingen. Tenzij uiteraard wanneer de onthulling gebeurt met toestemming van de betrokkene, deze onthulling gebeurt in direct verband met bepalingen van de Water Pollution Act, ofwel gebeurde in verband met het instellen van een proces of voor het opmaken van een rapport in een dergelijk proces.

10. Wat onmiddellijk opvalt bij de studie van de Engelse wetgeving, is de vrij grote plaats die wordt gegeven aan de rechter, en wel de gewone rechter, die bevoegd is in een soort van kortgeding maatregelen te nemen om verontreiniging te voorkomen. Wat een dubbel voordeel heeft : voordeel voor hem die dreigt zich aan een misdrijf schuldig te maken, want hij kan erop attent gemaakt worden vóór het misdrijf gepleegd is en kan een veroordeling ontlopen, hoogstens zal hij moeten toestaan dat de oorzaak van de dreigende schade wordt weggenomen op zijn kosten. Ook een voordeel voor het leefmilieu : het water kan door een preventieve klacht van de River Board bij de rechter van verontreiniging gevrijwaard worden. Waar nog bijkomt dat men het water niet moet zuiveren als men tijdig de verontreiniging verhindert, wat alleszins een zeer goedkoop procédé is.

Wat echter belangrijker is, is het bewustzijn dat er een probleem bestaat. Het is niet (noodzakelijk) aan deze wet te wijten dat men in Engeland resultaten boekt, maar m.i. vooral aan degenen die de wet moeten uitvoeren, en die dat met veel overtuiging en geduld effectief doen. In Engeland is men dus blijkbaar nog van mening dat men een wet in de practijk moet zien, en dat hij gemaakt is om uitgevoerd te worden. En ondanks het feit dat de Britse wetgeving niet zo uitgebreid op de zaak ingaat als bv. de Duitse, stelt men veel minder overtredingen vast, en wat meer is, heeft men nog propere rivieren.

§ 3 : *De wetgeving van Frankrijk - Wet van 16 december 1964*

11. Op nationaal vlak worden door deze wet een aantal instellingen gecreëerd ter coördinatie van de strijd tegen de waterverontreiniging. Het Interministerieel Comité zorgt voor de coördinatie van de activiteiten van de verschillende ministeries.

Dit Comité wordt bijgestaan door een Raad, dat adviezen uitbrengt op grond van rapporten opgesteld door het Permanent Secretariaat, dat uit een groep specialisten bestaat. Daarenboven bestaat een «Comité National de l'eau» dat samengesteld is uit verschillende categorieën van verbruikers, afgevaardigden van de publiekrechtelijke lichamen en de gemeenteraden, en een afvaardiging van het centraal bestuur. Dit nationaal comité geeft zijn advies over de omschrijving van de stroomgebieden of verenigingen van stroomgebieden, evenals voor de nationale en de grote regionale projecten.

12. Op het niveau van elk stroomgebied wordt een financieel agentschap opgericht, dat met rechtspersoonlijkheid bekleed is en onafhankelijk staat van gelijk welke administratieve overheid. Het heeft tot taak de verschillende (dure) acties en projecten financieel te vergemakkelijken. Men loodst echter de administratieve controle binnen langs een achterpoortje : de helft van de leden van de raad van beheer van deze financiële agentschappen is samengesteld uit vertegenwoordigers precies van de wateradministratie ! De andere helft bestaat uit vertegenwoordigers van de lokale of interlokale autoriteiten en van de verbruikers.

13. Artikel 10 van de wet van 16 december 1964 vergemakkelijkt de installatie van zuiveringsstations die, gegeven de noodzaak van een grote oppervlakte, het bezit van grote terreinen vereisen. Een publiekrechtelijk lichaam kan een onteigeningsprocedure beginnen met het doel een industrieel een terrein ter beschikking te stellen voor de uitstorting van zijn afvalwater of voor de bouw van een zuiveringsstation wanneer hetzelfde resultaat slechts kan worden verkregen door werken die zich uitstrekken buiten deze bepaalde industriële inrichting.

14. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat bij decreet zal worden geregeld :

- de voorwaarden binnen dewelke kunnen gereguleerd worden en verboden, uitstortingen, aflopen, reserves van water of opslagplaatsen van stoffen, die in het algemeen geschikt zijn te schaden aan het oppervlaktewater of het grondwater of aan het zeewater binnen de territoriale grenzen ;
- de voorwaarden binnen dewelke de verkoop en verdeling kunnen gereguleerd worden van zekere producten waarvan kan gevreesd worden dat zij aanleiding zullen geven tot een uitstorting die het voorwerp uitmaakt van een verbod of reglementering of waarvan kan gevreesd worden dat zij hun schadelijkheid zullen verhogen (3).
- de voorwaarden waarin de controles van de eigenschappen van de rivieren en de uitstortingen (fysische, chemische en biologische eigenschappen) zullen gebeuren en de voorwaarden tot het nemen en analyseren van een staal ;
- de gevallen en de voorwaarden waarin de administratie om reden van het gevaar voor de openbare veiligheid en gezondheid, elke onmiddellijk uitvoerbare maatregel mag nemen om het onheil te doen ophouden ;

(3) De detergenten, die hier duidelijk bedoeld worden, zijn inderdaad zeer sterk zuurstofbindend in water en «doden» de rivieren.

15. Belangrijk zijn de voorzieningen in de nodige financiële middelen. De groeperingen die installaties hebben voor de strijd tegen de verontreiniging, de financiële agentschappen en publiekrechtelijke lichamen kunnen, op grond van de artikelen 12, 14 en 17 van de wet bijdragen innen, die worden berekend rekeninghoudend met de mate waarin de betaalplichtige de installatie noodzakelijk maakt of er belang bij heeft.

In welke gevallen precies deze bedragen kunnen worden opgevoerd, wordt in de wet zelf niet bepaald, maar in een uitvoeringsbesluit (4) wordt voorzien dat bijdragen kunnen worden gevorderd van publieke en private personen die de tussenkomst van het financieel agentschap nodig of nuttig maken, hetzij zij bijdragen tot het verslechteren van de watertoestand, water trekken uit de watervoorraad of het stroomregime wijzigt in het stroomgebied of een deel ervan. Evenzo kunnen bijdragen worden gevorderd van hem die voordeel trekt uit werken uitgevoerd met de hulp van het financieel agentschap.

Verder wordt bepaald (5) dat elke betaalplichtige verplicht is de inlichtingen te geven de moeten dienen om zijn bijdrage vast te stellen, en dat de kredietmaatschappij het recht heeft deze inlichtingen op hun juistheid te toetsen.

16. Het instellen van de bijdragen voor een gebruik dat men maakt van het water, is een drastisch breken met de romeinsrechtelijke opvatting van het water als *res communis omnium*. Maar anderzijds dient opgemerkt dat zonder de taksen, het water al lang niet meer *res communis omnium* was, want er is niemand die met vuil water nu eens alles kan doen wat hij wil, en voor proper water en drinkwater betalen we al langer dan vorig jaar.

Daarenboven dient opgemerkt dat deze regeling per stroomgebied niet àlle voordelen biedt. Een verontreiniging kan zich honderden kilometers verder nog laten voelen. Men schijnt dus uit te gaan van een soort veronderstelde solidariteit tussen de verschillende gebruikers van het water, en de verschillende storters in de rivieren. Voor zover wij ingelicht zijn, zal een industrieel wèl belangstelling hebben voor het water dat aan zijn fabriek voorbijstroomt, omdat hij graag min of meer zuiver water trekt, maar zal veel minder belangstelling betonen voor de kwaliteit van het water eens dat het zijn fabriek is voorbijgestroomd en hij het verontreinigd heeft.

