

De wettelijke aspecten van de strijd tegen de waterverontreiniging in België

Nu reeds bijna 2 jaar ervaring is verkregen met de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren in Nederland, is het wellicht nuttig de stand van zaken met betrekking tot de wetgeving over de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging in andere landen na te gaan. Om nu maar eens „dicht bij huis” te beginnen: hoe was en is de situatie dienaangaande bij onze Zuiderburen? In de wet van 7 mei 1877 op de onbevaarbare waterlopen, in de wet van 7 oktober 1886 (het landelijke wetboek), in de wet van 5 mei 1888 op de vergunningsplichtige inrichtingen en in het politiereglement op de door de Staat beheerde waterwegen (de bevaarbare waterwegen) kwamen reeds bepalingen over de waterverontreiniging in België voor, maar deze bepalingen waren te vaag en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan was te zeer versnipperd om tot bevredigende resultaten te kunnen leiden.

In 1900 werd een studiecmissie opgericht om de oorzaken van de toenemende waterverontreiniging te onderzoeken en de maatregelen ter bestrijding van de vervuiling aan te geven. In het rapport van deze commissie (1902) werd als conclusie gesteld, dat de afvalwaterzuiveringstechniek nog in volle ontwikkeling was en er dus met grote omzichtigheid moest worden gehandeld, daar er ongetwijfeld voor vele problemen spoedig heel wat betere oplossingen zouden zijn. Inderdaad werden na 1910 in Engeland twee nieuwe biologische zuiveringsmethoden ontwikkeld: de oxydatiebedden en de belucht-slibmethode. In 1928 werd in België de eerste biologische zuiveringsinstallatie volgens de actief-slibmethode in werking gesteld en wel in Knokke. Het ontwerp was van ir. Kesener, de toenmalige directeur van het RIZA.

De verontreiniging van de wateren nam echter van lieverlede toe en in 1929 werd een nieuwe commissie opgericht met de opdracht aan de regering voorstellen te doen voor een doelmatige aanpak van het waterverontreinigingsprobleem. In haar rapport (1931) stelde de commissie voor, dat er een bijzondere dienst zou worden opgericht met onder meer de volgende taken:

1. Het vraagstuk van de afvalwaterzuivering te bestuderen.
2. Medewerking te verlenen aan de openbare besturen, beroepsgroeperingen en inrichtingen, die de gezondmaking der wateren tot doel hebben.

3. De oprichting van rioolwaterzuiveringsinstallaties te bevorderen en hiervoor eventueel de oprichting van intercommunale verenigingen uit te lokken.

4. De nodige wettelijke en reglementaire teksten voor te bereiden.

Naar aanleiding van deze voorstellen werd bij Koninklijk Besluit van 22 maart 1934 de *Dienst voor Zuivering van Afvalwater* opgericht, die eerst onder het Ministerie van Openbare Werken werd geplaatst, maar sinds 1939 onder het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin ressorteert. Conform de 4e taak werd aan de wettelijke regeling gewerkt en in 1948 was het *ontwerp van wet op de bescherming der wateren* gereed. In 1949 werd het wetsontwerp met algemene stemmen in de Senaat aangenomen en in 1950 verkreeg het ook in de Kamer een zeer grote meerderheid van stemmen. De nieuwe wet, gedateerd 11 maart 1950, verscheen in het Staatsblad van 27 april 1950 en werd op 7 mei 1950 van kracht.

De *wet van 11 maart 1950* is een raamwet en omvat 9 artikelen.

Art. 1 formuleert het verbod de openbare wateren te verontreinigen. Het geeft aan wat onder de term „verontreiniging” dient te worden verstaan: „het ontaarden der wateren door ze onwelriekend of rottend, of schadelijk voor de natuurlijke of geteelde waterfauna en flora, of ongeschikt te maken voor het drinken der dieren, voor het bevoeien van het land en voor industrieel of huishoudelijk gebruik”.

