GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLVII

RAPPORT VAN DE COMMISSIE WATERRECHT

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. – HAARLEM

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

XLVII

RAPPORT VAN DE COMMISSIE WATERRECHT

1963

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. — HAARLEM

INHOUD

1. Inleiding 1
2. Wettelijke regeling voor de waterhuishouding 2
3. De juridische structuur van het waterrecht 8
4. Het beheer van de nationale waterhuishouding 14
5. Het beheer van de hoofdwaterkering 20
6. Bebouwing en beplanting op waterkeringen 23
7. Grondwater 25
8. Waterlozing 28
9. Watertoevoer 29
10. Waterafvoer 30
11. Zuivering van afvalwater 30
12. Energie-opwekking door waterkracht 33
13. Scheepvaart 35
14. Afkalvende oevers 37
15. Kaden 38
16. Waterleggers 40
17. Baden en zwemmen 41
18. Plassenschappen 43
19. Visserij 44
20. Rechtsbescherming 46
21. Conclusies 51

Bijlage I. Tien stellingen van waterrecht, door Mr. S. J. Fockema Andreae 58

Bijlage IIa. Internationale rivieren 60

Bijlage IIb. International Law Association, Resolutions . . . 62

1. INLEIDING

Het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht vond in zijn vergadering van juli 1956 in de door mr. S. J. Fockema Andreae gepubliceerde „Tien stellingen van waterrecht" aanleiding tot instelling van een commissie ter bestudering van het waterrecht. Het deed de suggestie dat de commissie de bedoelde tien stellingen als „working paper" zou kunnen gebruiken. De stellingen, die destijds reeds uitverkocht waren, zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.

De commissie werd als volgt samengesteld:

mr. S. J. Fockema Andreae, voorzitter,

prof mr. W. G. Vegting, vice-voorzitter,

ir. C. Biemond, mr. E. J. N. M. Bogaerts, mr. dr. Th. F. J. A. Dolk, prof. mr. A. M. Donner, mr. H. Fortuin, prof. dr. B. de Goede, dr. A. H. Günther, prof. ir. F. Hellinga, ir. J. J. Hopmans, mr. J. M. Kan, prof. ir. J. L. Klein, prof. W. F. J. M. Krul, dr. ir. F. P. Mesu, prof. mr. J. M. Pieters, prof. mr. C. H. F. Polak, mr. G. J. C. Schilthuis, prof. ir. J. Th. Thijsse, mr. J. H. Vergragt, mr. Th. A. J. Vosters, A. L. Wilkeshuis, dr. J. Winsenius, leden, mr. H. D. van Wijk, lid-secretaris; mevrouw mr. A. Rothuizen—Geerts werd benoemd tot adjunct-secretaresse.

Nog eer de commissie in eerste vergadering bijeen kwam werd prof. Vegting door de dood weggenomen; de commissie heeft het bijzonder betreurd dat zij bij haar arbeid de steun en leiding van deze voortreffelijke kenner van het administratieve recht heeft moeten missen. Zij benoemde in haar eerste vergadering tot haar vice-voorzitter mr. G. J. C. Schilthuis. Prof. Donner heeft door drukke werkzaamheden en later door benoeming in een functie die hem naar het buitenland deed verhuizen geen gelegenheid gevonden aan de werkzaamheden van de commissie deel te nemen; ook mr. Kan werd, aanvankelijk door ziekte, verhinderd de vergaderingen van de commissie bij te wonen. Toen prof. Krul op 13 oktober 1958 ontslag nam als lid van de commissie werd de heer mr. G. W. Putto, die hem tevoren reeds had vervangen, als lid beschouwd. De werkzaamheden van de adjunct-secretaresse werden naderhand overgenomen door de heer J. Rothuizen.

In haar eerste vergadering, gehouden op 9 november 1956, besloot de commissie tot benoeming van een viertal sub-commissies, aan welke werd opgedragen de materie die de commissie had te bestuderen en de daarbij zich voordoende vragen te inventariseren. Op de basis van de door deze sub-commissies uitgebrachte rapporten beraadde de commissie zich vervolgens in 29 plenaire vergaderingen. Haar conclusies en de overwegingen die haar daartoe leidden, legt zij neer in het hierachter afgedrukte rapport. Daaraan voegt zij toe een nota van haar lid mr.

H. Fortuin betreffende internationale problemen van waterrecht, met twee bijlagen.

2. WETTELIJKE REGELING VOOR DE WATERHUISHOUDING

Overziet men het totaal van ons positieve recht voor zover dat in enig opzicht met water te maken heeft, dan kan men concluderen dat dat recht in belangrijke mate water*staats*recht is en dat het meest algemeen daarin aanwezige motief is de zorg tegen water*overlast*. Afzonderlijke wetten en bepalingen zijn door andere motieven ingegeven: de enkele jaren geleden tot stand gekomen Grondwaterwet waterleidingbedrijven beoogt verschaffing van goed drinkwater voor de mens; de artikelen 675–677 Burgerlijk Wetboek keren zich tegen misbruik-van-recht-op-water op positiever wijze dan de rechter — en eerlang wellicht de wet — doet tegen misbruik van recht sec; de Wet op de bevloeiingen — zelden, indien al ooit toegepast — zou nog verder kunnen reiken in het mogelijk maken van kunstmatige irrigaties, met duldplicht van privaatrechtelijke rechthebbenden. Zo zouden meer wettelijke regelingen of bepalingen zijn aan te wijzen, maar het zouden slechts meer incidentele gevallen zijn, een integrale regeling van een ander groot algemeen belang dan dat van de bestrijding van de wateroverlast zouden deze tezamen niet opleveren.

Toch heeft het water in het maatschappelijk bestel een zeer algemene functie, met vele facetten; vele van die „deelfuncties" kunnen echter zonder bezwaar „in stilte" genoten worden, waarmee met name bedoeld is dat de wetgever daarbij geen belangrijke taak heeft; maar wel vraagt met steeds sterker klem naast de wateroverlast de water*schaarste* aandacht, naast de waterkering de waterwinning. De waterbehoefte neemt toe met de groei van de bevolking en met de — daarmee verband houdende — intensivering van grondgebruik in land- en tuinbouw en de toenemende industrialisatie; de watervoorraad ondergaat van deze factoren geen invloed in gunstige zin, wel kan men zeggen dat de toenemende afvoer van vuil water vooral van de industrie van nadelige invloed is op de beschikbare kwantiteit water van goede hoedanigheid; deze industriële vervuiling buitenslands is ook van invloed op de kwaliteit van het water dat b.v. in Rijn en Maas over onze grenzen het land binnenkomt. Daarnaast is de verzilting een factor die in dezelfde richting werkt. Al deze factoren, die nog niet zijn uitgewerkt, kunnen een tekort aan bruikbaar water bewerkstelligen, dat uiteraard in jaren met weinig neerslag en weinig aanvoer door de rivieren groter zal zijn dan in natte jaren. Dit tekort veroorzaakt de actualiteit van het begrip „waterhuishouding" [1], dat de gedachte inhoudt dat

[1] Men zie de vier waterhuishoudingsnummers van het tijdschrift „Water", ingeleid door de redactie in het nummer 5 april 1956, blz. 77, 78.
Algemene beschouwingen over de waterhuishouding in Nederland door ir. C. Biemond, blz. 79–89.
De waterhuishouding voor de landbouw in Nederland, door ir. S. Herweijer en ir. H. van Rossum, 23 augustus 1956, blz. 217–227.

het niet in overvloed aanwezige water economisch beheerd moet worden en dat wanneer desondanks toch nog tekorten ontstaan — tijdelijk of/en plaatselijk — door passende maatregelen er naar gestreefd moet worden dat de lasten daarvan op rechtvaardige wijze over de betrokkenen worden verdeeld. Hierbij is ook van betekenis het inzicht dat onze watervoorraad niet verdeeld is in afzonderlijke porties voor de verschillende gebieden van het land die niets met elkaar te maken hebben, doch dat integendeel onze gehele watervoorraad (grond- en oppervlaktewater omvattende) zodanig één geheel is, dat het daaruit putten in enig deel van het land van niet te verwaarlozen invloed kan zijn op de waterstand elders. Bij belangrijke waterstaatswerken als de kanalisatie van Rijn en IJssel is dat notoir, maar ook waar dit niet voor ieder waarneembaar is, geldt hetzelfde beginsel. Waar het nu zo gesteld is brengt de schaarste vanzelf de wenselijkheid naar voren, die in onze tijd ongetwijfeld tot een noodzakelijkheid groeit, dat deze „huishouding" geleid zal worden van één punt uit, vanwaar alle betrokken belangen zijn te overzien en te waarderen: openbare (drink-)watervoorziening, landbouw, industrie, scheepvaart, recreatie, visserij enz. Hiermee is nog niet gesteld de wenselijkheid van een volledig of in belangrijke mate gecentraliseerd beheer, waarover hieronder nader wordt gehandeld; ook bij verdergaande organisatie van het overkoepelend beheer in grote verbanden is een gedecentraliseerde behartiging van waterhuishoudingstaken (per stroomgebied, riverbasin) naar algemeen erkend wordt van uitnemende betekenis; afgezien echter van de keuze die men tenslotte wil doen ten aanzien van de organisatie van het beheer wordt hier in elk geval beoogd een uiteindelijk gecoördineerd „opper"-bestuur.

Als gezegd steekt de bezorgdheid van deskundigen over de lasten die ons water-tekort ons moet opleveren opvallend af bij de negatieve houding die de wetgever daartegenover tot hiertoe heeft aangenomen. Al te zeer verbazen hoeft dit overigens niet. Vooreerst spreken in dergelijke aangelegenheden de technici altijd het eerste woord; wanneer in hun kring de zaak is gaan leven zien zij vaak met enig ongeduld uit naar het verlossende woord van de wetgever. Evenwel is de overheid in een later stadium voor de zaak geïnteresseerd geworden en bovendien staat zij veel meer dan de deskundige technici voor de taak de verschillende om voorrang strijdende belangen te coördineren, en voor de andere: de juiste vorm te vinden voor de behartiging van deze nieuw in de overheidsbemoeiing op te nemen taak. Overigens zijn reeds tweemaal ontwerpen van wet ingediend die de strekking hadden de Rijksoverheid bevoegdheden te geven waardoor zij in Rijkswateren (grote rivieren) be-

(Vervolg noot blz. 2)

Watervoorziening van de industrie in de provincie Groningen door dr. ir. G. J. de Glee, 4 april 1957, blz. 84—88.

De zoetwatervisserij en de waterhuishouding in Nederland door dr. B. Havinga, met medewerking van D. E. van Drimmelen, blz. 88—94.

Waterverontreiniging door ir. J. J. Hopmans, 28 november 1957, blz. 327—331.

Recreatie en de waterhuishouding van Nederland door ir. R. van de Waal, 28 november 1957, blz. 331—335.

schikbaar water daarheen zou kunnen dirigeren waar het het dringendst nodig was; een ontwerp van 1890 is door de Eerste Kamer verworpen, een ontwerp van 1938 is na het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer niet verder behandeld geworden. Intussen is de zaak urgenter geworden door voortdurende werking van de genoemde factoren en is er ook overigens reden te pleiten voor een bredere wettelijke greep op het water dan in de vermelde wetsontwerpen werd beoogd. Tegelijkertijd zijn ook de mogelijkheden groter geworden.

