

PROBLEEM VAN DE PRIORITEIT VAN DE DEELBELANGEN

ir. M. BRUYNDONCX
ere-Directeur-generaal
PIDPA

Water is een levensbron voor de mens, een primordiale levensbehoefte. De behoefte aan water is in onze moderne welvaartstaat onvoorstelbaar groot; de industrie heeft dagelijks ontzaglijke hoeveelheden proces- en koelwater nodig, de land- en tuinbouwsector gebruikt water voor irrigatie en drainage en naast de drinkwatervoorziening voor huishoudelijk gebruik zijn er allerlei vormen van recreatie zoals de riviervisserij en de transportmogelijkheden in de scheepvaart. De huidige reglementering van alle deelbelangen inzake water is zodanig uitgebreid dat de onderscheiden wetgevingen in de praktijk meer dan eens naar tegenstrijdigheden leiden.

De doelstelling van deze studiedag is mede dit probleem van prioriteit van alle deelbelangen aan te kaarten.

Vandaag wordt het waterbeleid vooral in het licht van de algemene milieuproblematiek geplaatst, waarbij de huidige maatschappelijke, politieke en juridische focus voornamelijk gericht is op **de waterkwaliteit en de waterzuivering**. Dit is een vrij nieuwe benadering die in het recht wordt ingevuld door kwaliteitsnormeringen van oppervlaktewater, grondwater, drinkwater, lozingen, enz. Nauw aansluitend bij het milieuhygiënerecht maakt het waterkwaliteitsrecht bijgevolg deel uit van het publiekrecht.

Dit symposium handelt evenwel niet zozeer over deze relatief recente invalshoek van het waterbeleid, maar wil veeleer een licht werpen op de aloude benadering van het waterrecht, met name **de vraag naar het gebruiksrecht en het eigendomsrecht van het water en het beheer van de waterlooppinfrastuctuur**. Reeds in het Romeins recht werd de nadruk gelegd op de kwantiteit van het gebruik van water. De reflectie van deze houding kan tot in het hedendaagse recht, overeenkomstig met de zeer talrijke belangen van de gebruikers

van water, in de meest uiteenlopende taken van het recht teruggevonden worden.

Het waterkwantiteitsrecht hoort zowel thuis in het privaatrecht als in het publiek recht. Zo vinden we allerlei gebruiks- of eigendomsnoties terug, ondermeer in de sfeer van het zakenrecht, de wetgeving inzake het visrecht, de wetgeving inzake polders en wateringen; anderzijds brengt de relatie tussen overheid en burgers bij de aanwending van water voor persoonlijke en zakelijke doelstellingen eenzelfde vraagstelling naar voor. Daarnaast kan het gebruiksrecht op water ook op internationaal vlak geschetst worden.

De v.z.w. Water, Energie en Leefmilieu wil bij deze gelegenheid een overzicht geven van de implicaties en probleemstellingen die een notie als "recht op water: eigendom en gebruik" met zich mee brengen in de diverse domeinen van gebruikers.

Door de steeds grotere welvaart in het gezin, de opvoering van het produktievermogen in industrie en landbouw, de belangstelling voor recreatie op het water en de modernisering van de scheepvaart, wordt de vraag naar water steeds groter. Is dit verenigbaar met de eigendoms- en gebruiksrechten van water?

* *
*

Het privaatrechtelijke luik van het waterkwantiteitsrecht brengt ons in eerste instantie naar de traditionele rechtsopvatting van het eigendoms- en het beheersrecht inzake water. Welke rechtsregels zijn op water toepasselijk?