17. Straf- en boetebepalingen.

Oorspronkelijk verbod in Frankrijk de wet van 15 april 1829 in zijn artikel 25 de stroperij door het gooien van giftige stoffen in de ri-

(4) Decreet van 14 september 1966, artikel 18.

(5) Decreet 14 september 1966, artikel 19.

vieren, dus het gooien in het water van kruiden of lokaas die van aard zijn de vissen te bedwelmen of te vernietigen.

Vanaf 1837 echter heeft de rechtspraak, met het Franse Hof van Cassatie aan het hoofd, ook toepassing gemaakt van deze tekst op een industriële vervuiler die schadelijke vloeistoffen uit zijn fabriek liet ontsnappen.

In de wet van 29 februari 1949 zal deze rechtspraak haar wettiging vinden :

«Quiconque aura jeté dans les eaux des drogues ou appâts qui sont de nature à enivrer le poisson ou à le détruire, sera puni d'une amende de 10.000 à 40.000 francs et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans. Ceux qui se seront servi de dynamite ou d'autres produits de même nature seront punissable des mêmes peines.

Aucune transaction par l'administration n'est possible pour les délits prévus par le présent article, sauf s'il s'agit de pollutions involontaires provoquées par des déversements industriels ; toutefois dans ce cas la fédération de pêche sera préalablement consultée.» Hier wordt dus voor het eerst de mogelijkheid geboden een minnelijke schikking te treffen over een verontreinigende daad en de schade daaruit voortvloeiend.

De vervolgingen worden ingesteld ofwel door de ingenieurs van wateren en bossen wanneer het gaat om waterlopen die niet tot het openbaar domein behoren of om onbevaarbare waterlopen, ofwel door de ingenieurs van bruggen en wegen wanneer de waterlopen wél tot het openbaar domein behoren. Het Openbaar ministerie kan ook vorderen wanneer hij in de arm wordt genomen door visserijwachters of door gelijk welk ander persoon.

Het gebeurt echter niet zelden dat een industrieel zich beroept op de vergunning die hem op grond van de wet van 19 december 1917 is verleend om te ontsnappen aan een vervolging. Zekere rechtsleer (6) geeft hem daarin gelijk, met de bedenking dat in zulk geval de industrieel eerst door de prefectorale administratie in gebreke moet worden gesteld en dat vervolgingen slechts mogelijk zijn indien de industrieel dan weigert de werken die deze administratie hem voorschrijft, te laten uitvoeren. De rechtspraak heeft echter deze stelling verworpen op grond van het feit dat artikel 12 van de wet van 19 december 1917 bepaalt dat

«... que les autorisations de déversements sont toujours accordées par voie préfectorale *sous réserve des droits des tiers.*» en de administratie in de optiek van een gezonde waterpolitiek moet worden beschouwd als een wel zeer veel belang hebbende derde.

Het al dan niet naleven van de vergunningsverplichting uit de wet van 19 december 1917 is dus geen relevant element in verband met het bestaan van het misdrijf. Het is echter logisch dat de houding van

(6) PEYTEL, A., : «*La pollution des cours d'eau par les eaux résiduaires des usines.*»

de overtreder tegenover het reglement moet nagegaan worden om tot een soort «dosering» van de eventueel toe te passen straffen te komen, in overeenstemming met o.a. de goede of kwade trouw van de overtreder (7).

De vervolgingen kunnen gericht zijn tegen de industriëlen, maar ook tegen elke andere privaot- of publiekrechtelijke persoon, aan welke schadelijke verontreinigingen ten laste kunnen gelegd worden. Gelet op het aanzienlijke aandeel dat de vervuiling door stedelijke afvalstoffen heeft in de totale vervuiling, en de hierboven aangehaalde principes toepassend, zouden al vlug de grote meerderheid van de burgemeesters en stadsfunctionarissen van Frankrijk achter slot en grendel zitten.

Zij roepen echter (terecht) de hoge kosten in die het bouwen van een zuiveringsstation in elke gemeente zou meebrengen.