De art. 2-4 hebben betrekking op het lozen van afvalwater via bestendige kunstwerken. Art. 2 gaat over het lozen op de openbare wateren van afvalwater, dat niet afkomstig is van de gemeenterielen. Tot deze categorie behoren de rechtstreekse lozings van industrieel afvalwater. Hiervoor is een lozingsvergunning vereist van het openbaar gezagslichaam, waarbij het ontvangende water „berust”. Voor de vergunningsvoorwaarden moet advies worden ingewonnen van de Dienst voor Zuivering van Afvalwater. De lozingsvoorwaarden dienen te worden opgesteld op grond van een bij Koninklijk Besluit bepaald systeem van kwaliteitsnormen.

Art. 3 regardeert het lozen van industrieel afvalwater op gemeenterielen. Hiervoor is een vergunning nodig van het College van Burgemeester en Schepenen. Voor de voorwaarden moet ook weer advies worden ingewonnen van de Dienst voor Zuivering van Afvalwater. Art. 4 handelt over het lozen op de

openbare wateren van afvalwater, dat van de gemeenterielen afkomstig is. Voor deze categorie afvalwater voorziet de wet van 11 maart 1950 niet in een lozingsvergunning. Volgens het politiereglement op de Scheepvaartwegen is de lozing van afvalwater aan een vergunning onderhevig, zodat voor de lozing van rioolwater op de scheepvaartwegen een vergunning vereist is van de Minister van Openbare Werken. Art. 4 bepaalt dat de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin op elk ogenblik een gemeente kan aanzeggen binnen de door hem bepaalde termijn tot de oprichting van een rioolwaterzuiveringsinstallatie over te gaan.

De art. 5 en 6 hebben betrekking op de controle, de art. 7 en 8 op de strafbepalingen.

Art. 9 regelt de reeds vóór het in werking treden van de wet bestaande lozings. Bij Koninklijk Besluit moet de overgangstermijn worden bepaald, waarbinnen de vuilwaterlozers zich aan de nieuwe wettelijke bepalingen moeten conformeren. Deze termijn werd afzonderlijk en successievelijk voor een aantal industriële sectoren bepaald: in 1955 voor de suikerfabrieken, in 1956 voor de staalfabrieken, in 1961 voor de papierfabrieken, in 1967 voor de zuivel-fabrieken en in 1972 voor de conserverindustrie van fruit en groenten en voor beitserijen en bedrijven, die oppervlaktebehandelingen van metalen uitvoeren. De technische, economische en financiële problemen, die zich hierbij voordeden, werden eerst grondig bestudeerd door de studiecmissie van de Hoge Raad voor de Zuivering van het Afvalwater. Deze Hoge Raad werd opgericht bij Koninklijk Besluit van 22 januari 1951 en bestaat uit 40 leden, waaronder afgevaardigden van alle groeperingen, die belang hebben bij de strijd tegen de waterverontreiniging, alsmede afgevaardigden van de betrokken wetenschappelijke kringen. Van de verschillende uitvoeringsbesluiten is het Koninklijk Besluit van 29 december 1953, dat ter uitvoering van art. 2 de algemene voorwaarden moet bepalen voor het lozen van afvalwater, dat niet afkomstig is van gemeenterielen, het belangrijkste, want dit vormt de basis van het beleid ten aanzien van het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater. De oppervlaktewateren werden ingedeeld in 3 klassen. Klasse 1 omvat de wateren, die reeds voor de drinkwatervoorziening van de bevolking worden gebruikt of daarvoor in de toekomst zullen moeten dienen. De kwaliteitsnormen, waaraan de wateren van deze klasse moeten voldoen, zijn het strengst. Klasse 2 behelst

de wateren, die geschikt moeten zijn voor de visvangst, voor het drinken van vee en voor de landbouw. De wateren van klasse 3 moeten alleen nog voor industrieel gebruik geschikt zijn. Voorts werd in het Koninklijk Besluit bepaald, dat al de oppervlaktewateren tot klasse 2 behoren, zolang zij niet bij besluit van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin in klasse 1 of 3 worden gerangschikt. (Dit ministerieel besluit verscheen eerst op 15 april 1965, dus 12 jaar later). Bij Koninklijk Besluit van 3 december 1963 werd er nog een 4e klasse gecreëerd, te weten van de wateren, die voor geen enkel gebruik geschikt behoeven te zijn. Hiertoe behoren de greppels, grachten en duikers van de openbare weg.