De wetgever van 1804 heeft van bij de aanvang het bestaan erkend van een eigendomsrecht op de waterbronnen (art. 641 Burgerlijk Wetboek). De eigenaar van het erf mag de bron in principe op exclusieve

wijze gebruiken: hij mag ze volledig uitputten, het water opvangen om het te verkopen, het zijn vrije loop laten volgen of de afvloeiing ervan verhinderen. In werkelijkheid verplaatst het water zich van het ene erf naar het andere en is het aan geen enkel erf verbonden. Bijgevolg is het een "res nullius", een roerende zaak die aan niemand toebehoort en niet vermengd is met de ondergrond, die zelf onroerend is. Het water wordt pas verworven door bezitting. Het behoort toe aan hem die er zich meester van maakt. Het water dat opvangen wordt door een distributiemaatschappij maakt dus het voorwerp uit van een werkelijk eigendomsrecht.

Sedert de jaren '70 ontwikkelde de rechtspraak echter het begrip "inbreuk op het natuurlijk evenwicht" in de theorie van de stoornissen van nabuurschap. Aangezien de toeëigening van grondwater meerdere aansprakelijkheidsproblemen kan doen ontstaan, heeft dit nieuwe beginsel het voorwerp uitgemaakt van een zeer extensieve toepassing. Voor schade door winningen veroorzaakt aan naburige eigendommen dient het verstoorde evenwicht tussen de genotsrechten hersteld met een rechtmatige en passende compensatie. Als gevolg daarvan beschouwt de rechtsleer heden ten dage het water veeleer als een "res omnium communis", een gemene zaak voor het gebruik van allen, waarvan niemand een ander in het gebruik mag hinderen door exclusieve toeëigening. Het recht van gebruik primeert onverbiddelijk op het eigendomsrecht omdat het om een vitale zaak gaat voor de mens. Men kan zich dan ook slechts een deel van de gemene zaak toeëigenen.

Na een grondiger bespreking van de huidige juridische situatie van de eigendoms- en gebruiksrechten inzake grond- en oppervlaktewater, kan de vraag gesteld worden of en in welke mate het privaatrecht aan een herziening toe is om een duurzaam en

gezamenlijk gebruik en beheer van water mogelijk te maken.

Deze beschouwingen rond eigendom en gebruik van water leiden ons binnen het privaatrechtelijke luik indirect tot de aansprakelijkheidsproblematiek inzake waterschade. Wat verstaat men precies onder deze term? Welke aansprakelijkheidsregeling is hierop toepasselijk en in welke mate voldoet deze leer? Wordt de gebruiker geconfronteerd met bepaalde procesrechtelijke knelpunten bij zijn poging een aansprakelijke aan te duiden?

* *

In welke mate kunnen we spreken van een "recht op water"? Maakt de realisatie van dit recht deel uit van een kwantitatieve beheersopdracht die voor de overheid is weggelegd? Met deze probleemstelling zijn we op het publiekrechtelijke domein beland van het waterkwantiteitsrecht en kunnen we de vraag stellen naar de inhoud van de opdracht voor de overheid.

Voor welke algemene en bijzondere opdrachten staat de overheid? Worden deze door de internationale, Europese, nationale en regionale overheden omschreven? Wat is de omvang en de doelstelling ervan en op welke rechtsgrond zijn die taken gebaseerd? De vaststellingen van de diverse gebruikers zullen ongetwijfeld een globaal beeld geven van de problematiek van recht op water, mede in het licht van het waterkwantiteitsbeleid van de overheid. Desalniettemin lijkt het nuttig aan de hand van enkele domeinen op de diversiteit te wijzen van beheersopdrachten waarvoor de overheid instaat.

- De notie "recht op water" doet vragen rijzen naar de verenigbaarheid met een duurzaam en gezamenlijk gebruik van het water. Wordt dit gegarandeerd door de huidige watervoorraad? Dit leidt ons meteen naar een eerste taak van de overheid, met name **de bescherming van het grondwater vanuit kwantitatief oogpunt**. In het verleden is de overheid reeds overgegaan tot tellingen van de grondwaterreserves en tot invoering van een reglementering van hun gebruik. Gaande van verschillende Koninklijke Besluiten die een voorafgaande machti-

ging of vergunning voor iedere nieuwe grondwaterwinning voorschrijven is heden ten dage een uitgebreide reglementering uitgewerkt voor de exploitatie van een grondwaterwinning. Het doel daarvan is, in het kader van een beleid van waterbezuiniging, toezicht mogelijk te maken op de vrije exploitatie van de grondwaterwinningen. Het betreft dus een kwantitatieve bescherming van het grondwater.