De poging van 1938 had betrekking op het IJsselmeer dat in ons waterhuishoudingssysteem reeds thans en in de toekomst zeker nog meer een belangrijke functie heeft als waterreservoir, waaruit bij tijdelijke schaarste geput kan worden. De „tappunten" van dat reservoir waren en zijn in verschillende hand, waardoor de mogelijkheid bestaat dat wie het dichtst bij het water zit zijn land het best drenkt; door overleg is tot heden zulk een egoïstisch tappen voorkomen; een enkele maal heeft ook een voorwaarde, verbonden aan een Rijkssubsidie, in deze richting gewerkt. Evenwel wordt dit overleg bezwaarlijker bij toeneming van het aantal betrokken instanties, wanneer bij dat overleg geen bevoegdheid tot dwingend optreden achter de hand is. Naast het IJsselmeer zullen wij in de naaste toekomst als tweede belangrijk reservoir het Zeeuwse meer verkrijgen; en afgezien van deze twee belangrijke reservoirs behoren ook overigens maatregelen tot evenredige waterverdeling getroffen te kunnen worden.

Een voor de oppervlakkige beschouwer onzichtbaar waterreservoir bevindt zich onder de grond: het grondwater is in onze watereconomie van niet te onderschatten betekenis. Voor het onttrekken van water aan de bodem „ter openbare voorziening" is bij de Grondwaterwet waterleidingbedrijven van 1954 een publiekrechtelijke regeling getroffen. Ten aanzien van onttrekking door particulieren geldt de Hinderwet wanneer de krachtbron van die sterkte is dat zij onder de wet valt; in andere gevallen en ook eventueel indien ondanks de verleende Hinderwetvergunning toch schade aanwijsbaar is, is de zaak (verder) overgelaten aan het privaatrecht, dat wil zeggen dat de bevoegdheid van de eigenaar om op zijn grond water aan de bodem te onttrekken naar de jurisprudentie haar grens eerst vindt waar hij daardoor verdroging van de grond van zijn buurman zou bewerkstelligen [1]. Men mag wel aannemen dat alleen een duidelijk aantoonbare verdroging succes bij een schade-actie bij de burgerlijke rechter kan opleveren. Zou wateronttrekking door particulieren op grote schaal plaats vinden, dan is veel nadelig effect daarvan voor omliggende eigenaren — die mogelijk zelf kunstmatig water toegevoerd hebben — ook op verdere afstand denkbaar, dat voor de burgerlijke rechter niet zo gemakkelijk bewezen zal kunnen worden. Ook afgezien daarvan is het de vraag of, gegeven de waterschaarste, het beginsel wel juist is dat de eigenaar van de

[1] Vgl. arrest Hoge Raad, 18 februari 1944, N.J. 226 (wateronttrekkingsarrest; Jochems, Wassenaar). Het Rijk heeft wel vrijwillig schadevergoeding betaald bij indroging van gronden door de uitvoering van Rijkswerken, met name de drooglegging van de Noordoostpolder.

grond vrij mag beschikken ook over het water onder die grond, dat niet op te pompen is zonder dat daardoor het omringende grondwater elders in beweging komt. Een langzame beweging van het grondwater mag men trouwens ook zonder wateronttrekking aannemen, en dit is wellicht reeds reden genoeg om het grondwater niet te rekenen tot de bovenliggende grond. Er zou thans wellicht plaats zijn voor een regeling enigszins analoog aan die van de Mijnwet van 1810 welke voor het onttrekken van in de grond aanwezige delfstoffen een concessie van de Kroon vereist.

Een factor voor het behoud van aanwezig water — ook in de lucht — kunnen ook o.m. beplantingen zijn; in sommige buitenlandse wetgevingen worden ook deze conservatoire middelen mee onder de greep van de wettelijke normen gebracht.

De vraag of deze greep van één punt uit zó breed behoort te zijn dat zij ook de kwaliteit van het water tot voorwerp van uiteindelijke zorg van het opperbestuur maakt moet naar de mening van de commissie bevestigend worden beantwoord.

Wel is de recente instelling door de Rijksoverheid van een Inspectie, belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu in het kader van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, van belang te achten; deze Inspectie heeft o.m. tot taak, erop toe te zien dat het water als onderdeel van het milieu noch door hoedanigheidsfactoren noch ook anderszins bedreigingen van kleinere of grotere afmeting voor de menselijke gezondheid oplevert. Bekend is dat reeds lang een ontwerp van wet in voorbereiding is, waarvan de totstandkoming urgent moet worden geacht en waarvoor de tijd ook rijp moet worden geacht nu de lagere openbare lichamen — vooral gemeenten — te dezer zake inmiddels een weliswaar onvoldoende maar toch niet onbelangrijke hoeveelheid feitelijke arbeid hebben verricht die wel onontbeerlijk was eer de zaak vatbaar zou zijn voor volledige regeling door de centrale wetgever; belangrijk is voor het succes van zulk een wettelijke regeling ook dat geleidelijk de betekenis van deze taak niet alleen voor kleur en geur van het oppervlaktewater, maar ook voor onze totale watervoorziening gaat doordringen.

Een wettelijke regeling zal stellig een belangrijk deel van haar uitvoering moeten overlaten of opdragen aan lagere lichamen.

Ten aanzien van de kwaliteit van het door de rivieren ons land binnenstromende water is internationaal overleg noodzakelijk; evenzo terzake van het aftappen van water uit die rivieren ten behoeve van andere stroomgebieden in landen welke zij doorstromen eer zij ons land bereiken. Terzake van de verdeling van het Maaswater bestaat een internationale regeling in het Nederlands-Belgische scheidingsverdrag.

Stellig is er onder de huidige, bovengeschetste, omstandigheden voldoende grond voor het geven van een wettelijk kader aan de materie van de waterhuishouding. Andere landen zijn ons daarin reeds voorgegaan, ook landen die te dezer zake niet in zo veel ongunstiger omstandigheden verkeren dan wij. Te wijzen valt op een belangrijke recente

wet in West Duitsland van 1957, die de gehele waterhuishouding omvat en dus het grondwater met het oppervlaktewater tezamen in haar regeling betrekt. De belangrijkste elementen van deze wet mogen hier kort worden geschetst [1], zeker niet met de bedoeling deze zonder meer voor Nederland ter navolging aan te bevelen, maar wel om enige indruk te geven van grondgedachten die ook aan een Nederlandse regeling ten grondslag gelegd zouden kunnen worden. De wet maakt in beginsel alle watergebruik van een overheidsgoedvinden afhankelijk; evenwel kent de wet vrije marges die veelal bij landsverordening nader bepaald kunnen worden. De wet kent tweeërlei vorm van vergunning, nl. de Erlaubnis en de Bewilligung, die kunnen worden geweigerd wanneer van het beoogde watergebruik een benadeling van het algemeen belang, in het bijzonder indien daarvan een in gevaar brengen van de openbare watervoorziening te duchten is welke niet door voorwaarden (voorschriften) of door maatregelen van een openbaar lichaam voorkomen of goedgemaakt kan worden. De Erlaubnis is nauwelijks aan procedurevoorschriften onderworpen, en is vrij intrekbaar; voor de Bewilligung is een uitvoerige procedure voorgeschreven, die in het bijzonder ook de belangen van derden beoogt te dienen, deze vergunning geeft een bestendiger recht, dat evenwel tijdelijk blijft; wegens dreigende benadeling van het algemene belang kan de Bewilligung tegen schadevergoeding worden ingetrokken. Bij beide vormen van vergunning is mogelijk het opleggen van de verplichting tot betaling van bijdragen in de kosten van overheidsmaatregelen ter bescherming van het algemene belang dat door het watergebruik in het gedrang zou kunnen komen. De wet beoogt niet alleen een redelijk gebruik van de beperkte kwantiteit van het water zoveel mogelijk te waarborgen, maar ook de kwaliteit van het water te beschermen.

Nu ook bij ons de overtuiging dat het water schaars is algemener wordt, mag verwacht worden dat voorstellen van wet, die de commissie dringend noodzakelijk acht, de onontbeerlijke instemming zouden vinden niet alleen bij de Staten-Generaal, maar ook bij de instanties die bij de uitvoering van de te scheppen regelingen betrokken zouden moeten worden. Schaarste geeft *steeds* aanleiding tot het scheppen van rechtsregelen, opdat het schaarse goed billijk verdeeld wordt, zodat ieder het zijne krijgt. Men denke slechts aan de distributiewetgeving; een vrij duidelijke parallel met de materie van het schaarse water is te vinden in de materie van de schaarse grond: de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening beoogt een zodanige bestemming van de grond dat de verschillende daarop aanspraak makende belangen in zo goed mogelijke harmonie tot hun recht komen. Vergelijkbaar is de zaak van de distributie en de bestemming van het water in beginsel, in grondgedachte; immers, de grond is een vrijwel constante en vastliggende

[1] Voor een uitvoerige uiteenzetting zie men het artikel van dr. J. Winsemius in Bestuurswetenschappen 1956, blz. 276 e.v. Over de ontwikkeling der denkbeelden te dezer zake in Engeland zie men het artikel „Waterhuishoudingen in Engeland" van ir. C. Biemond in „Water" van 1962, blz. 271 e.v.

grootheid, welke op een bepaald ogenblik in zijn geheel een stel samenhangende, gecoördineerde bestemmingen kan verkrijgen, zij het ook dat deze mettertijd tengevolge van de wisseling der omstandigheden weer wijziging zullen behoeven. Bij het water is er daarentegen vrijwel niets constant; ook is de omvang en de specificatie van de toekomstige waterbehoefte niet bekend; het zal dan ook vrijwel ondoenlijk zijn om een verdeling, al zou die ook van wisselende factoren afhankelijk gemaakt worden, naar betrekkelijk objectieve normen in de wet, vast te leggen. Gewerkt zal wel moeten worden met bevoegdheden van de centrale overheid, krachtens welke eventueel ook provinciale en lokale overheden worden ingeschakeld, om in de verdeling zoals de natuur (of bestaande rechtsverhoudingen) die zou doen verlopen in te grijpen door het nemen of voorschrijven van dwingende maatregelen, waarbij men hopen mag dat deze bevoegdheden veelvuldig als stok achter de deur zullen kunnen blijven werken. Reeds hier komt de vraag van algemene aard aan de orde die verderop in dit rapport uitvoeriger zal worden besproken, nl. of de overheidsbevoegdheden aan zo concrete, objectieve kriteria kunnen worden gebonden, dat belanghebbenden aan de regelingen van waterrecht bepaalde aanspraken kunnen ontlenen. Gelijk nader zal worden betoogd komt het de commissie voor dat zulke objectivering wel ideaal is, maar dat die slechts in beperkte mate bereikbaar is; de bevoegdheden ook van een waterhuishoudingswet zullen uiteraard in het algemeen belang moeten worden uitgeoefend, dat mogelijk iets nader kan worden bepaald (vgl. het openbaar rivieren stroombelang in de Rivierenwet); b.v. kunnen de bevoegdheden worden gegeven tot het nemen van maatregelen die in het (algemeen) belang van de waterhuishouding van het Rijk of van een bepaald gebied worden vereist. Ter nadere toetsing aan dat algemene waterhuishoudingsbelang zou een beroep opengesteld kunnen worden waarover hieronder eveneens meer in het algemeen zal worden gesproken. Ook zou van betekenis kunnen zijn het inschakelen van een adviesorgaan (in de trant van de Zuiderzeeraad) of het scheppen van nieuwe beherende en dus beslissende openbare lichamen, het een en het ander met vertegenwoordiging daarin van belanghebbenden; ook dit is een onderwerp dat hieronder breder zal worden besproken. Overigens zou nog opgemerkt kunnen worden dat bevoegdheden tot optreden krachtens wettelijke regelingen niet gegeven behoeven te worden daar waar het vermogen tot ingrijpen met het beheer van waterstaatswerken is gegeven; dat vele belangrijke waterstaatswerken in beheer zijn bij het Rijk betekent dus een beperking van de greep van wettelijke normen; dit betekent intussen geenszins dat dat beheer niet in dezelfde zin gevoerd zal moeten worden naar welke die normen gehanteerd behoren te worden; voor de inbreng van taken in te scheppen nieuwe lichamen, voor het voegen van de vervulling van die taken onder een adviesverplichting en eveneens voor het onderwerpen daarvan aan een administratief beroep kan dan, óók in deze categorie, zeker reden bestaan.