De normen, die voor elke klasse door het Koninklijk Besluit van 29 december 1953 werden bepaald (zie tabel I), betreffen voor het grootste gedeelte het oppervlaktewater zelf en niet het afvalwater, dat er in wordt geloosd. De voorwaarden in de lozingsvergunning hebben betrekking op het geloosde afvalwater en worden van de klassenormen afgeleid via omslachtige berekeningen, waarbij in aanmerking worden genomen het zomerdebiet van de ontvangende waterloop, de hoeveelheid en de samenstelling van het te lozen afvalwater, de klasse waarin de waterloop is ingedeeld, de afvalwaterlast in de ontvangende waterloop bovenstrooms en benedenstrooms van het lozingspunt en het zelfreinigend vermogen van de waterloop. Het zelfreinigend

vermogen van het ontvangende water wordt echter niet volledig benut; een zekere reserve wordt aangehouden met het oog op eventuele uitbreiding van bestaande bedrijven en de vestiging van nieuwe bedrijven.

Ondanks deze wet zijn in de laatste 20 jaar, met uitzondering van de Maas en enkele zijrivieren van de Maas, het Albertkanaal en het Netekanaal, alle oppervlaktewateren gedegradieerd tot sterk verontreinigde waterlopen. De wet van 1950 heeft dan ook niet aan de verwachtingen beantwoord. Dit wordt toegeschreven aan de volgende oorzaken:

1. Men heeft de strijd tegen de waterverontreiniging willen aanbinden per industrie. Voor elke industrietak wilde men de voorwaarden vastleggen, waaraan het afvalwater moet voldoen alvorens in een openbare waterloop of riool te mogen worden geloosd. Van lieverlede is echter het inzicht gegroeid, dat men de strijd beter niet per industrie, maar per stroomgebied kan voeren. Bovendien is men er na 20 jaar slechts in geslaagd de normen vast te stellen voor het afvalwater van een viertal industrieën (suiker, staal, papier en zuivel).
2. Een klassifikatie van het oppervlaktewater leidt niet tot het gewenste doel. Het is beter uit te gaan van het algemene principe, dat het zelfreinigend vermogen van elke waterloop behouden moet blijven.

3. Men heeft een onderscheid gemaakt tussen het afvalwater van de gemeentelijke riolen en dat van de industrie. Terwijl in principe het industriële afvalwater volgens normen (voorzover deze normen bestaan) moest worden gezuiverd, waren de gemeenten niet wettelijk verplicht zuiveringsinstallaties te bouwen. Wel verleende de Staat vanaf 1951 een subsidie tot 80 % van de investeringskosten voor deze installaties (vóór die tijd 60 %). In 20 jaar tijds werden echter slechts 60 installaties gebouwd, die in totaal het afvalwater van nog geen 10 % van de bevolking behandelen. De gemeenten toonden weinig belangstelling voor zuiveringsinstallaties, waarvan de exploitatiekosten niet gesubsidieerd werden en waarvan het nut voornamelijk ten deel viel aan de benedenstrooms gelegen gemeenten.
4. De controle op de afvalwaterlozingen is gebrekkig. Deze controle wordt overgelaten aan ambtenaren, die in eerste instantie andere taken moeten behartigen. Voor deze aanvullende taak hebben zij meestal weinig belangstelling.
5. De in art. 7 van de wet genoemde boetes zijn laag. Overtreding van de wet wordt gestraft met gevangenisstraf van 8 tot 15 dagen en met een geldboete van 26 tot 200 francs. Bij herhaling binnen een termijn van 2 jaar wordt het minimum van de geldboete op 500 francs en het maximum op 10.000 francs gebracht. De pre-

