

Fluorideren of niet, dat is de kwestie!

Een overzicht in vogelvlucht van recente administratiefrechtelijke en civielrechtelijke jurisprudentie inzake de fluoridering van drinkwater

Het zal weinigen ontgaan zijn, dat de fluoridering van het drinkwater recentelijk regelmatig onderwerp van voor de rechter of in administratief beroep dienende geschillen is geworden. Het hierna volgende summier overzicht van de diverse afgehandelde of in behandeling zijnde zaken dient ertoe een momentopname te verschaffen aan de daar- in geïnteresseerde lezer.

I. Allereerst is er de door mij in dit blad reeds uitvoeriger besproken zaak van het administratieve beroep van de heren Sorgdrager en Kortmann, wonende te Bilthoven resp. Zeist — als particuliere verbruikers — tegen een beschikking van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid dd. 20 juni 1968 tot goedkeuring van fluoridering van drinkwater door het *Waterleidingbedrijf Midden-Nederland* te Utrecht. Het beroep was gebaseerd op de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen en hield voornamelijk 2 grieven tegen de beschikking in: strijd met een algemeen verbindend voorschrift (Wet op de Geneesmiddelenvoorziening, het Verdrag van Rome) en détournement de pouvoir (misbruik van de Waterleidingwet).

Bij KB van 14 augustus 1970 (Stcrt 1970, nr. 172) wees de Kroon deze grieven af maar overwoog ambtshalve onder meer: „dat het beginsel van de door de overheid te betrachten zorgvuldigheid, zijnde een beginsel van behoorlijk bestuur als bedoeld in artikel 4, lid 1 onder d van de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen, meebrengt, dat zolang de wetgever t.z.v. het fluorideren van drinkwater geen nadere speciale regels heeft gesteld, bovenbedoelde goedkeuring slechts wordt verleend, indien tenminste een voorziening is getroffen voor de aangeslotenen op het waterleidingbedrijf die blij hebben gegeven overwegende bezwaren tegen een maatregel als bovenbedoeld te hebben” en „dat in dit geval voor de verbruikers die overwegende bezwaren hebben tegen het gebruiken van gefluorideerd drinkwater de praktische mogelijkheid ontbreekt over ongefluorideerd drinkwater te beschikken; dat aangezien een voorziening als bovenbedoeld ontbreekt de Staatssecretaris heeft beschikt in strijd met voormeld in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur”.

De beschikking van de Staatssecretaris werd dan ook vernietigd.

II, III en IV. Vrijwel gelijke beroepsgevallen inzake fluoridering van drinkwater door de waterleidingbedrijven van 's-Hertogenbosch, Kampen en Arnhem werden bij KB's van dezelfde datum — 14 aug. 1970 — in dezelfde zin beslist. Appellanten waren hier eveneens particuliere verbruikers. Vermeldenswaard is nog dat in de zaak van 's-Hertogenbosch ook enkele artikelen uit het Wetboek van Strafrecht als geschonden werden aangevoerd.

De Kroon ging hierop niet in, omdat de toepassing van de strafwet niet aan haar is toevertrouwd.

V. De onder I genoemde zaak heeft zijn vervolg gekregen doordat een van de nieuwe beschikkingen van de Staatssecretaris, dd. 19 augustus 1970 — ter vervanging van de 4 door de Kroon vernietigde beschikkingen en gepubliceerd in dezelfde Staatscourant als die van de genoemde KB's — namelijk die tot goedkeuring van fluoridering van drinkwater door het *Waterleidingbedrijf Midden-Nederland* is aangevochten. Appellanten waren ditmaal de echtgenoten van de eerdergenoemde heren Sorgdrager en Kortmann, die op meerdere na te noemen gronden appel aantekenden.