Evenwel, als gezegd, deze vragen worden hier slechts voorlopig aan-

geduid; zij hebben algemener betekenis, maar het leek de commissie gewenst het desideratum van de algemene regeling van de waterhuishouding om de hiervóór ontwikkelde redenen in haar rapport voorop te stellen. Zou een wettelijke regeling als de commissie slechts wat haar strekking betreft schetste tot stand komen, dan zou het grote belang van de waterhuishouding wel materieel van vergelijkbare orde van gewichtigheid worden als het waterkeringsbelang, maar zijn regeling in de wet zou veel beperkter van inhoud moeten blijven. Praktijk en jurisprudentie zouden dit waterhuishoudingsrecht in de loop van de tijd nader moeten bepalen. Voor het scheppen van de wettelijke basis waarop deze praktijk en deze jurisprudentie tot ontwikkeling kunnen komen is de tijd echter naar de stellige overtuiging van de commissie zeker gekomen.

3. DE JURIDISCHE STRUCTUUR VAN HET WATERRECHT

De commissie heeft zich beraden over wat men zou kunnen noemen de juridische structuur van het waterrecht. Bij gemeenschappelijke aanvaarding van het uitgangspunt dat in de eerste van de „Tien stellingen" is geformuleerd:

> „Het doel van het waterrecht is, aan een ieder mens een zodanige hoeveelheid water van zodanige hoedanigheid te verschaffen als hij voor redelijke doeleinden redelijkerwijs behoeft; en tevens de mens te behoeden voor de gevaren, die hem door ongebreidelde hoeveelheid en/of ongecontroleerde hoedanigheid van water bedreigen"

kan men wat die structuur betreft nog twee kanten uit:

Men kan als uitgangspunt nemen de aanspraak van een ieder op een redelijke hoeveelheid water van redelijk goede kwaliteit, zodat degene die naar deze kriteria te kort komt een aanspraak zou hebben tot aanvulling respectievelijk verbetering. In deze richting tenderen de stellingen II en III waar zij spreken van bijzondere, anderen uitsluitende rechten of bevoegdheden op water of ten aanzien van wateren en van de beperking die deze rechten moeten lijden tengevolge van gerechtvaardigde belangen van anderen of ook tengevolge van de eisen van het algemeen belang. Kort gezegd is deze opzet van het waterrecht derhalve aldus:

voor door het recht erkende aanspraken van alle burgers op wat zij van de watervoorraad redelijkerwijze niet kunnen ontberen wijken aanspraken van civiel-rechtelijk of publiekrechtelijk rechthebbenden die verder zouden reiken.

Het aantrekkelijke van zulk een opbouw van het waterrecht schijnt te zijn dat aanspraken op een onmisbaar goed als water daarin erkenning vinden en daarin uitgangspunt zijn. Het zwakke element in deze structuur is evenwel de vaagheid waarmee de aanspraken noodgedwongen wel moeten worden aangeduid. Dit brengt mee dat realisering daar-

van eventueel met behulp van een onafhankelijke rechter haar typische moeilijkheden zal meebrengen.

Daartegenover staat als andere mogelijkheid die structuur van het waterrecht, welke als uitgangspunt neemt het feit dat de watervoorraad in zeer overwegende mate in beheer is bij publiekrechtelijke lichamen, welke dat beheer zullen behoren te voeren in overeenstemming met de eisen van het algemene belang, dat wil zeggen zó dat alle gegadigden voor water in onderlinge evenredigheid naarmate van het gewicht hunner belangen hun deel krijgen. Deze gegadigden kunnen zich als zodanig melden bij de beherende publiekrechtelijke lichamen, en deze zullen na afweging van belangen hier vergunnen, daar weigeren. Hier zijn dus geen aanspraken vastgelegd, zeker niet concreet gefixeerd, maar slechts bevoegdheden geschapen bij hantering van welke de verschillende meer of minder concurrerende belangen tot hun recht zullen kunnen komen.

De kracht van dit systeem schijnt juist daarin te liggen, dat niets is vastgelegd, doch dat slechts mogelijkheden zijn geopend, die op elk ogenblik al naar gelang van de zich voordoende omstandigheden tot realiteit kunnen worden gemaakt; daarbij zijn tevens tijdsbepalingen en nadere clausuleringen mogelijk, alsook een terugnemen van wat eerst werd toegestaan bij veranderde omstandigheden. De zwakheid van het stelsel ligt echter eveneens in zijn onbepaaldheid; niemand kan immers zeggen dat hem tekort wordt gedaan als hij niet kan wijzen op aanspraken waaraan niet is voldaan.

Duidelijk is bij kennisneming van ons positieve recht terzake van water en watergebruik, dat dit in grote hoofdzaak naar de tweede structuur is gevormd. Vergunningen kunnen worden verleend krachtens wet en verordening, bij welk laatste de waterschapskeuren een belangrijke plaats innemen; de desbetreffende bevoegdheden zijn vrijwel steeds geheel vrij in handen van de daarvoor aangewezen overheidsorganen gelaten. In het bijzonder valt in dit verband te wijzen op vergunningen voor waterlozing en wateronttrekking; of (veelal verontreinigd) water, waarmee betrokkenen dikwijls bepaald „omhoog zitten" zal worden geloosd, of water waaraan b.v. voor land- en tuinbouw dringend behoefte bestaat zal worden onttrokken, het staat meestal — behoudens beroep dat wel dikwijls maar zeker niet altijd openstaat — zonder nadere bepaling ter vrije beoordeling van het lichaam dat de desbetreffende boezem beheert.

In de Grondwaterwet waterleidingbedrijven van 1954 kan men in zoverre een uitzondering op dit systeem opmerken, dat deze wet (artikel 6) aan rechthebbenden ten aanzien van enig onroerend goed de verplichting oplegt wateronttrekking met vergunning krachtens de wet te gedogen ook als de stand van het water in dat onroerende goed daardoor verandering ondergaat, behoudens recht op schadevergoeding. De waterleidingbedrijven — en men kan zeggen: de gebruikers ten behoeve van wie deze bedrijven werken — hebben hier dus een aan-

spraak op onttrekking van water. De uitzondering is evenwel niet een volkomene: hier gaat het om onttrekking van water aan particuliere gronden door een openbaar nutsbedrijf; in de gevallen die de vorige alinea als *regel* op het oog had gaat het om water dat in enigerlei vorm onder beheer staat van een openbaar lichaam; dat lichaam maakt dan dus uit wat aan particulieren of ook aan andere openbare lichamen kan worden vergund, zonder dat dezen enig recht hebben.

Dit valt wel te onderstrepen wanneer men iets onbevredigends voelt in ons waterrecht in dit opzicht, dat op een goed dat van zo essentieel belang is voor de burger geen *recht* wordt erkend, maar dat het slechts bij wege van gunst door de beherende lichamen ter beschikking wordt gesteld. *Dit* nl. valt te onderstrepen, dat een „gunst" van zulk een beherend openbaar lichaam zozeer iets anders is (behoort te zijn) dan een gunst van een particulier, dat het misschien nauwelijks juist is in het eerste geval van een gunst te spreken. Een openbaar lichaam heeft nooit een eigen belang zoals een particulier, zijn hele taak is juist de belangen der burgers tegen elkaar af te wegen en deze naar de maatstaf van het suum cuique te behartigen. Men kan dus stellen dat het water juist met het oog op de rechten van de burgers in publiek beheer is gebracht. Dat die rechten niet voor ieder concreet vastgesteld (vaststelbaar) zijn is een andere zaak.

Uiteraard is deze theoretische aanduiding te simplistisch en dus ook te idealistisch. In werkelijkheid kan menig redelijk belang van burgers in het gedrang komen nu deze belangen zo talrijk en zo verschillend zijn, en de beherende lichamen eveneens groot in aantal, van zeer verscheiden formaat en niet alle met een even veel omvattende taak belast. De vraag is evenwel of zulk een in het gedrang komen van redelijke belangen minder te duchten zou zijn bij ombouw van ons waterrecht naar de andere structuur, die haar uitgangspunt neemt in de rechten der individuen. Juist de onmogelijkheid om hier even concreet en even objectief als b.v. bij de levensmiddelendistributie in oorlogstijd ieders aanspraak vast te leggen en vervolgens ook de realisering daarvan te verzekeren moet de vraag wel doen opkomen of bij deze benadering van de andere kant men niet dezelfde moeilijkheden zou ontmoeten, en dezelfde onbevredigdheid ervaren.

Bij de discussies in de commissie over de hierboven kort ingeleide vraag bleek voor het systeem dat zijn uitgangspunt vindt in de rechten van particulieren veel gevoeld te worden; ook waar anderzijds dit systeem niet te realiseren werd geacht ontbrak het toch niet aan sympathie voor de idee. Betoogd werd ook dat in Nederland de heerschappij van het vrije goedvinden der overheid in het waterrecht sterker is dan in alle andere vergelijkbare landen en tevens dat het in het verre verleden op ons grondgebied anders is geweest: er waren meer rechten, aanspraken van particulieren, die langs rechterlijke weg gehandhaafd konden worden [1]. In latere tijd is dit bestel in andere richting omgebo-

[1] Zie mr. S. J. Fockema Andreae, Het Hoogheemraadschap Rijnland, zijn recht en zijn bestuur van den vroegsten tijd tot 1856.

gen en is de huidige situatie van de feitelijke alleenheerschappij van het vrije goedvinden der administratie ontstaan, welke situatie hier om verschillende redenen nog bezwaarlijker moet worden geacht dan in andere sectoren van het openbare bestuur: in de eerste plaats gaat het om een goed — water — dat tot de meest primaire levensbehoeften van de mens behoort, in de tweede plaats bestaat in deze sector een relatief geringe gelegenheid tot toetsing van het overheidshandelen langs de weg van rechtspraak of beroep en tenslotte vertoont ons waterstaats- en waterschapsrecht een beeld van grote verbrokkeldheid, er is hier minder dan op andere gebieden van wetgeving een groei naar uniformiteit geweest die overzichtelijkheid meebrengt. Dat met het systeem van het vrije goedvinden veelszins een redelijke behartiging van respectabele particuliere belangen gepaard blijkt te gaan neemt toch niet weg dat in beginsel voorkeur wordt gevoeld voor een systeem dat in zichzelf meer waarborgen heeft voor een rechtvaardige werking in de praktijk.