Nochtans vallen de handelingen van gemeenten en industriëlen onder dezelfde strafrechtelijke bepalingen, want niemand wordt ontslagen van de verplichting de wateren rein te houden. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid komt ook in het gedrang wanneer een zuiveringsinstallatie slecht werkt of er geen is, en de wateren van de rivier die door de gemeente loopt aldus verontreinigd worden in een graad die de waterfauna decimeert. En zoals het dikwijls gebeurt dat een verontreiniging gebeurt door een samenwerking tussen stedelijke en industriële vervuilingsoorzaken, zou het onbillijk zijn tegen de industrieel een strafrechtelijke vervolging in te stellen en voor dezelfde feiten een andere behandeling toe te passen op het openbaar bestuur, dat ook zijn deel heeft in de verantwoordelijkheid voor de verontreiniging. Naargelang het geval zal ofwel de burgemeester aansprakelijk zijn (8) of de directeur van het zuiveringsstation (9). Het probleem stelt zich identiek wanneer de vervuiling haar oorzaak vindt in de activiteiten van andere publiekrechtelijke lichamen of van een industrie van de staat (kruitfabrieken, munt).

De strengheid van deze teksten wordt echter in aanzienlijke mate getemperd door de mogelijkheid een overeenkomst te sluiten, wat over het algemeen ook gebeurt.

Het nut van de mogelijkheid een dading te stellen is duidelijk : ze laat toe met de goede wil van de betrokkene rekening te houden en de werkelijke uitoefening van de repressieve bepalingen voor te behouden voor de «erge» gevallen (manifeste slechte wil, recidive). De dadingen worden gesteld met de inspecteurs van Bruggen en Wegen of met de administratie van Wateren en Bossen, naargelang het ge-

(7) Artikel 434, I, lid 2, Code Rural.

(8) Vooral in de gevallen waarin een rioolnet niet is aangevuld met een zuiveringsinstallatie.

(9) In de gevallen van slecht of niet werken van de installatie waarvoor hij verantwoordelijk is.

val. De dading heeft tot gevolg dat de strafprocedure stilgelegd wordt en kan in elke stand van de procedure tussenkomen (10).

Wanneer de dading gesteld is door een administratieve overheid, stelt ze een boete (of eerder een bijdrage) vast en gaat over het algemeen gepaard met de verbintenis van de vervuiler in het vervolg de vervolgte verontreiniging uit te schakelen of tenminste te verminderen. Zij kan eveneens zijn verplichtingen vermelden met betrekking tot het herstel van de schade aan de visserij en de oevereigenaars. Uiteraard zijn daardoor alleen de derden gebonden die deze voorstellen van schadeloosstelling aanvaarden, en wanneer zij deze verwerpen, zijn zij altijd vrij op burgerlijk vlak het herstel van de schade te vorderen.

18. Eerste positief punt aan het Franse systeem is dat alle organen bevoegd zijn de studie, uitvoering en uitbating aan te vatten van werken van openbaar nut, nodig voor de strijd tegen de verontreiniging, voor de watervoorziening e.d. (artikel 11 W. 16 december 1964). Aldus wordt een lange administratieve omweg vermeden en kunnen de problemen dadelijk worden aangepakt door hen die tenslotte het best geplaatst zijn om ze te kennen. In deze optiek is het ook normaal dat de onteigeningsprocedure wordt voorzien, alhoewel dat in België evengoed kan gebeuren met de normale spoed(procedure) voor de onteigening te algemene nutte. De reglementeringen met betrekking tot het al dan niet lozen van bepaalde stoffen is analoog met deze van de hiervoor behandelde landen.

Tweede positief punt : de financieringsinstellingen, die financieel onafhankelijk staan en *zelf* hun bijdragen innen, zonder dat daarvoor een speciale (grote) post op één of andere begroting moet staan. Een zeer origineel idee dat daarenboven nog efficiënt is ook !

Zoals hoger reeds aangestipt, is het eigenaardig dat in de waterinventaris niet de eigenschappen van de te lozen stoffen worden beschreven, maar deze van de waterloop zelf, maar een min of meer gelijkaardig stelsel vinden wij ook in Engeland.