- **De beleids- en beheersopdracht van de overheid inzake waterwegen** spitst zich toe op twee hoofdfuncties, met name een transportfunctie en een waterafvoerende functie. Kan een kwantitatief waterbeheer voor de waterweg als transportdrager bijvoorbeeld herleid worden tot een rendabilisering van in het verleden gedane investeringen en een verdere modernisering om het Vlaamse waterwegennet op Europees niveau te brengen?

Ook bij de waterafvoerende functie is een belangrijke taak weggelegd voor de overheid, aangezien daar een aantal aspecten aan verbonden zijn die onmiddellijk raken aan de veiligheid van de bevolking en aan de bescherming van de goederen. Niet alleen dient een aanzienlijke infrastructuur uitgebouwd om voor een goede waterafvoer en voor de beheersing ervan te zorgen, daarenboven dient ook een beveiligingsplan te worden uitgewerkt tegen overstromingen van rivieren.

- De natuur is reeds lange tijd niet meer bij machte het hele zuiveringsproces van het afvalwater op zich te nemen. Het epuratievermogen gaat steeds achteruit. Ook bij **de afvoer van afval** is dus een taak voor de overheid weggelegd. Voor de behandeling van huishoudelijk afvalwater is naast een zuiveringsstation ook een algemeen rioleringsplan met een adequaat rioleringsnet een absolute noodzakelijkheid. Inzake het industrieel afvalwater, dat moeilijker afbreekbare organismen bevat dan huishoudelijk afvalwater en waarvan de lozing een thermische verontreiniging tot gevolg heeft, dient gestreefd naar eigen zuiveringsstations van de industrieën. De overheid moet, mede in het kader van een rationeel waterbeleid, opteren voor een grondige wetenschappelijke benadering ten-

einde de afvoer van afval te optimaliseren.

- De wet d.d. 12 juli 1973 op het natuurbehoud beoogt het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijk milieu. Dit moet gerealiseerd worden d.m.v. maatregelen tot bescherming van flora en fauna, de grond, de ondergrond, het water en de lucht. De vraag wat **de kwantitatieve beheersopdracht van de overheid inzake natuurbehoud** precies inhoudt leidt ons naar diverse instanties. Zo is er naast de Dienst Natuurbescherming en de Dienst Natuurontwikkeling binnen het Bestuur Natuurbehoud en -ontwikkeling van Aminal, de adviserende Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud die wordt bijgestaan door het Instituut voor Natuurbehoud.

Ongeacht het domein van de beheersopdracht van de overheid staan verschillende instanties in voor de kwalitatieve waterhuishouding. Uit de standpunten van de gebruikers kan daarvan een globaler beeld afgeleid worden. Hoe de samenwerking tussen deze instanties precies verloopt en op welke wijze hun beheersopdrachten op elkaar afgestemd zijn, kan tevens in de loop van dit symposium toegelicht worden.

* *

Bij wijze van slotbeschouwing kan deze studiedag in het licht van enkele vragen tot onderzoek ingekaderd worden.

Allereerst dient de vraag gesteld of de hedendaagse beheersopdracht van de overheid niet op een of andere manier belemmerd wordt door een al dan niet verouderde rechtsopvatting inzake het eigendoms- en beheersrecht van water. Vergt een goed beleid van de overheid een aanpassing van de traditionele rechtsopvatting terzake?

Wordt reeds werk gemaakt van een optimalisering van de kwantitatieve beheersopdracht van de overheid via recente aanpassingen van de betreffende reglementering?

...

*ir. M. BRUYNDONCX
Staatsbaan 67
2360 Oud-Turnhout*