De vraag is evenwel — zij werd hiervoor reeds aangestipt — of een principieel andere opbouw van ons waterrecht, die wellicht uit een oorspronkelijke opzet had kunnen groeien indien niet een ombuiging in andere richting had plaats gehad, thans ook alsnog door reorganisatie die op korte termijn wordt nagestreefd zou kunnen worden verkregen. Een eerdere vraag is trouwens reeds of die ombuiging niet vroeg of laat in meerdere of in mindere mate toch had moeten komen met de ontwikkeling van de samenleving die in toenemende mate een tekort aan bruikbaar water deed zien in verhouding tot de steeds toegenomen en nog gedurig groeiende behoefte. Duidelijk schijnt wel te zijn dat een systeem dat geheel en consequent uitgaat van rechten van particulieren moeilijker op een rechtvaardige wijze te realiseren is naarmate het water schaarser is.

De commissie heeft zich tegenover deze vraag echter gerealiseerd dat:

1. een systeem dat zoal niet ten volle dan toch zoveel mogelijk uitdrukkelijk aanspraken van particulieren erkent, de moeite van het nastreven waard moet worden geacht;
2. het dan wenselijk is te trachten althans de hoofdbeginselen die bij het gebruik van water, naar algemeen gevoelen, behoren te gelden, zo concreet mogelijk te formuleren;
3. het denkbaar is dat men in eerste instantie met het rechtstreeks stellen van normen niet zo bijzonder ver zou kunnen komen, maar dat het in ons gedecentraliseerde bestel goed zou passen dat die normen dan verder trapsgewijze bij algemene maatregelen van bestuur, provinciale verordeningen en waterschapskeuren gepositiveerd zouden worden;
4. het eveneens denkbaar is dat dergelijke normen langs de meer indirecte weg van rechtspraak of beroep geleidelijk uit een casuïstiek naar voren komen.

Een sluitend systeem van normen die de burger concrete aanspraken geven — van waarborgnormen, zo men deze oude term hier nog wil aanvaarden — is de commissie bij haar onderzoek wel gebleken een althans vooralsnog onbereikbaar ideaal te zijn. Zij wil niettemin hieronder beknopt rekenschap geven van de gedachten hieromtrent die haar hebben beziggehouden, ook omdat zoals zojuist is gesteld, een gedeeltelijk resultaat in deze richting ook de moeite waard kan zijn, waarbij de commissie nog heeft overwogen dat haar overwegingen te dezer zake niet alleen wetgevers die met een taak op dit gebied zouden worden belast — boven punten 2 en 3 — maar ook rechtsprekende- of beroepsinstanties — punt 4 — van nut kunnen zijn.

Een wettelijke regeling zou moeten beginnen met het scheppen van zekerheid — ook voor het publiek — omtrent het beheer van de verschillende wateren. De wet of krachtens haar een algemene maatregel van bestuur zou de territoriale wateren, de Waddenzee, het IJsselmeer, straks het Deltameer en het Zeeuwse meer, de grote rivieren en andere wateren kunnen aanwijzen als staande onder beheer van het Rijk; die wet zou voorts kunnen bepalen dat provinciale verordeningen, onder goedkeuring van de Kroon, andere wateren zouden kunnen aanwijzen als te vallen onder beheer van waterschappen en gemeenten; niet met name vermelde wateren zouden dan onder beheer van de provincie vallen. Overigens zij hier reeds verwezen naar de hieronder op blz. 16 gelanceerde gedachte van nieuw te scheppen lichamen voor beheer van openbare wateren.

De wet zou de opzettelijke aandacht van de lagere wetgevers moeten vragen ten aanzien van de voorwaarden voor bijzonder gebruik van water (of voor gebruik van water voor bijzondere doeleinden en belangen); voor de wateren onder beheer van het Rijk zouden deze algemene voorwaarden vastgesteld moeten worden bij algemene maatregel van bestuur, voor andere wateren respectievelijk bij provinciale verordening, bij gemeentelijke verordening en bij waterschapskeur; de Provinciale Staten zouden overeenkomstig de normale verhouding van de verordeningsbevoegdheden bevoegd moeten zijn ook ten aanzien van wateren onder beheer van gemeenten en waterschappen op te treden; afgezien daarvan zou de wet een termijn moeten inhouden binnen welke de uitvoeringsregelingen tot stand zouden moeten zijn gekomen, bij het verstrijken waarvan een hoger gezag bevoegd zou worden. Ook tot latere wijziging of aanvulling van de voorschriften zou van hoger hand stimulerend gewerkt moeten kunnen worden, met vergelijkbare hogere competentie als stok achter de deur (vgl. artikel 12 Woningwet, artikel 126 Ambtenarenwet enz.).

Van belang zou kunnen zijn publikatie van de tot stand gebrachte regelingen, opdat de verschillende lichamen zich aan elkanders voorbeeld kunnen spiegelen. Van tenminste evenveel belang zou zijn het publiceren van jaarlijkse verslagen omtrent de toepassing van de voorschriften; in deze verslagen zouden uiteraard ook de uitspraken in

beroep die ten aanzien van beschikkingen der respectievelijke lichamen zouden zijn gedaan moeten worden vermeld.

De voorschriften waarop hiervoor werd gedoeld zouden uiteraard in overwegende mate betrekking hebben op het geven of weigeren van vergunningen tot gebruik van water. Zij zouden van tweeërlei aard kunnen zijn, nl. van formele en van materiële aard. De eerste zouden b.v. betrekking kunnen hebben op de procedure die bij het behandelen van een vergunningsaanvrage moet worden gevolgd; voorgeschreven zou b.v. kunnen worden het publiceren van de aanvrage, opdat belanghebbenden — waaronder ook gegadigden voor watergebruik in de naaste toekomst worden gerekend — bezwaren kunnen inbrengen; waar vooraf bepaalde eisen kunnen worden vastgesteld waaraan de wateren moeten voldoen zou overwogen kunnen worden te bepalen dat deze slechts als maatstaf bij de beslissing kunnen gelden voor zover zij in een legger — waarover hieronder nader — zijn geregistreerd; een overeenkomstige bepaling is denkbaar voor het geval dat tevoren enig plan met betrekking tot het gebruik van het water is opgesteld; ook zou motivering van afwijzende beschikkingen kunnen worden voorgeschreven.

Bepalingen van meer materiële aard zullen moeilijker zijn vast te stellen; zij zouden de strekking moeten hebben van voorrangsregels in de onderlinge concurrentie der gegadigden voor het schaarse water, voor het lozen op het water dat maar een beperkte hoeveelheid ongezuiverd afvalwater kan verwerken etc. De concurrentieverhoudingen die om ordening vragen zijn van verschillende aard: er is concurrentie tussen verschillende belangen: drinkwatervoorziening, land- en tuinbouw, recreatie, industrie (koelwater), scheepvaart enz., enz.,; er is ook concurrentie tussen hen die thans en wellicht reeds sinds jaar en dag ongehinderd en onbeperkt water gebruiken en nieuwe gegadigden; de vraag in welke rangorde de verschillende belangen prioriteit moeten genieten is wat de meest primaire behoeften betreft wellicht nog gemakkelijk eenstemmig te beantwoorden, de drinkwatervoorziening zal b.v. algemeen zeer hoog worden geplaatst; naarmate men verder komt in de reeks zullen de rangnummers van streek tot streek meer blijken te verschillen, waarom ook de mogelijkheden tot het fixeren van deze rangorden toenemen naarmate de voorschriften sterker gedecentraliseerd worden vastgesteld; men moet echter ook hier rekening houden met de mogelijkheid van wisseling in de loop van de tijd en dus niet de gedachte hebben dat men ook voor de lager gewaardeerde behoeften eens voor goed een plaats op de prioriteitenlijst zal kunnen aanwijzen.

De vraag of nieuw zich meldende gegadigden moeten achterstaan bij hen die reeds langere of kortere tijd van het water genieten is ook niet zonder meer op een voor alle situaties passende wijze te beantwoorden; en wellicht zal bij gelijkheid van situaties ook verschil van inzicht tot een verschillend antwoord op deze vraag leiden, wat op zichzelf niet verwerpelijk behoeft te zijn. In elk geval schijnt bij het zoeken van een antwoord op deze vraag wel van belang of de oude gebruikers

in het redelijke vertrouwen dat zij van het water zouden kunnen blijven profiteren al of niet belangrijke investeringen hebben gedaan voor hun bedrijven waarin zij het water gebruiken of waaruit zij het water lozen; verder zal dan van belang zijn of zij een op te leggen beperking van het watergenot kunnen compenseren, of dat ook economisch gezien te vergen is, hoe groot het belang van de nieuwe gegadigde is — eventueel ook uit oogpunt van de nationale of regionale economie — en of dat belang rechtvaardigt een bijdrage te vorderen tot schadeloosstelling van de oude gebruikers. Moet dus zeker een belangrijk deel van de beantwoording van de hier opgeworpen vraag worden uitgesteld tot het concrete geval zich voordoet, voor bepaalde situaties (wateren) zal een begin van beantwoording mogelijk reeds „in abstracto" te geven zijn, en bezinning daarop zal dan ook bij de (gedecentraliseerde) vaststelling van de voorschriften die hier besproken worden mogen worden verwacht.

Bij het stellen van de voorgaande alinea's was de aandacht steeds gericht op het oppervlakte-water. In een wet die de basis zou zijn voor de nadere regelingen die daar als mogelijk worden voorzien zou het grondwater niet vergeten behoren te worden; dit zou echter minder doelmatig in dezelfde trant over de zorg van de verschillende openbare lichamen kunnen worden verdeeld. Veeleer lijkt het dienstig voor onze gehele voorraad grondwater een soort rijksbeheer te proclameren. Nadere bepalingen dienaangaande — waarbij voor soortgelijke overwegingen als ten aanzien van het oppervlaktewater tot op zekere hoogte plaats is — zouden dan bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld.

De commissie is zich na uitvoerige bespreking van het onderwerp dat hiervoor werd aangeduid wel bewust geworden dat de verhoging van de rechtszekerheid langs de directe weg die hier voor ogen stond op het geheel van het gebied van het waterrecht gezien maar van zeer beperkte betekenis zal kunnen zijn, althans voorshands. Bij de bespreking van het vraagstuk van de rechtsbescherming meent zij echter hetzelfde probleem van de andere zijde te benaderen; toetsing in beroep wil ook eenheid van beleid bewerken zover dat mogelijk is, door objectivering der maatstaven, voor zover die bereikbaar is. Mogelijk zal, naarmate langs deze indirecte weg vruchten worden gewonnen, de directe weg meer begaanbaar blijken, al zal dan uiteraard het ontbreken van (voldoende capaciteit van) die directe weg tegelijkertijd minder als gemis worden gevoeld.

4. HET BEHEER VAN DE NATIONALE WATERHUISHOUDING

In het voorgaande kwam reeds een en andermaal naar voren dat de omstandigheden van de tijd die wij beleven dringen naar een sterker gecoördineerd beheer van de nationale watervoorraad. In de vorige paragraaf werd de mogelijkheid bepleit van een organisatorisch sluitend systeem en van het diligent zijn van de verschillende met het

beheer belaste besturen ten aanzien van de uitvaardiging van voorschriften die ook de belanghebbenden bij het water zo groot mogelijke zekerheid bieden. Wat de belangrijkste wateren betreft werd daarbij rijksbeheer als voor de hand liggend uitgangspunt genoemd.