TABEL I - Belgische normen voor lozingen in rivieren

Parameter	Controle-medium	Eenheid	Klasse I	Klasse II	Klasse III
1. temperatuur	rivier	°C	lager dan 25° (bij de prise d'eau)	lager dan 20° in wateren voor zalmachtigen 23° in gemengde wateren 25° in wateren voor karperachtigen	lager dan 30°
2. pH	rivier	—	8,7 - 6,5 bij uitzondering en tijdelijk: 9,2 - 5,0	idem	idem
3. opgeloste zuurstof	rivier	% verzadiging mg/l	meer dan 70 % (bij de prise d'eau); bij uitzondering van de hoogste gedurende één maand per jaar: 60 %	meer dan 90 % voor salmonide en gemengde wateren; bij uitzondering en ten hoogste gedurende één maand per jaar: 5 voor salmonide wateren 4 voor gemengde wateren meer dan 70 % voor cyprinide wateren; bij uitzondering van ten hoogste gedurende één maand per jaar: 3	meer dan 3; bij uitzondering en ten hoogste gedurende één maand per jaar: 1
4. stoffen, die bezinken gedurende 2 uur	effluent	ml/l	niet meer dan 1,5 plaatselijk niet meer dan 1,0 of 0,5; mag in ieder geval met 0,5 de waarde in het ontvangende water te boven gaan	idem	idem
5. zwevende stof	rivier	mg/l	niet meer dan 60	idem	idem
6. giftige stoffen	rivier	mg/l	mag de schadelijkheidsgrens niet bereiken	mag de grensverdunning niet bereiken	het water moet geschikt blijven voor het gebruiksdoel
7. pathogene kiemen	effluent	—	0	idem	—
8. BOD	rivier	mg O ₂ /l	BOD ₂₀ ° niet meer dan 4 (bij de prise d'eau)	—	—

ventieve werking, die hiervan uitgaat, is dan ook zeer gering. Voor industriële is het in financieel opzicht voordeliger de boetes te betalen dan te moeten overgaan tot het bouwen en bedrijven van een kostbare zuiveringsinstallatie. Bovendien werden slechts weinig overtredingen vastgesteld en er werd van rijkswege vrijwel nooit opgetreden.

6. De Dienst voor Zuivering van Afvalwater is steeds zeer onderbezet geweest.

Ondertussen werden nieuwe stappen ondernomen om te trachten uit de afvalwater-impasse te geraken. Op 16 februari 1965 werd een met een tijdelijke opdracht belast Koninklijk Commissariaat voor het Waterbeleid (Commissariat Royal au Problème de l'Eau) opgericht bij de Diensten van de Eerste Minister en de heer Crahay, gepensioneerd luitenant-generaal, werd benoemd tot Koninklijk Commissaris. De Koninklijke Commissaris werd belast met de coördinatie van de studies over het waterbeleid ten einde aan de regering de nodige maatregelen te kunnen voorstellen voor a) de mobilisatie van voldoende watervoorraden om in de stijgende behoeften te voorzien onder zo voordelig mogelijke voorwaarden, zonder het natuurschoon uit het oog te verliezen, b) het rationele gebruik van deze watervoorraden.

De Koninklijke Commissaris voor het Waterbeleid heeft zeer spoedig ondervonden dat een der belangrijkste aspecten van zijn taak was het voeren van een ononderbroken strijd tegen de toenemende versnelde en soms onherstelbare waardevermindering van de watervoorraden, die wordt veroorzaakt door de verontreiniging van het oppervlaktewater en van het grondwater.

Het Koninklijk Commissariaat voor het Waterbeleid werd in 1969 vervangen door een interdepartementale Watercommissie. Van de andere kant richtte men in 1970 onder auspiciën van de Dienst voor het Wetenschapsbeleid een commissie op om vraagstukken van waterverontreiniging te bestuderen. Men werd blijkbaar geïnspireerd door de gedachte: te werk gaan zonder een commissie is een omis-sie!

Inmiddels was op 3 juni 1966 door de toenmalige Minister van Volksgezondheid Hulpiau een nieuw „Wetsontwerp op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging” bij de Senaat ingediend. Door de ontbinding van de Kamers in 1968 en de indiening en behandeling van het wetsontwerp op de bescherming van het grondwater onderging de behandeling van dit wetsontwerp een aanzienlijke vertraging. Eerst 5 jaar later werd het wetsontwerp met algemene stemmen aangenomen. De nieuwe wet, gedateerd 26 maart 1971,

verscheen in het Staatsblad van 1 mei 1971.