De gemeenten en andere publiekrechtelijke lichamen zouden de hoge kosten invoeren om te ontsnappen aan artikel 434, I van het Veldwetboek. Nochtans, wanneer de gemeente een dading aangaat, kost haar bijdrage ook geld, en moet ze nog maatregelen nemen die geld kosten. Het zuiveringsstation op haar grondgebied zal dan misschien door een ander lichaam worden gebouwd en/of beheerd, maar hun bijdragen blijven. Daarom is het argument van de hoge financiële lasten vals : de inwoners van de gemeente betalen misschien op een termijn van twintig jaar evenveel aan die bijdragen als aan de bouw van een zuiveringsstation zou moeten betaald worden.

Waarom dan kan de gemeente niet dadelijk een station bouwen en

(10) Cass. fr. 12 mei 1959 en 14 december 1954.

de kosten afschrijven op twintig jaar, en die afschrijvingen moeten zelfs niet over een zo lange termijn lopen, want waarom zijn er financieringsinstellingen ? ? ?

II : DE RECHTSSTAND IN BELGIË (11)

De wetgeving die hier in België nog steeds van kracht is, is de wet van 11 maart 1950 op de bescherming van het water tegen verontreiniging, een kaderwet die in negen artikels en een aantal daaropvolgende Koninklijke Besluiten enkele algemene principes vastlegt.

19. Artikel 1 stelt dat men het water niet mag verontreinigen, en dat er inbreuk is op dit verbod wanneer het inbrengen in water van voorwerpen, vaste stoffen of vloeistoffen het water ten kwade kan veranderen door het onwelriekend te maken, door schade aan te brengen aan de waterfauna of -flora, of het water ongeschikt maakt voor (merk de volgorde) het drinken der dieren, de bevoeiing van gronden, het industrieel of huishoudelijk gebruik.

20. In uitvoering van artikel 2 van de wet van 11 maart 1950 worden bij K.B. van 29 december 1953 algemene voorwaarden geregeld voor de uitstorting van afvalwater dat niet voortkomt uit gemeentelijke riolen. In verband met de respectieve voorwaarden die te vervullen zijn, worden de wateren ingedeeld in vier klassen, naargelang hun bestemming (drinkwater, viswater of water voor het drinken van dieren, industriewater, water van greppels en grachten). Voor elke klasse van ontvangend water worden aan de afvalwateren eisen gesteld van temperatuur, zuurtegraad (pH), zuurstof-absorberend vermogen, zinkstoffen, stoffen in suspensie, giftige stoffen en ziektekiemen.

21. Verder wordt de klassieke vergunningsplicht ingevoerd. Deze vergunningen moeten worden afgeleverd, na advies van de technische functionaris van de dienst voor zuivering van afvalwater bevoegd voor de provincie, *door het gezag van hetwelk het eerste stuk waterloop afhangt waarmee de afwateringen samenvloeien*. Deze vergunning kan natuurlijk bepaalde voorwaarden stellen voor de lozingen, en wordt slechts definitief nadat de overheid heeft vastgesteld

(11) Op de toestand van de wetgeving in Nederland werd hier vrijwillig niet ingegaan, omdat daar op 1 januari 1971 een nieuwe wet van kracht werd, die het systeem van de wet van 11 maart 1950 ongeveer overneemt en er ook al de nadelige kenmerken van vertoont, vooral betreffende de versnippering van de voor deze materie bevoegde overheden.

dat de door haar opgelegde normen gerespecteerd werden. In het andere geval kan deze overheid de vergunning schorsen of intrekken. Zij mag ook te allen tijde nieuwe voorwaarden opleggen.

22. Voor afvalwateren die wél voortkomen uit gemeentelijke rioleringen, kan de Koning ter voorkoming van verontreiniging de werken voorschrijven die hij nodig acht, en wanneer de gemeenten geen gevolg geven aan dit voorschrift kan hij de werken op kosten van de falende gemeente doen uitvoeren en de provinciegouverneur doen overgaan tot aanbestedingen en eventuele onteigeningen.