In de commissie zijn evenwel twee stelsels uitvoerig besproken om aan de beheersvorm — in grote lijnen — een uitwerking te geven. Bij beide staat voorop de overtuiging van de commissie, dat belanghebbende groeperingen in het beraad over hun vaak tegenstrijdige belangen moeten worden ingeschakeld nu het gaat over een zo gewichtige aangelegenheid, die voor allen meer en meer een kernvraagstuk gaat worden. Eveneens staat de commissie nog de hiervoor besproken wenselijkheid voor ogen, te streven naar een behandeling van zaken op de basis van — wellicht in de tijd eerst geleidelijk vast te stellen — normen van beheer, welke openbaar zijn gemaakt en waaraan rechten kunnen worden gespiegeld. In zulk een gedachtengang is als gezegd een beroepsinstantie onmisbaar. Anderzijds mag niet worden verzuimd om centraal te stellen de verantwoordelijkheid van de regering, die van oudsher in dit land gegolden heeft voor de zaken van de waterstaat.

Het vraagstuk van de waterhuishouding in nationaal verband is reeds enkele malen aan de orde geweest. In 1938 werd een ontwerp van wet ingediend waaromtrent de Unie van Waterschapsbonden in 1940 een uitvoerig adres aan de Tweede Kamer richtte. Dit ontwerp werd in 1948 ingetrokken. De daarbij voorgestelde regeling noch de bij de waterschappen rijzende bedenkingen waren nieuw. Bij de totstandkoming van de wet van 1891 tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken kwam zulk een regeling reeds aan de orde, maar bleek de Kamer er afwijzend tegenover te staan.

In 1950 werd een nieuw ontwerp van wet ingediend (wetsontwerp 2023) dat eveneens aanleiding heeft gegeven tot een stroom van opmerkingen, die tengevolge hadden dat het ontwerp tot nu toe onafgedaan bleef. Hoewel dit ontwerp minder ver ging dan het voorgaande — het beperkte zich, anders dan dat, tot de rijkswateren — ging de Memorie van Toelichting op het ontwerp uit van de gedachte dat de zoetwaterdistributie in handen van het Rijk diende te berusten. In tegenstelling tot vroeger, aldus de Memorie, toen het verwijderen van overtollig water een van de belangrijkste opgaven was waarvoor de bevolking zich gesteld zag, is heden ten dage op de voorgrond getreden de zorg om verschillende gebieden van zoet water te voorzien. Van het vroeger uitsluitend als vijand behandelde water wordt thans dus vóór de verwijdering tot het uiterste voordeel getrokken en wel o.a. voor land- en tuinbouw, industrie, drinkwatervoorziening en voorts scheepvaart en visserij. Tussen deze belangen moet het juiste evenwicht worden bewaard. De Memorie concludeert dan dat mitsdien op het Rijk de taak rust om deze waterhuishouding ter hand te nemen.

Of deze conclusie inderdaad de meest bevredigende is, is de vraag waarmee de commissie zich ampel heeft beziggehouden.

Het is duidelijk dat een beleid als bedoeld met betrekking tot de

waterhuishouding de mogelijkheid van een ernstige inbreuk op de autonome taakbehartiging van de daarmede belaste openbare lagere lichamen zou betekenen. Een ander lichaam dan deze zou immers, in het verlengde van de door die lichamen genomen maatregelen betreffende stuwing en peilregeling, het onttrekken van water regelen. Dit zou de beoordeling impliceren van de waterbehoefte van de onttrekkende instellingen en eventueel zelfs van het gebruik dat de onttrekkende instellingen van het onttrokken water maken, van de vraag of deze wel in voldoende mate tegen verontreiniging waken en van de vraag of dit water vóór de afvoer wel voldoende is gebruikt. Aldus zouden de onttrekkende instellingen via deze wettelijk geregelde organisatie te maken krijgen met het beheer dat het bestuur van de waterleverende instelling voert, met de regeling van stuwing en peil en met het beleid met betrekking tot de lozingen van vervuild water in het reservoir waaruit hun water wordt onttrokken.

Het is nu ten aanzien van de beheersvoering, althans over het hoofdsysteem der vaderlandse waterhuishouding, dat de commissie twee wegen ziet, beide met hun eigen aantrekkelijkheden. In het éne systeem blijft de Rijkswaterstaat in beginsel het beheer voeren, in het andere wordt het beheer toevertrouwd aan lichamen ad hoc geschapen, die formeel zullen berusten op artikel 162 van de Grondwet en die materieel sterk zullen doen denken aan waterschappen, hoewel zij reeds wegens hun proporties met geen bestaand waterschap op één lijn zullen kunnen worden gesteld. Wat laatstgenoemd systeem betreft, kan de gedachtengang als volgt worden weergegeven.

Het is duidelijk dat er een intense vervlechting ontstaat tussen het beheer van de waterleverende en dat van de wateronttrekkende instellingen. Al deze instellingen staan in beginsel op hetzelfde niveau. Het verschil betreft met name de orde van grootte. Waar het Rijk als beheerder van wateren fungeert heeft het op andere wijze met de regeling van de waterhuishouding te maken dan waar het als hoger bestuurslichaam in de vorm van toezicht en oppertoezicht op het beheer van andere lichamen invloed oefent. Weliswaar is het optreden van het Rijk in beide functies (beheer en toezicht) uiteraard niet te scheiden, maar de aandacht mag toch wel gevraagd worden voor de omstandigheid dat ten onzent de verdeling van de waterstaatstaken, ook van de taken van waterbeheer, niet aldus heeft plaats gevonden dat steeds de in het kader van het nationale belang belangrijker taken aan hiërarchisch hogere lichamen zijn toevertrouwd. Het toezichthoudende gezag van het Rijk speelt zo mee in het beheer van de lagere lichamen — met name de waterschappen — terwijl van een gelijkwaardige kans voor de in regionale verbanden georganiseerde belangen om zich te doen horen geen sprake is waar het Rijk met het beheer is belast.

Indien nu in het leven zouden worden geroepen openbare lichamen, als waarvan hierboven sprake was ter behartiging van de belangen van de nationale waterhuishouding, zou een bestuursregeling mogelijk zijn, waarin de belangenverhoudingen tot uitdrukking worden gebracht en

met name de belangen van de lagere openbare lichamen in die van een hoger lichaam zouden worden geïntegreerd. Dit houdt in dat het te voeren beleid door alle belanghebbenden mede zou worden bepaald, uiteraard gebracht onder de noemer van het algemeen belang; toezicht van de Kroon zou in de aard van de zaak liggen; dit zou evenwel meer tot de hoofdlijnen van het beleid beperkt kunnen blijven dan de taak van het Rijksbestuur bij direct beheer door het Rijk, en daardoor — ook politiek gezien — meer reëel kunnen zijn; de details van het Rijkswaterstaatsbestuur zijn immers voor controle door de Staten-Generaal toch niet vatbaar. De harmonisatie en coördinatie van de bij de waterhuishouding betrokken, vaak tegenstrijdige belangen, zou zich aldus reeds op het niveau van het bestuur van het lichaam voltrekken. Dit betekent niet dat beschikkingen niet aan beroep zouden moeten worden onderworpen; een beroepsregeling is bij iedere bestuursvorm onmisbaar; de bij dit beroep ingeschakelde provinciale of rijksorganen zouden daarbij evenwel slechts als organen van toezicht of oppertoezicht optreden.

De vorming van een openbaar lichaam zou de instelling van een algemeen en van een dagelijks bestuur impliceren. Het daarin betrekken van de belanghebbenden zou niet slechts tengevolge hebben dat een belangenintegratie tot stand komt, maar ook dat bestuursorganen worden gevormd, welke bestaan uit ter zake kundigen. Voorts zouden administratieve en technische diensten ontstaan. Dit betekent de mogelijkheid van een verantwoord beleid van het dagelijks bestuur, maar tevens een verantwoorde controle door het algemeen bestuur.

Aan zulk een openbaar lichaam zouden tevens bevoegdheden tot belastingheffing dienen te worden toegekend, zodat de behartiging van de hier in het geding zijnde belangen, behoudens subsidies, niet uit de algemene middelen wordt bekostigd. Aanslag van belanghebbenden is in het moderne staatsleven uitermate belangrijk voor de handhaving van bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Dadelijk openbaart zich hierbij een technische zijde van het behandelde vraagstuk: de waterhuishouding van Nederland vindt haar hoofdsysteem in de grote rivieren, de tussenwateren, het IJsselmeer en enkele daarmee samenhangende hoofdwaterwegen als Rijnkanaal, Noordzeekanaal en het toekomstige IJ-meer. Beheersdaden van grote betekenis voor de waterhuishouding van het gehele land zullen bij de kunstmatig veranderde situatie van deze wateren die zich in de eerstkomende jaren gaat voltrekken voortdurend moeten worden verricht: gegeven de omvang der ontworpen werken kan dan immers kunstmatig een distributie van het beschikbare water worden verkregen die geheel afwijkt van de natuurlijke. De daartoe dan beschikbare middelen zijn:

a. stuwen op de Neder-Rijn, waardoor het water in plaats van naar de Lek naar het IJsselmeer kan worden gezonden;
b. spui-sluizen waardoor water uit IJsselmeer en IJ-meer kan worden

atgelaten naar zee of — bij gesloten stand — kan opgehouden worden ter voorraadvorming;

c. gemalen die eventueel waterhoeveelheden kunnen uitmalen, die vergelijkbaar zijn met flinke rivierafvoeren.

Zulke beheersdaden moeten niet alleen gegrond zijn op gedegen kennis van de in het spel zijnde factoren, maar eveneens van waarnemingen ver buiten de landsgrenzen, die basis moeten helpen vormen voor een beheer op langer zicht. Het spreekt vanzelf, dat voor een goed werkend beheer twee zaken nodig zijn: coördinatie van het beheer der delen en de beschikking over een goed georganiseerde uitvoerende dienst. Zo voert de uitwerking van het hier eerst behandelde systeem de commissie ertoe, dat bij een opdeling van het beheer over het hoofdsysteem over enkele openbare lichamen ex artikel 162, één van deze lichamen een suprematie over de andere zou moeten hebben om het systeem als geheel nog bevredigend te kunnen laten functioneren. Zo denkt de commissie dan aan een beheerslichaam voor het IJsselmeer c.a., aan een voor het Zeeuwse meer en aan een voor de rivieren c.a., waarvan het laatste het hogere zou zijn. Het spreekt vanzelf, dat het andere hierboven gereleveerde punt betreffende de uitvoerende dienst in dit systeem nadere nauwgezette overweging zou verdienen.

Een van de regionale taken, welke aan de orde zouden kunnen komen, is die van de bestrijding van de watervervuiling met eigen vertegenwoordiging van vervuilers en belanghebbenden in het algemeen bestuur en met eigen financieel beheer. Een enkel schematisch voorbeeld moge dit adstrueren. De omstandigheid dat een ontvangend water beschikt over zelfreinigend vermogen betekent, dat hiér ongezuiverd zou kunnen worden geloosd, dáár na mechanische zuivering en weer èlders slechts na biologische zuivering. Er is evenwel aanleiding de financiële druk die hieruit voort zou komen te vereffenen door het opleggen van lasten aan de een, de toekenning van subsidies aan de ander. Toekenning van zulk een bevoegdheid aan een rijksinstantie zou op grote moeilijkheden stuiten. De geschiedenis van het wegenfonds is daar om dit te bewijzen. Toch kan zulk een vereffening niet worden gemist. Voor de beoogde openbare lichamen zou dit een passende taak zijn.