De nieuwe beschikking onderscheidde zich in zoverre van haar voorganger dat daaraan de volgende voorwaarde was toegevoegd: „Ten behoeve van de verbruikers in het distributiegebied die blij geven van overwegende bezwaren tegen het gebruik van gefluorideerd drinkwater moet een voorziening worden getroffen, die het hun mogelijk maakt over ongefluorideerd drinkwater te beschikken”. De grieven in het beroep komen weer neer op strijd van de beschikking met een algemeen bindend voorschrift (Wet op de Geneesmiddelenvoorziening; Verdrag van Rome) en op onzorgvuldigheid: verzuim van de Staatssecretaris in zijn nieuwe beschikking normen te stellen waaraan een dergelijke voorziening moet voldoen. Naar mijn indruk ligt het zwaartepunt van het beroep in deze laatste grond. De openbare behandeling voor de afdeling Contentieux van de Raad van State heeft inmiddels plaatsgevonden; een uitspraak van de Kroon kan nog wel even op zich laten wachten.

VI, VII en VIII. Ook in de fluorideringszaken van de waterleidingbedrijven van 's-Hertogenbosch, Kampen en Arnhem, die zoals gezegd analoog als het geval van Midden-Nederland waren beslist, zijn de nieuwe beschikkingen van de Staatsse-

cretaris tot goedkeuring der fluoridering dd. 19 augustus 1970 weer aangevallen. Op dezelfde gronden als de dames Sorgdrager en Kortmann hebben aangevoerd, is ook hier weer beroep aangetekend. Verwacht mag worden dat gelijktijdig weer 4 praktisch gelijklopende KB's het licht zullen zien.

IX. Eveneens is aan de Kroon ter beslissing voorgelegd een beroep ingevolge de Wet BAB van het *gemeentebestuur van Beuningen* dd. 8 april 1971 tegen een weigering van het Ministerie dd. 16 maart 1971 om een fluorideringsbeschikking dd. 12 oktober 1966 t.b.v. de *NV Waterleidingmaatschappij Gelderland* op te zeggen of in te trekken.

Voor zover hier van belang zijn daartoe de volgende grieven aangevoerd: onverbindendheid van artikel 4, lid 3 van het Waterleidingbesluit (het „fluorideringsartikel”) wegens ontbreken van steun in de Waterleidingwet; strijd met het verdrag van Rome; het niet toetsen van het fluorideringsbesluit aan de Statuten van genoemd waterleidingbedrijf; strijd met de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening.

Ook deze zaak is nog sub judice.

X. Zoals gezegd ook de burgerlijke rechter is niet ontkomen aan een confrontatie met de fluoridering van drinkwater.

Allereerst diende in januari 1972 voor de *President van de Rechtbank te Haarlem* een kort geding van een zevental bloemenkwekers te *Aalsmeer* en een particulier te *Kudelstaart* tegen de provincie Noord-Holland als exploitante van het *Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland*. Gevraagd werd een verbod tot aflevering van gefluorideerd drinkwater zolang niet aan de afnemers die tegen het gebruik van dit water bezwaren hebben ook niet-gefluorideerd drinkwater wordt afgeleverd subsidiair opschorting van de aflevering van gefluorideerd drinkwater voor de tijd van 6 maanden. Aanleiding hiertoe waren de door enige onderzoeken niet onaannemelijk gebleken kans op schade voor de producten van de kwekers en de stelling van de 8e appellant dat hij overwegende bezwaren — als bedoeld in de onder I genoemde KB's van 14 augustus 1970 — tegen de fluoridering heeft en de daarbij bedoelde praktische mogelijkheid mist om over niet-gefluorideerd drinkwater te beschikken.

Zoals bekend lag de oorzaak van dit geding in het voornemen van *Amsterdam* om krachtens een goedkeuringsbeschikking van het Ministerie van 10 januari 1968 aan het drinkwater van het pompstation Leiduin fluor toe te voegen, zulks met ingang van 1 februari 1972. Het PWN verkeert in de praktische onmo-

gelijkheid om een tot zijn distributiegebied behorende gemeente als Aalsmeer zelf van drinkwater te voorzien en heeft daartoe een en gros leveringscontract met Amsterdam afgesloten. In dit geval kon de Provincie weinig anders dan passief toestaan dat haar verbruikers o.a. in Aalsmeer gefluorideerd drinkwater zouden krijgen en aldaar enige mogelijkheid tot het verkrijgen van ongefluorideerd water te verschaffen, evenals Amsterdam dat trouwens ook zelf deed. Formeel was het kort geding tegen de Provincie gericht en terecht. Om bovenvermelde redenen riep zij de gemeente Amsterdam in vrijwaring, welke processuele complicatie hier verder buiten beschouwing wordt gelaten.