23. Alle overtredingen van de wet en de reglementen op grond ervan uitgevaardigd, worden gestraft met gevangenisstraf van 8 tot 15 dagen en een geldboete van 26 tot 200 frank of één van die straffen alleen, onverminderd de zwaardere straffen voorzien in de strafwet of in andere wetten, en onverminderd de eventuele schadevergoeding.

Men is in staat van wettelijke herhaling wanneer men dezelfde feiten pleegt binnen de twee jaar na een veroordeling, en dan is het tarief het dubbele voor de gevangenisstraf en een geldboete van 500 tot 10.000 fr.

24. Ondertussen werden in uitvoering van deze wet een aantal speciale gevallen geregeld, en wel betreffende de meest verontreinigende industrieën: suikerfabrieken en rasperijs van suikerbieten (12), papierfabrieken (13), uitstortingen van olie op zee (14).

25. In de verbodsbepalingen van de wet van 11 maart 1950 vinden we de klassieke vergunningsplicht terug die alle wetgevingen gemeen is. De instanties die bevoegd zijn deze vergunningen te verlenen zijn dezelfde als deze die toelatingen verlenen in verband met de wet van 29 maart 1962 op de ruimtelijke ordening en de stede-bouw. Dit geldt ook voor de beroepsinstanties voor administratief beroep.

26. De indeling van het water in vier klassen is origineel gevonden, maar wekt bij ons, ondanks de zeer gedetailleerde voorwaarden, de indruk dat er in België vier soorten water zijn, en dat men de ene soort al vuiler mag maken dan de andere. Trouwens, wanneer men deze voorwaarden vergelijkt met de *algemene* voorwaarden voor het water in de andere landen, stelt men vast dat daar *alle* water beschouwd wordt als ongeveer klasse twee (viswater of water voor het drinken van dieren).

(12) K.B.'s van 10 december 1954 en 8 oktober 1958.

(13) K.B. van 25 januari 1961.

(14) Wet van 4 juli 1962 op de verontreiniging van de zee door olie.

27. Huishoudelijk afvalwater mag op grond van artikel 3 zonder vergunning in de gemeentelijke riolen geloosd worden. Deze bepaling zou echter moeten worden aangevuld door een wet op de detergents, vermits deze in de huishouding als onmisbaar gedachte allesreinigers verantwoordelijk zijn voor de enorme schuimmassa's die men in de stadskernen op de rivieren ziet drijven. En wanneer deze detergents dan al oplossen in water, is dat door verbinding met de vrije zuurstof in dat water, met als resultaat «dode» rivieren zonder visstand.

28. Op grond van artikel 6 van de wet worden een aantal ambtenaren aangeduid die samen met de officieren van gerechtelijke politie bevoegd zijn de overtredingen vast te stellen. Die ambtenaren zijn bij ons weten alleen benoemd voor het grondgebied van de provincie Antwerpen. En hier knelt de schoen : de wet van 11 maart 1950 zou efficiënt kunnen werken, indien er voldoende controle bestond op de overtredingen. Maar die controle blijkt slechts nodig in Antwerpen, vermits algemeen geweten is dat het water in Luik en Charleroi van een ongemene zuiverheid is.

29. De strafbepalingen, en vooral de boeten, zijn in België veel te licht. Wij weten niet of dat komt door invloeden die van de water-economie maar niet aan de algemene economie vreemd zijn. De minimale geldboete in geval van herhaling is zeer klein (15.000 fr.) en de maximale boete veel kleiner dan in andere landen (300.000 fr.) (15).

En waarom dacht men in België niet aan een boete per dag dat het misdrijf werd voortgezet, systeem dat in de Angelsaksische landen alleszins vruchten afwerpt ?