De taak van lichamen die zich met het beheer van wateren ten behoeve van de nationale waterhuishouding zouden bezig houden zou hen ook in aanraking brengen met de hoedanigheidsaspecten van het water en in het algemeen met die factoren, waardoor het water gezondheid en welzijn van de mens kan beïnvloeden.

Het waterbeheer op zichzelf kan te dien aanzien zowel ten kwade als ten goede werkzaam zijn. Met het oog hierop lijkt het wenselijk, dat bij de samenstelling van lichamen als bedoeld, althans bij de te treffen regeling van de uitoefening hunner bevoegdheden, aan de Rijksinstanties die voor de milieuhygiëne in het algemeen verantwoordelijkheid dragen mede een plaats wordt ingeruimd.

Deze openbare lichamen zouden kunnen worden gekarakteriseerd als in het leven geroepen bij een bij de wet opgelegde gemeenschappelijke regeling tussen openbare lichamen, belast met beheer van water, te weten Rijk, waterschappen en een enkele provincie, waaraan andere openbare lichamen, belast met de behartiging van andere, daaraan onlosmakelijk verbonden belangen, deelnemen. Hierbij is te denken aan gemeenten welke lozen, een landbouwschap dat voor landbouwbelangen op de bres staat e.d. Voor zover voor dergelijke openbare belangen geen lager openbaar lichaam als drager kan worden aangewezen, zou de benoeming van kroonleden te overwegen zijn.

Zoals hierboven reeds aangeduid, heeft de commissie ook een tweede stelsel van beheer besproken. Hierbij wordt meer voortgebouwd op het bestaande: het Rijk is beheerder van het hoofdsysteem van de Nederlandse waterhuishouding, voor de vervulling van deze taak beschikt het over de dienst van de Rijkswaterstaat; deze wordt hierin ter zijde gestaan door een bijzonder advies-lichaam: een raad voor de waterhuishouding. In deze raad zijn groepen van belanghebbenden vertegenwoordigd; over de wijze waarop dit zou moeten geschieden zal nader beraad wenselijk kunnen zijn; te denken is aan inschakeling van de Unie van Waterschapsbonden en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten; ook de industrie zal haar vertegenwoordigers in de raad moeten hebben. De Raad voor de waterhuishouding zou moeten beraadslagen over de normen die aan het beheer ten grondslag gelegd worden, en moeten adviseren over de belangrijkste beheersdaden; zij zou de beschikking moeten hebben over een deskundige staf, maar eventueel zich ook kunnen laten voorlichten door deskundigen van buiten. De raad zou een schakel vormen tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de dienst van de Rijkswaterstaat in de zaken van de waterhuishouding. De Minister zou de verantwoordelijkheid blijven dragen, maar de adviezen van de raad zouden zo hoog moeten worden geclasseerd, dat indien de beslissing door de Minister afwijkt van het advies van de raad publikatie van het afwijkende advies moet plaats vinden.

Naast het hoofdsysteem moeten systemen van de tweede orde worden onderkend, waarbij het beheer van de waterhuishouding in hoge mate afhankelijk is van beslissingen, die in het beheer van het hoofdsysteem worden genomen, maar die met inachtneming van die beslissingen overigens zelfstandig kunnen worden beheerd. Voorbeelden hiervan zijn het Hoogheemraadschap Rijnland en de Boezem van Friesland. Zulke systemen kunnen evenals vanouds in het beheer worden gelaten of gebracht van openbare lichamen van tweede of derde orde, met dien verstande echter, dat evenals bij het Waterschap van de Dommel de belanghebbende groepen (waaronder de vervuilers) bij het beheer worden ingeschakeld. Beroep kan in het hoofdsysteem bij de Kroon en in de lagere systemen bij het Provinciaal Bestuur worden gelegd.

De commissie stond aldus voor een keuze ten aanzien van het beheer in de zaken van de waterhuishouding op het hoofdsysteem. Zij heeft

daarbij met name overwogen, dat binnen een tijdvak van vijf jaren een organisatie moet kunnen functioneren, omdat de werken dan gereed zijn. Zij heeft eveneens overwogen, dat wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen en dat de aanloopperiode van een raad voor de waterhuishouding om tot een uitvoerbare beleidslijn te komen korter kan zijn dan voor een openbaar lichaam ex artikel 162 van de Grondwet, dat plotseling met de uitvoering van de zware beheerstaken op eigen verantwoordelijkheid zou worden belast. Zij heeft ook overwogen, dat een nadere uitwerking van de inrichting van zulk een openbaar lichaam zich eveneens op het terrein moet begeven van de financiële regeling wat betreft de werken en de uitoefening der beheerstaken. Hoewel er een sterke stroming in de commissie is, die de voorkeur zou geven aan het oprichten van zulk een openbaar lichaam — te vergelijken met een River Board als in Engeland of een Wasserverband als in Duitsland — meent de commissie toch, dat de tijdsfactor i.c. de doorslag moet geven voor het bepalen van een standpunt. Zij meent daarom voor de naaste toekomst een Rijksbeheer te moeten voorstaan, waarbij groepen van belanghebbenden zijn ingeschakeld in een raad voor de waterhuishouding, die overlegt met de Rijkswaterstaat en de Minister zelfstandig adviseert. Niettemin heeft zij gemeend de andere gedachte van wege haar grote aantrekkelijkheid toch enigszins uitvoerig te moeten beschrijven, als het ware om deze als een oplossing die op wat langere termijn de voorkeur kan verdienen ter discussie te stellen.

5. HET BEHEER VAN DE HOOFDWATERKERING

Het is bekend dat de verdeling van de taken van beheer van de primaire waterkeringen in ons land niet op een „logische" gedachte berust; belangrijke dijken zijn in beheer zowel bij waterschappen en een enkele gemeente als bij het Rijk en bij de provinciën. Aan eisen van logica behoeft zulk een taakverdeling naar de mening van de commissie, die trouwens wel geen bestrijding zal vinden, ook niet te beantwoorden; vraag is slechts of een behoorlijke verzorging van de waterkering is gewaarborgd. De ervaringen van 1953 hebben getoond dat beheer door het Rijk of de provincie niet een meer verantwoorde situatie behoeft op te leveren dan beheer door waterschappen. Slechts is toen en eerder gebleken dat het zaak is dat de beheerstaak in handen is van sterke lichamen, en dat met name de kleine waterschappen te dezer zake hun tijd gehad hebben. Deze kleine waterschappen hebben inderdaad belangrijk werk verricht in tijden toen een sterke staatsorganisatie nog niet aanwezig was, toen het nationale belang van de waterkering ook minder sprak, en toen de techniek ook niet de middelen van vandaag bood die slechts passen in handen van sterke lichamen. Met de ontwikkeling van organisatie en techniek stegen ook de financiële lasten die het dijkbeheer meebracht, en ook dit is een (secundaire) overweging die moet pleiten voor het beheer door grotere verbanden.

Na 1953 is een belangrijke concentratie van de waterkerende waterschappen tot stand gebracht. Wel is de vraag gerezen of die concen-

tratie overal in voldoende mate en in het wenselijke tempo is verwezenlijkt, maar de commissie is van mening dat de resultaten over het algemeen toch zodanig zijn dat voor speciale bevoegdheden van het hogere gezag om te bewerkstelligen wat in vrij beleid van met name de provinciale besturen nog niet tot stand kwam, niet behoeft te worden gepleit: de effectieve hantering van zulke speciale bevoegdheden in handen van het Rijk, dat daarvoor bestuurlijk ook minder geoutilleerd is, zou ook haar tijd vergen en de vraag is of de regionale omstandigheden wel overal hetzelfde tempo toelaten en of ook niet een iets langzamer gegroeid beleid een grotere mate van rijpheid kan blijken te hebben. Overigens wijst de commissie op het bestaan van de heel algemene bepaling van artikel 3 van de Waterstaatswet 1900, volgens welke een speciale wet kan voorzien in de regeling van waterstaatsbelangen wanneer de bevoegde macht in gebreke mocht blijven. De bij de totstandkoming van de Deltawet omstreden vraag of het ingrijpen door de formele wetgever in de inrichting van de waterschappen (waarbij men ook kan betrekken het oprichten van nieuwe waterschappen) zich met de Grondwet verdraagt wordt uiteraard door deze wetsbepaling niet beslissend beantwoord; de commissie neemt terzake van dit gebleken dubium het standpunt in dat de exclusiviteit van de bevoegdheid der Provinciale Staten tegenover de formele wetgever niet bestaat; zij meent dat voor dit standpunt wel zo sterke argumenten zijn aan te voeren, dat zij meent een aanbeveling tot wijziging van de Grondwet te dezer zake achterwege te kunnen laten. Overigens is zij van mening dat de bestaande wetgeving overneming van het beheer van waterkerende werken door hogere lichamen, waar deze noodzakelijk mocht worden geacht, niet verhindert; de praktijk heeft hier ook nimmer juridische moeilijkheden ontmoet.

Een voordeel van beheer door waterschappen kan zijn gelegen in het instituut van het dijkleger dat de waterschappen ter beschikking staat en dat zijn voordelen heeft boven een instituut als dat van de buitengewone riviercorrespondentie (artikel 69 e.v. van de Waterstaatswet 1900).

Wel kan men mogelijk op goede gronden bepleiten dat het beheer van een een bepaald gebied beveiligende waterkering in één hand behoort te zijn, althans dat de verschillende handen waarin zich dat beheer mocht bevinden niet belangrijk verschillen in financieel vermogen. Dit laatste punt is de overweging waard ook bij vergelijking van Rijks- of provinciaal beheer met beheer door waterschappen. De watersnood van 1953 heeft opnieuw getoond hoe groot nationaal belang betrokken is bij de deugdelijke staat van de primaire waterkeringen. Daartegenover kan het een anomalie geacht worden dat die waterkeringen, voor zover ze worden beheerd door waterschappen, geheel worden bekostigd door de ingelanden, eventueel met inbegrip van de eigenaren van gebouwen. De oude gedachte dat het water keren moet wie het water deert behoeft zeker niet als verouderd te worden aangemerkt, maar wel is er nu plaats voor het inzicht dat het water bij doorbraak een breder

kring dan die der ingelanden zou deren, en dat er dus grond is voor het verstrekken van een bijdrage aan de waterkerende waterschappen uit de algemene middelen van het Rijk.

Een andere vraag is uiteraard of dit nu moet betekenen dat deze bijdragen in de waterschapslasten, voor zover die op de verzorging van deze primaire waterkeringen betrekking hebben, zonder geleidelijke overgang door het Rijk moeten worden verleend, waardoor de gronden die deze waterschapslasten thans dragen in handen van de toevallige tegenwoordige eigenaren plotseling in belangrijke mate in waarde zouden stijgen. Deze vraag van overgangsrecht, die ook elders is opgeworpen, neemt evenwel niet weg, dat naar de mening van de commissie de hoofdvraag nadere overweging verdient, of het niet wenselijk is de waterkerende taak van de waterschappen te zien als de vervulling van een nationale taak door deze lichamen, met consequenties daarvan ten aanzien van de kosten.