De primaire vordering werd door de President van de Rechtbank te Haarlem bij zijn vonnis van 31 jan. 1972 (NJ 1972, 88) dadelijk afgewezen, omdat het gevraagde verbod zijns inziens het bereiken van een definitieve toestand beoogt hetgeen strijdig is met het doel van een kort geding.

De subsidiaire vordering — opschorting van de fluoridering met 6 maanden — werd toegewezen op grond onder meer van de overweging dat nu bij fluoridering als voorgenomen het veroorzaken van ernstige schade aan de produkten van de kwekers op voorhand niet is uitgesloten, zodat die eventuele schade geacht zou kunnen worden te wijten te zijn aan grove schuld van de Provincie, termen bestaan de levering van gefluorideerd water op te schorten.

Aan een behandeling van de grieven van de 8e appellante, de particulier, kwam de rechter derhalve niet meer toe.

XI. Zowel Amsterdam als Noord-Holland kwam van dit vonnis in beroep, zulks op vele gronden, o.a. het door de President van de Rechtbank ter zake relevant achten van de mogelijkheid van schade aan de kwekersprodukten als gevolg van de fluoridering van drinkwater.

Het *Gerechtshof te Amsterdam* verklaarde bij zijn arrest van 10 maart 1972 dit beroep gegrond en vernietigde het vonnis van de president van de rechtbank te Haarlem. Het Hof overwoog daarbij van oordeel te zijn dat noch de Waterleidingwet, het Waterleidingbesluit, de leveringsvoorwaarden van het PWN, noch de in het Burgerlijk Wetboek genoemde goede trouw en de billijkheid meebrengen, dat de Provincie gehouden zou zijn ervoor zorg te dragen, dat het in het distributiegebied afgeleverde drinkwater geschikt is t.b.v. *die specifieke bedrijfsdoeleinden*, waarvoor deze verbruikers verkiezen dat water, buiten de particuliere sfeer, te bezigen, en dat indien dit drinkwater daaraan niet voldoet, die verbruikers zelf de daartoe nodige voorzieningen dienen te treffen. Wel meende het Hof dat de redelijkheid en billijkheid jegens de verbruikers meebrengt dat tot fluoridering eerst wordt overgegaan nadat de verbruikers rede-

lijkerwijs genoegzaam in de gelegenheid zijn geweest om de nodige maatregelen te treffen ten einde een huns inziens adequate watervoorziening ten behoeve van de bedrijfsuitvoering veilig te stellen. Na onderzoek van de voorgeschiedenis komt het Hof tot de conclusie dat de Provincie niet in strijd met deze eis heeft gehandeld, waarbij nog ten overvloede wordt overwogen dat de Provincie onverplicht de kwekers i.c. in de gelegenheid stelt niet-gefluorideerd water bij haar pompstations af te halen. Het Hof weigerde dan ook, na vernietiging van het vonnis zelf opnieuw rechtdoende in kort geding, het gevraagde verbod om gedurende 6 maanden te fluorideren en wees daarmee de opschorting der fluoridering af.

XII. Tenslotte diende voor de *president van de rechtbank te Amsterdam* een kort geding tegen de gemeente Amsterdam aangespannen door een 6-tal particuliere verbruikers.

Gevraagd werd een verbod van fluoridering, omdat Amsterdam de KB's van 14 augustus 1970 (zie hiervoor) onvoldoende in acht zou nemen, met name doordat aan bezwaarden niet de praktische mogelijkheid is geboden over ongefluorideerd drinkwater te beschikken, zodat er sprake zou zijn van onzorgvuldigheid ten opzichte van hen.