De wet van 26 maart 1971 heeft, rekening houdende met de ondervinding, opgedaan met de wet van 11 maart 1950, de tekortkomingen van die wet willen vermijden. De nieuwe wet is eveneens een raamwet en omvat 50 artikelen, verdeeld in 5 hoofdstukken. De wet is gebaseerd op het *decentralisatieprincipe*: het kwalitatief beheer van de oppervlaktewateren en de organisatie van de rioolwaterzuivering in het *regionale* vlak. Hiertoe worden drie publiekrechtelijke lichamen, *afvalwaterzuiveringsmaatschappijen* genaamd, opgericht en wel:

1. voor het stroomgebied van de waterlopen, die naar de kust afwateren alsmede voor de territoriale kustwateren;
2. voor het stroomgebied van de Schelde;
3. voor het stroomgebied van de Maas.

Deze 3 maatschappijen zullen worden belast met de zuivering van het afvalwater in hun gebied en zullen de reeds bestaande rioolwaterzuiveringsinstallaties overnemen. De zorg voor de zuivering van het afvalwater wordt dus aan de gemeenten ontnomen. Onder „rioolwaterzuiveringsinstallatie” wordt verstaan de toevoerriolen, de pompgemalen, de eigenlijke zuiveringsinstallaties en de effluentleidingen.

De beheersorganen in elke zuiveringsmaatschappij zullen bestaan uit afgevaardigden van de provincies, die geheel of gedeeltelijk in het ambtsgebied zijn gelegen, afgevaardigden van de industrieën, die hun afvalwater in de gemeenteriolen of in de toevoerriolen lozen en vertegenwoordigers van de waterleidingbedrijven, die oppervlaktewater onttrekken binnen het ambtsgebied van de maatschappij. Er wordt niet voorzien in de rechtstreekse deelneming van de gemeenten, maar de provincies worden uitgenodigd om een aantal van hun vertegenwoordigers te kiezen onder de gemeentelijke gevolmachtigden, die op dit gebied enige bevoegdheid of ervaring bezitten.

De zuiveringsinstallaties kunnen voor 80 % door de Staat worden gesubsidieerd; het overige gedeelte alsmede de bedrijfskosten komen ten laste van de zuiveringsmaatschappijen. De provincies dragen daarin bij naar rato van het aantal inwoners en de industrieën, die op een rioleringsstelsel of een toevoerriool zijn aangesloten, naar rato van het inwonerekwivalentiegetal van hun afvalwater.

Aan het hoofd van elke maatschappij wordt een directeur geplaatst, die verantwoordelijk is voor het toezicht op de kwaliteit van het oppervlaktewater in zijn gebied en die bevoegd is om de vergunningsvoorwaarden vast te stellen voor het lozen van het afvalwater van de bedrijven in riolen en in oppervlakte-

water. Hij neemt deze bevoegdheid dus over van de technische ambtenaren van de Dienst voor Zuivering van Afvalwater. Alleen voor het lozen van normaal huishoudelijk afvalwater in de openbare riolen wordt de vergunning verleend door het College van Burgemeester en Schepenen. Bij de Koning kan beroep worden aangetekend en anderzijds kan de Minister van Volksgezondheid, die een afschrift van alle lozingsvergunningen zal ontvangen, deze binnen een tijdsbestek van 60 dagen intrekken.

De directeur en het technisch personeel van de afvalwaterzuiveringsmaatschappijen zijn tevens bevoegd om alle afvalwaterlozingen te controleren; de directeur heeft bovendien het recht de overtredingen van de wettelijke bepalingen te constateren en proces-verbaal op te maken. De kosten van dit toezicht op de afvalwaterlozingen zullen door de Staat worden betaald.

Volgens art. 28 van de nieuwe wet wordt de Raad van Beheer van elke zuiveringsmaatschappij samengesteld uit 9 leden, waarvan 5 uit vertegenwoordigers van de betrokken provincies, 1 uit vertegenwoordigers van de waterleidingbedrijven en 3 uit vertegenwoordigers van de industriële ondernemingen, die de behandeling van hun afvalwater aan een zuiveringsinstallatie van de maatschappij toevertrouwen.