Een andere vraag is of er aanleiding kan bestaan de bevoegdheden van het hogere gezag te versterken die ten doel hebben de lagere lichamen, met name dus de waterschappen, tot een goede vervulling van hun taak te bewegen waar deze in gebreke mochten blijven. Een op zichzelf gezien sterke bevoegdheid ontlenen Gedeputeerde Staten aan artikel 38 van de Waterstaatswet 1900, krachtens welke bepaling dit college de uitvoering van noodzakelijke waterstaatswerken, inclusief opruimingen, kan bevelen indien zij door de daartoe verplichten niet geschiedt. De verplichting zal, als het gaat om werken van waterschappen, in de regel voortspruiten uit de inrichting van het waterschap. De commissie meent echter dat bij de provinciale besturen een geringe bereidheid tot hantering van deze bevoegdheid valt waar te nemen. Zij vraagt zich af of deze bereidheid niet zal toenemen naarmate de verplichting tot uitvoering van werken en ook de wijze en omvang van hetgeen gedaan moet worden meer concreet is omschreven. Indien dit het geval is dan zal een verbetering zijn te bereiken door aan de Provinciale Staten bij de wet een verplichting op te leggen tot het geven van zulke meer concrete en gedetailleerde omschrijvingen in de reglementen. De vraag is echter of zulk een wettelijke verplichting, die derhalve algemeen zou gelden, zoveel ten goede aan de bestaande toestand zal veranderen. Immers zijn de Provinciale Staten ook thans volkomen bevoegd waar zij de zorg voor waterkeringen tot waterschapstaak maken de afmetingen van de dijken en andere daartoe nodige werken in de reglementen vast te leggen, ofwel zulke vastlegging bij die reglementen aan Gedeputeerde Staten over te laten of op te dragen; het rijksgezag heeft bij de uitoefening van zijn goedkeuringsbevoegdheid de mogelijkehid om waar het dit nodig acht de totstandkoming van zulke verplichtingen te bevorderen. In Zuid-Holland bijvoorbeeld is het vaststellen van nauwkeurige dijktafels gebruikelijk; dit gebruik impliceert tijdige bezinning op de te stellen eisen, het vergemakkelijkt de controle op de voldoening daaraan en het sluit discussie over het al of niet voldoende zijn van aanwezige waterkeringen uit.

Evenwel zijn ook omstandigheden denkbaar waarin het zeer concreet vastgelegd zijn van de verplichtingen der waterschapsbesturen bezwaarlijk kan blijken; verzuimd kan b.v. zijn de dijktafels up to date te houden; het hiervoor bedoelde gebruik in Zuid-Holland gaat dan ook niet verder dan het vastleggen van bepaalde minima, zodat ruimte voor beleid van de waterschappen blijft bestaan. Enige ruimte in de voorschriften schijnt wel wenselijk om te verhinderen dat het hogere gezag de bevoegdheid zou missen om in te grijpen waar aan de gestelde eisen wordt voldaan doch deze ontoereikend blijken te zijn; tijd voor het aanpassen van die eisen kan dan wel ontbreken.

In dit verband heeft de commissie ook de vraag overwogen of het oppertoezicht voldoende vèrstrekkende bevoegdheden heeft om de totstandkoming van noodzakelijk geachte werken te bewerkstelligen; binnen het kader van de regeling van de staking der uitvoering van werken en het bevel tot uitvoering van noodzakelijke werken in paragraaf 12 van de Waterstaatswet 1900 heeft dit oppertoezicht thans de bevoegdheid neergelegd in artikel 40 van de genoemde wet: de uitlokking van een bevel van Gedeputeerde Staten ingevolge artikel 38 door de Commissaris der Koningin, met beroep van deze op de Kroon ingeval van weigering door het college; de Minister zal het initiatief van de Commissaris der Koningin kunnen uitlokken door het geven van een bevel overeenkomstig artikel 16 van de instructie van de Commissaris. De commissie meent dat met deze bevoegdheden wel steeds in voldoende mate door het oppertoezicht zal kunnen worden opgetreden; zij meent dat echter het aanhangige ontwerp van wet tot wijziging van de Waterstaatswet 1900 een verbetering zal kunnen brengen aangezien het beoogt een meer rechtstreekse weg te openen: bij stilzitten van Gedeputeerde Staten zal de Minister, dit College gehoord, het bevel ingevolge artikel 38 kunnen geven.

6. BEBOUWING EN BEPLANTING OP WATERKERINGEN

Bij de watersnood van 1953 is opnieuw gebleken dat het grote bezwaren kan opleveren wanneer de homogeniteit van het dijklichaam wordt verbroken door de aanwezigheid van bebouwing of beplanting op het dijktalud of door de aanwezigheid van buizen of kabels in het dijklichaam. De commissie betwijfelt of een absoluut verbod van zulke bebouwingen en beplantingen etc. verantwoord is, waarbij zij o.m. overweegt dat zulke leidingen in de regel ook ter voorziening in enig algemeen belang zijn gelegd; elders in dit rapport wordt over een mogelijk conflict van verschillende algemene belangen iets nader gesproken. In het verleden heeft men er wel eens een voordeel in gezien dat bij aanwezigheid van enige bebouwing op dijken de bewoners hun eerste oog daarop hadden. Hoe dit zij, het belang van het zoveel mogelijk weren van bebouwing en beplanting op en van leidingen in de dijken spreekt sterker naarmate de waterkering van groter importantie is. Overigens schijnt deze materie, althans voor wat de nieuwere bebouwing etc. betreft, juridisch wel voldoende verzekerd te zijn: naast de

bepalingen van de Rivierenwet (artikelen 4 en 5) staan bepalingen in het Rijksrivierdijkenreglement en in het Rijkszeeweringenreglement en voorts in provinciale en waterschapsverordeningen; deze bepalingen laten normaliter vergunningen of ontheffingen toe. Er ligt hier dus meer een vraag van beleid van de beheerders der dijken en eventueel van het gezag met de uitvoering der verordening belast, welk beleid vanzelfsprekend telkens aan de ervaringen zal moeten worden getoetst. Juridisch iets moeilijker ligt het met de van ouds of althans sinds lange tijd aanwezige bebouwing, beplanting enz., die veelal op vergunning of ontheffing berust maar waarvoor soms toch ook een dergelijke beschikking niet valt aan te wijzen; waar vergunning of ontheffing is verleend tot het hebben van deze opstallen is daarin in zeer vele gevallen de clausule „tot wederopzegging" opgenomen, maar juist bij vergunningen waarin dergelijke clausules stereotiep worden opgenomen kan het voor de vergunninghouder een grote tegenvaller zijn wanneer de vergunning wordt ingetrokken; de omstandigheden kunnen zodanig zijn geweest dat men met de reële mogelijkheid van intrekking der vergunning niet serieus heeft gerekend, en het kan zeer goed zijn dat ook van overheidszijde die mogelijkheid niet of nauwelijks is voorzien. Wanneer het waterkeringsbelang op goede gronden toch de intrekking van de vergunning vergt zal daartegen juridisch geen bezwaar kunnen worden gemaakt, waarschijnlijk zelfs niet zonder zulk een uitdrukkelijke clausule. Mocht een intrekking plaats vinden zonder zulke goede redenen, dan zou daartegen wellicht met succes bezwaar kunnen worden gemaakt met een beroep op de in wetgeving en jurisprudentie van de latere tijd steeds meer sprekende beginselen van behoorlijk bestuur, en de commissie is dan ook van mening dat hier, wederom: juridisch, geen groot probleem ligt, te minder wanneer haar aanbeveling wordt gevolgd die zij elders in dit rapport geeft, tot openstelling van een beroep op Gedeputeerde Staten en op de Kroon terzake van alle beschikkingen die in het kader van het waterrecht worden genomen, zonder beperking tot bepaalde beroepsgronden. Ook hier ligt dan slechts een vraag van beleid, dat dan nog in beroep toetsbaar wordt. Van bijzonder belang voor het te voeren beleid zal zijn dat de eigendom en het beheer van de waterkering in één hand zijn; is de eigenaar een ander dan zal ook deze door het niet meer geven of door het intrekken van vergunningen zeer gedupeerd kunnen worden.

Van bijzondere betekenis is ook de instandhouding van een goede grasmat op het dijktalud; te dezer zake bestaan tal van verbodsbepalingen, die waar nodig uitgebreid kunnen worden, en aan de handhaving waarvan streng de hand behoort te worden gehouden; de commissie denkt hier aan verboden van hooien, van beweiding anders dan met schapen, van het houden van kippen of varkens op dijken, aan bepalingen ter bestrijding van onkruid, van muizen en van ratten en aan voorschriften betreffende de verwijdering van hekken en veekeringen in de winter. Ook te dezer zake behoeven voorschriften van nieuwe aard niet te worden aanbevolen, de nodige bevoegdheden zijn aanwezig of althans

binnen het bereik van de instanties die de zorg voor de dijken hebben.

7. GRONDWATER

Onder het hoofd „wettelijke regeling van de waterhuishouding" werden reeds enkele opmerkingen over het grondwater gemaakt; een wettelijke regeling van de waterhuishouding zal niet compleet zijn wanneer zij niet mede het grondwater betreft. Ons positieve recht houdt nauwelijks enige regel in met betrekking tot het grondwater; er werd reeds op gewezen dat naar privaatrecht de eigenaar van de grond in beginsel gerechtigd wordt geacht het water dat zich daaronder bevindt te onttrekken, maar dat dit zijn grens vindt waar (duidelijk aantoonbare) schade aan anderen wordt toegebracht. Naast deze privaatrechtelijke regels hebben de publiekrechtelijke slechts een beperkte strekking: de inrichting tot wateronttrekking kan (en zal in de regel) onder de Hinderwet vallen, zij is echter niet met name in het Hinderbesluit genoemd en zij heeft dus niet rechtstreeks uit wateronttrekkingsoogpunt de aandacht van de wetgever verkregen; ook de Grondwaterwet waterleidingbedrijven heeft een beperkte strekking, in zoverre zij alleen betrekking heeft op de onttrekking van grondwater door waterleidingbedrijven ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening; volgens de procedure van deze wet kan een gedoogplicht worden opgelegd ten aanzien van de onttrekking van grondwater, waaraan de wet een recht op schadevergoeding voor de rechthebbende verbindt. De Grondwaterwet behelst evenmin als de Hinderwet bepalingen die zich keren tegen derden die degenen die met vergunning water onttrekken mochten hinderen door onttrekking hunnerzijds of anderszins. Pro memorie worden hier waterschapsreglementen en -keuren genoemd die hierna nog kort ter sprake komen.