Van belang is dat de Staatssecretaris op 31 augustus 1970 aan toen reeds fluoriderende waterleidingbedrijven verzocht heeft bezwaarden de mogelijkheid te bieden op enigerlei wijze ongefluorideerd drinkwater te verkrijgen. Alle gemeenten en dus ook Amsterdam waren voorts van dit verzoek in kennis gesteld. Opgemerkt zij dat Amsterdam de mogelijkheid heeft geopend dat op diverse adressen voor bezwaarden gratis niet-gefluorideerd drinkwater is te verkrijgen. Daaraan is bekendheid gegeven. Daarnaast had Amsterdam erop gewezen dat in zeer veel winkels in de stad niet-gefluorideerd water in flessen te koop is.

In zijn vonnis van 17 maart 1972 toetst de president de voorgenomen fluoridering aan de bepaling omtrent onrechtmatige daad van artikel 1401, Burgerlijk Wetboek en overweegt dat dit betekent dat aan Amsterdam eerst dan een onrechtmatig handelen verweten kan worden, indien zij in redelijkheid niet kan worden geacht met de voorgenomen voorziening de praktische mogelijkheid voor bezwaarden te bieden om over ongefluorideerd drinkwater te beschikken. De president merkt vervolgens op dat het verzoek van de Staatssecretaris van 31 augustus 1970 niet zo ver gaat om dan te concluderen dat het geval van onrechtmatigheid als hiervoor bedoeld niet aanwezig is. Het gevraagde verbod tot fluoridering wordt dan ook geweigerd.

Enige conclusies

Een diepgaande analyse van deze jurisprudentie was niet de bedoeling van bovenstaand overzicht, temeer daar nog een vijf-tal zaken van administratief beroep in behandeling zijn.

Enkele conclusies liggen wel voor de hand:

1e. Essentieel voor de juridische bestaanbaarheid van fluorideringsplannen, of deze nu dateren van vóór of na de KB's van 14 augustus 1970, is het treffen van een enigermate redelijke voorziening voor particuliere bezwaarden tot het verkrijgen van ongefluorideerd water. Mij dunkt dat het alleen wijzen op het feit van de verkrijgbaarheid bij kruideniers en dergelijke van ongefluorideerd drinkwater in flessen, in dit opzicht onvoldoende is.

2e. Terecht heeft het Amsterdamse Hof uitgemaakt dat waterleidingbedrijven de levering van drinkwater behalve op de wettelijke eisen niet op zich op de specifieke behoefte van de afnemende bedrijven behoeven af te stemmen en dat eventuele kans op bedrijfsschade als die welke dreigde voor de Aalsmeerse kwekers, *op zich* niet relevant is.

Deze beslissing is mijns inziens zelfs van wijdere betekenis dan alleen voor fluorideringszaken.

3e. De toch nog vele juridische vragen rond de fluorideringsbesluiten, goedkeuringsbeschikkingen en het „fluorideringsartikel” 4 lid 3 van het Waterleidingbesluit, maken mijns inziens het treffen van betere wettelijke maatregelen gewenst zo niet noodzakelijk. Naar verluidt heeft de huidige bewindsman van Volksgezondheid en Milieuhygiëne reeds meegedeeld een centrale aanpak voor te staan.

Hoewel juridisch niet direct relevant zal men bij het beraad ter zake toch ook zwaar moeten laten wegen de mogelijkheid dat landen als West-Duitsland en Frankrijk op grond van hun wetgeving in principe de import uit Nederland van levensmiddelen die met gefluorideerd water zijn bereid verbieden. Gebleken is nu al dat de Nederlandse industrie op zijn minst een waarschuwend geluid wil laten horen.

Stand der fluoridering

Tenslotte zij nog meegedeeld dat blijkens een opgave van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne per 20 maart 1972 circa 3,8 miljoen Nederlanders verbruikers zijn van gefluorideerd drinkwater.

Voor een gebied omvattende circa 1,8 miljoen landgenoten is reeds vergunning ontvangen tot fluoridering, terwijl voor nog eens 1,8 miljoen Nederlanders deze vergunning is aangevraagd.