Volgens art. 20 worden de kosten van beheer en werking van de zuiveringsmaatschappijen uitsluitend gedekt door bijdragen van de geassocieerde provincie(s) en van de ondernemingen, waarvan het afvalwater wordt behandeld in een installatie van de zuiveringsmaatschappij en dat een groter verontreinigend vermogen heeft dan de door de Koning voor elke categorie van ondernemingen vastgestelde minima en voorts ook van de ondernemingen, waarvan het afvalwater wordt behandeld in hun eigen installaties en dat een grotere vervuilingswaarde heeft dan de door de Koning vastgestelde minima.

Art. 33 bepaalt, dat de Staat bijdraagt in de investeringskosten, door een industriële onderneming gemaakt ter voldoening aan de wettelijke eisen inzake de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, hetzij omdat die onderneming bij de vestiging in een bepaalde zone voor de zuivering van het afvalwater om geldige redenen geen gebruik maakt van een installatie van de zuiveringsmaatschappij, hetzij omdat de lozingsvergunning van een reeds gevestigde onderneming deze verplicht tot een speciale behandeling van het afvalwater, waarvoor aanvullende investeringen vereist zijn.

Krachtens art. 35 vergoedt elke zuiveringsmaatschappij aan de in haar gebied gevestigde ondernemingen op hun verzoek geheel of ten dele de bedrijfskosten van de zuiveringsinstallaties, waarin zij hun afvalwater behandelen, voorzover dat afvalwater niet in de installaties van

de maatschappij kan worden gezuiverd; waarbij de ondernemingen dan gehouden zijn de verplichtingen en het reeds eerder aangehaalde art. 20 na te komen.

De sancties zijn verzwaard in vergelijking met die in de wet van 11 maart 1950. Art. 41 bepaalt, dat de overtreder van de voorschriften van deze wet of van de uitvoeringsbesluiten — onverminderd de toepassing van de straffen gesteld in het Strafwetboek — wordt gestraft met gevangenisstraf van 8 dagen tot 6 maanden en met een geldboete van 26 tot 5000 francs of met een van die straffen alleen.

Het laatste hoofdstuk omvat overgangs-, wijzigings- en opheffingsbepalingen. De overgangsmaatregelen verliezen hun geldigheid uiterlijk 5 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet. Volgens art. 49 wordt de wet van 11 maart 1950 op de bescherming van de wateren tegen verontreiniging opgeheven door de wet van 26 maart 1971, maar de uitvoeringsbesluiten van de wet van 11 maart 1950 blijven van kracht tot de dag waarop zij door de Koning uitdrukkelijk worden opgeheven. Volgens art. 50 treden de bepalingen van de nieuwe wet in werking op de data, die de Koning bepaalt en uiterlijk 3 jaar na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (1 mei 1971).

Evenals de oude wet van 11 maart 1950 is ook deze wet een raamwet en de toepassingsmogelijkheid ervan is afhankelijk van uitvoeringsbesluiten. Tot dusver is de wet nog niet in werking getreden; de uiterste datum van inwerkingtreding is gesteld op 1 mei 1974.

Volledigheidshalve moet worden opgemerkt, dat er ook nog een wetsontwerp op de bescherming van het grondwater in behandeling is. Een bespreking hiervan zou echter te ver voeren en valt buiten het kader van dit artikel.

Literatuur

De Baenst, N. „*Vers une rénovation de la législation sur la protection des eaux contre la pollution*”. La Technique de l'Eau et de l'Assainissement nr. 269 (1969) 43.

De Baenst, N. „*La future législation belge sur la protection des eaux contre la pollution*”. Annales Gembloux 77 (1971) (1) 75.

De Baenst, N. „*Wettelijke en administratieve aspecten van de strijd tegen de waterverontreiniging*”. Verslag van de Nationale Conferentiedagen voor de Bescherming van het Water (1968) 63. Ook in: La Sucrierie Belge 89 (april 1970) 187.

De Baenst, N. „*Een nieuwe wet op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging*”. Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België nr. 97 (juli 1971) 215.

Poma, K. „*De bescherming van het oppervlakte- en grondwater in België*”. VOM 15 (1972) (11) 382.

Belgisch Staatsblad van 27 april 1950, nr. 117.

Belgisch Staatsblad van 1 mei 1971.