30. Een bewijs van de geringe controle die bestaat is misschien het feit dat wij erin slaagden welgeteld vijf verwijzingen te vinden in de rechtspraak (16).

31. Maar ondertussen zijn we in België aan een nieuw stadium toe : een vijftal jaren geleden werd bij de senaat een nieuw wetsontwerp aanhangig gemaakt, dat daar op de duur ook goedgekeurd geraakte, en begin 1971 ook de goedkeuring van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verwierf, maar dat pas in werking zal treden op een door de Koning te bepalen datum.

32. In dit wetsontwerp wordt de vergunningsplicht behouden. Maar nieuw (en belangrijk) is de oprichting van drie zuiveringsmaat-

(15) In Nederland bv. tot 700.000 fr. met mogelijkheid van een borgsom van 1.400.000 fr.

(16) Cass., 14 september 1959 ; Raad van State, 8 april 1960 ; Cass., 3 januari 1962 ; Beroep Brussel, 26 oktober 1962 ; Cass., 3 mei 1965.

schappijen : één voor de kust, één voor de Maas, Seine en Rijn en één voor het stroomgebied van de Schelde. Van deze publiekrechtelijke verenigingen met rechtspersoonlijkheid maken deel uit de provincies, de openbare instellingen die zorgen voor waterdistributie, de bedrijven die water gebruiken en de bedrijven die het water verontreinigen. Deze maatschappijen vormen hun maatschappelijk kapitaal uit bijdragen van hogergenoemde leden en de staat. Aan de leningen die deze maatschappijen uitschrijven wordt de staatswaarborg verleend. De maatschappijen worden bestuurd door drie organen.

33. De Algemene Vergadering bestaat uit vertegenwoordigers aangeduid door de Bestendige Deputatie, de Openbare Instellingen voor waterdistributie, de afnemende en verontreinigende ondernemingen.

De Openbare Instellingen mogen echter hoogstens 15 % van het stemmenaantal hebben en de ondernemingen hoogstens 35 %, zodat de provincie(s) steeds over de helft beschik(t)(ken) (17).

34. De Raad van Beheer bestaat uit vijf leden verkozen onder de afgevaardigden van de provincie(s), één der afgevaardigden van de Openbare Instellingen en drie afgevaardigden van de ondernemingen (18).

35. De Directeur van de waterzuiveringsmaatschappij moet een Burgerlijk Ingenieur zijn of een Doctor in de Wetenschappen. Hij wordt door de Koning benoemd op voordracht van de Raad van Beheer. Groot voordeel is dat het dagelijks bestuur van deze maatschappijen dan waargenomen wordt door iemand die voldoende geschoold is om de problemen te kennen en oplossingen te suggereren, en die daarenboven voldoende onafhankelijk van de politiek zou moeten staan.

De directeur heeft overigens de bevoegdheid om, in geval een gemeente de door hem aanbevolen maatregelen nalaat te nemen, en daardoor een ernstige verontreiniging laat bestaan, zelf maatregelen te nemen die dan dertig dagen geldig blijven en door de Minister van Volksgezondheid nog voor een langere periode kunnen bevestigd worden.

36. Controle op de lozing van afvalwaters gebeurt door het nemen van monsters van het geloosde en van het ontvangende water,

(17) Gewogen stemming : afgevaardigden van de provincie : 50 stemmen, ondernemingen en openbare instellingen : één stem per schijf waterafname, waterwinning of verontreiniging.

(18) Het zetelen in de Raad van Beheer is afhankelijk van het lidmaatschap van de Algemene Vergadering ;

en door de scheikundige en biologische analyse van deze monsters. Het nemen van deze monsters gebeurt door de daartoe door de Minister van Volksgezondheid aangewezen ambtenaren, en de analyse moet worden gedaan door een Rijkslaboratorium of een laboratorium dat tot het doen van deze analyses erkend is.

De controleambtenaren hebben bij dag en nacht toegangsrecht tot de ondernemingen of installaties als ze vermoeden dat daar een overtreding wordt begaan, en zelfs tot de woonruimten indien voldoende aanwijzingen bestaan dat de overtreding daarbinnen gebeurt, al moeten die ambtenaren zich dan met twee aanmelden en in het bezit zijn van een machtiging van de politierechter. De ambtenaren kunnen hulp en bijstand vorderen van de gemeentelijke overheden.

37. Wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en/of met een geldboete van 26 tot 5.000 frank hij die de bepalingen van het nieuwe wetsontwerp overtreedt, en inzonderheid :

- hij die stoffen of vloeistoffen in het water deponeert of op een zulkdanige wijze opstapelt dat ze langs natuurlijke weg in het water kunnen terechtkomen ;
- hij die geen vergunning heeft of er de voorwaarden niet van naleeft ;
- hij die installaties voor waterzuivering vernietigt of beschadigt of de werking daarvan op enigerlei wijze hindert ;
- hij die zich verzet tegen controle ;

In geval van herhaling worden de straffen verdubbeld.

Nieuw is dat de rechtspersonen burgerlijk aansprakelijk zijn voor de veroordelingen tot schadevergoeding, geldboeten en kosten, uitgesproken tegen hun organen of aangestelden wegens misdrijven begaan in de uitoefening van hun ambt.

38. Positief aan dit nieuwe ontwerp van wet is, dat het eindelijk de waterconomie gaat plaatsnemen in het kader van een nationale politiek. Het was (en is nog) inderdaad zo, dat onder de regeling van de wet van 11 maart 1950, alles georganiseerd was op regionaal, zelfs plaatselijk vlak. Met de oprichting van de drie waterzuiveringsmaatschappijen kan daar ongetwijfeld verandering in komen.

Wat eveneens zeer belangrijk is, is het feit dat men ditmaal gedacht heeft aan een financiële regeling, want tenslotte is dat één van de bijkomende oorzaken van het failliet van het systeem van 1950.

Daarbij moet echter wel opgemerkt worden dat elke zuiveringsmaatschappij bij haar oprichting tien miljoen ontvangt, en verder steun van de Staat kan krijgen voor het uitvoeren van grote projecten, maar dat de werkingskosten toch zullen moeten gedragen worden door de waterverbruikers en vooral door de verontreinigers, wat wij niet zonder enig protest zien gebeuren. En daarenboven, hoewel het bezwaar van de fragmentarische aanpak gedeeltelijk afgezwakt wordt door de oprichting van de waterzuiveringsmaatschappijen, wordt

een zeer grote bevoegdheid gegeven aan de provincies, die daarenboven, als belangrijkste deelhebbers aan deze zuiveringsmaatschappijen, nog moeten gaan zoeken naar andere gelden dan deze die het maatschappelijk kapitaal samenstellen.

Aan de leningen van de waterzuiveringsmaatschappijen wordt wel de staatswaarborg toegekend, maar gezien het alomgekende succes van de staatsleningen betekent dat niet veel. Schiet over de oplossing van provinciale belastingen, zodat het ons zeer waarschijnlijk voorkomt dat een goed deel van de kosten van werking, efficiënte controle en uitvoering van projecten gaan terechtkomen op de hals van de verbruikers van water, wat dan terug te vinden zal zijn in de prijs van het leidingwater.

Maar ondanks al deze bezwaren wil het ons voorkomen dat dit nieuwe wetsontwerp een stap is in de goede richting, en dat op grond van deze bepalingen veel meer kan bereikt worden dan met de reglementering van 1950. Blijft echter nog één zeer pijnlijk probleem over, namelijk de vraag naar het tijdstip waarop deze nieuwe bepalingen in werking zullen treden. En eens in werking getreden, blijft dan de vraag hoe lang het zal duren eer dit goede werkinstrument bruikbaar wordt gemaakt door de uitvoeringsbesluiten die betreffende allerhande bepalingen van het wetsontwerp nog moeten genomen worden. Gevreesd wordt dat enig pessimisme hier gerechtvaardigd is.