Wanneer erkend wordt dat de schaarste van het water vraagt om een wettelijke regeling van de waterhuishouding is er geen enkele reden om het grondwater buiten deze regeling te houden; de situatie is niet ondenkbaar waarin de gezamenlijke naar huidige rechtsopvatting geoorloofde wateronttrekkingen zouden leiden tot een tekort aan grondwater; het moet dan, evenals ten aanzien van het oppervlaktewater, mogelijk zijn van overheidswege beperkingen op te leggen na afweging van de diverse belangen waarvoor grondwater wordt onttrokken. Dit sluit in beginsel in zekere zeggenschap van de overheid ten aanzien van de grondwatervoorraad waarover de eigenaren van de gronden thans geacht worden de vrije beschikking te hebben; hierbij is te bedenken dan grondwateronttrekking, waar die ook plaats vindt, in principe steeds het grondwater elders in beweging brengt en dat schade aan derden kan worden toegebracht door een groot aantal onttrekkingen tezamen die ieder op zichzelf voor die derde niet merkbaar zouden zijn. In een te scheppen wettelijke regeling zou tevens de mogelijkheid moeten worden opgenomen grondwateronttrekking met schadelijke gevolgen voor de eigenaren der aanliggende gronden toe te staan onder verplichting van schadevergoeding; dit zou derhalve betekenen een

uitbreiding van de grondgedachte van de Grondwaterwet waterleidingbedrijven. Tevens zouden bepalingen moeten worden geschapen die een toegestane wateronttrekking vrijwaren tegen belemmering door derden.

Denkbaar zou zijn, in elk geval voorshands, een dergelijke greep van overheidswege te beperken tot bepaalde gebieden waar de grondwatersituatie daartoe in de eerste plaats aanleiding geeft. Dit zal aantrekkelijk zijn uit de overweging dat de wetgever niet beginnen moet met te verbieden wat hij vervolgens op iedere aanvrage steevast weer zal toestaan. Tegen zulk een beperkte regeling schijnen echter anderzijds belangrijke bezwaren aan te voeren; de niet-aangewezen gebieden zouden buiten de waterhuishoudingspolitiek komen te vallen, terwijl het uitgangspunt juist is dat die politiek vat moet hebben op heel onze watervoorraad; verband hiermee houdt het bezwaar dat de grenzen der aan te wijzen gebieden zeer moeilijk zouden zijn aan te geven, welke grenzen immers in de hydrologische omstandigheden hun rechtvaardiging zouden moeten vinden; ook is zeer wel denkbaar dat in de praktijk zal blijken dat een wateronttrekking in een vrij gebied toch eigenlijk mee onder het overheidstoezicht had behoren te worden gebracht; het alsnog aanwijzen van het desbetreffende gebied zal dan niet meer het gewenste effect kunnen hebben; tenslotte zouden de boven aanbevolen bepalingen geen toepassing kunnen vinden op grond waarvan voor de eigenaren van gronden de plicht kan worden geschapen onttrekking van water ondanks schade doch tegen vergoeding daarvan te gedogen en evenmin zou de sanctiebepaling tegen hinder aan legale wateronttrekkingen hier gelden.

De commissie is dan ook van mening dat in een te scheppen wettelijke regeling voor iedere onttrekking van grondwater een vergunning zal moeten worden geëist; de onttrekkingen zullen evenwel zeer verscheiden zijn in omvang en intensiteit, en ook zullen de doeleinden waarvoor water wordt onttrokken zeer verschillen. Het kan daarom nuttig zijn, in de trant van de Duitse Waterhuishoudingswet, tweeërlei soort vergunningen mogelijk te maken, waarvan de ene een sterker recht voor de houder schept dan de andere. Bij de beslissing ook van de vraag welke vergunning moet worden verleend zou mede gelet kunnen worden op de omvang van de investeringen die voor de totstandbrenging van de werken dienende tot de wateronttrekking nodig zullen zijn. Wanneer mede de bovenbedoelde bepaling tot stand zal worden gebracht die de met vergunning onttrekkende bescherming geeft tegen hinder door derden, zou aldus een zekere voorrangsregeling worden geschapen, die b.v. de Hinderwet niet kent.

De vergunningen zouden naar de mening van de commissie in beginsel verleend moeten worden door het centrale gezag; te denken is aan de Minister van Waterstaat, terwijl, waar het tot stand kwam, te overwegen zou zijn te dezer zake een taak te geven aan een lichaam gebaseerd op artikel 162 van de Grondwet, als hiervoor besproken werd. Nodig zou evenwel zijn om in omvangrijke mate de bevoegdheid tot verlening van vergunningen te delegeren aan lagere instanties, waarbij

met name te denken is aan de provinciale en de waterschapsbesturen; te overwegen is immers dat het aantal onttrekkingen van grondwater zeer groot is, en dat daaronder vele voorkomen die weinig omvangrijk zijn. Verschillende bestaande reglementen hebben al vat op het grondwater; het Zuid-Hollandse Polderreglement b.v. verbiedt het aan de oppervlakte brengen van grondwater; vergunning kan evenwel worden gegeven door waterschapsbesturen, met beroep op het provinciale bestuur en op de Kroon. De mogelijkheid is opgenomen de verplichting te scheppen tot kennisgeving van elke vergunningsaanvraag aan Gedeputeerde Staten. De reglementen van de Brabantse waterschappen Het stroomgebied van de Aa en Het stroomgebied van de Dommel zijn gewijzigd in die zin, dat als waterschapstaak wordt aangewezen de zorg voor de waterhuishouding in hun *gebied,* terwijl voorheen sprake was van de zorg voor de waterhuishouding van de *rivier*; de uitgesproken bedoeling van deze wijziging is dat ook het grondwater de zorg van de waterschapsbesturen zal genieten; op basis van deze gewijzigde reglementen kunnen verboden tot het slaan van putten worden uitgevaardigd.

Een aan de Staten van Gelderland ter vaststelling aangeboden ontwerp-verordening zal zich het hier besproken belang aantrekken; zij geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid gebieden aan te wijzen waar vergunning voor onttrekking van grondwater boven een bepaald kwantum nodig zal zijn. Voor verordeningen van vergelijkbare strekking zou de commissie ruimte willen laten bestaan, met dien verstande evenwel dat zij op basis van de gesuggereerde wet het karakter van zelfbestuursverordeningen zouden krijgen en dat een meer negatief stelsel h.i. de voorkeur verdient: bij (uiteraard herroepbare) beschikking van Gedeputeerde Staten zouden gebieden kunnen worden aangewezen waar zonder vergunning grondwater mag worden onttrokken (een regeling in de trant van artikel 3, eerste lid, van de Hinderwet dus); een meldingsplicht voor de vooralsnog vrije onttrekking acht de commissie dan wel zeer wenselijk.

Aandacht verdienen ook de z.g. gasbronnen, waaruit zout water naar boven komt; bij de oliewinning in het noorden van het land doet zich een dergelijk verschijnsel voor; dit zoute water moet met zoet oppervlaktewater in de grond teruggebracht worden. Iedere industrievestiging kan belangrijke consequenties hebben voor de waterhuishouding, en een belangrijke industrievestiging kan de hele waterhuishoudingssituatie in een streek in ongunstige zin beïnvloeden. Wanneer een regeling als door de commissie gesuggereerd wordt tot stand gebracht is, zal een industrieel wel genoodzaakt zijn zich tijdig te vergewissen of hij redelijkerwijs mag rekenen op een vergunning tot wateronttrekking.

Terzake van de vraag of aan vergunningen tot wateronttrekking de voorwaarde kan worden verbonden die de vergunninghouder een betalingsplicht oplegt, ziet de commissie geen aanleiding tot een ander antwoord dan in het administratieve recht in het algemeen op deze vraag pleegt te worden gegeven; zulke betalingsplicht is aanvaardbaar, wan-

neer de toegestane wateronttrekking tot gevolg heeft dat de vergunninggevende instantie ter compensering van het waterverlies, voor het tegengaan van andere schadelijke gevolgen of anderszins maatregelen moet nemen die kosten meebrengen. Deze vraag is overigens uiteraard niet alleen van betekenis terzake van onttrekking van *grond*water, en zelfs niet alleen terzake van wateronttrekking.

Als laatste punt met betrekking tot het grondwater heeft de commissie haar aandacht gegeven aan de verontreiniging van grondwater die hier en daar optreedt, b.v. bij benzine-opslagplaatsen, waar door lekkage allengs in wijde kring vergiftiging kan optreden die de grond ongeschikt maakt voor beplanting; ook bij opslag van afvalstoffen kan schadelijke infiltratie in het grondwater plaats vinden. De commissie is van mening dat de omvang van dit euvel toeneemt [1], waarom zij zich afvraagt of deze zaak wel overgelaten kan blijven aan de zorg van lagere wetgevers, die te dezer zake uiteraard thans competent zijn.

8. WATERLOZING

Bij de bespreking van de vraag van de lozing van water kwam enerzijds de mening naar voren dat hier een recht zal moeten worden erkend; men moet zijn overtollig water toch kwijt. Anderzijds gold ook hier weer de overweging dat wanneer ieder die met te veel water zit dit in beginsel zal kunnen lozen waar hij wil de waterontvangende beherende lichamen voor moeilijkheden zouden kunnen komen te staan die zij niet zo eenvoudig kunnen oplossen; deze anderzijdse overweging leidde weer tot de gedachte dat voor iedere waterlozing een vergunning moet worden voorgeschreven. Thans is dat niet overal het geval, en waar wel een vergunning geëist wordt is de vergunning verlenende instantie — meestal een waterschapsbestuur — in de regel geheel vrij in haar beslissing. Deze discretionaire bevoegdheid bevredigde vanuit het eerstbedoelde gezichtspunt uiteraard zeer weinig, gezien de noodsituatie waarin degene verkeert die overtollig water op een of andere wijze kwijt moet. Deze vraag past derhalve geheel in het kader van het hiervoor in meer algemene zin aan de orde gestelde punt van de juridische structuur van het waterrecht; men zou kunnen trachten de vergunning tot waterlozing in de verschillende regelingen tot een meer gebonden vergunning te maken, maar het schijnt toch niet wel mogelijk een overal gelijke en een uit oogpunt van rechtsbescherming voldoende binding van de vergunningen in alle desbetreffende verordeningen te bewerkstelligen; de toch nodige rechtsbescherming zal derhalve ook hier wel moeten worden verzekerd langs de weg van een open te stellen beroep, dat terzake van de lozing van water thans uitzondering is. De commissie moge hier verder wijzen naar wat verderop in dit rapport onder het hoofd rechtsbescherming wordt betoogd.

In het voorgaande stond de commissie voor ogen de lozing van water

[1] Zie een lezing van mr. J. J. van Soest „Bodemverontreiniging door aardolieprodukten en de gewone drinkwatervoorziening", gepubliceerd in Bodem, water, lucht van juni 1960.

op openbare wateren zowel door particulieren rechtstreeks als door overheidslichamen die afvalwater van particulieren in riolen hebben verzameld of die boezems beheren waaruit geloosd moet worden; zij heeft evenwel ook haar aandacht gegeven aan de lozing van water door de ene particulier op of over terrein of water van een andere particulier; een recht tot zulke lozing zou in beginsel naar de mening van de commissie in de wet erkend behoren te worden, omdat zich situaties kunnen voordoen waarin iemand voor de noodzakelijke lozing van water slechts via zijn buren het openbare water kan bereiken; de situatie is in hoge mate vergelijkbaar met die welke artikel 715 van het Burgerlijk Wetboek op het oog heeft (het z.g. recht van noodweg, de eigenaar van een stuk land of erf dat tussen andere landen zodanig ligt ingesloten dat het geen toegang heeft tot de gemene weg of gemene vaart is bevoegd van zijn buren een uitweg te vorderen, onder verplichting tot vergoeding van schade). Bij het ontwerpen van het nieuwe Burgerlijk Wetboek is een vergelijkbare bepaling ten aanzien van de waterlozing niet opgenomen, omdat men van mening was dat een oplossing altijd zou kunnen worden gevonden door het opnemen van de in de noodsituatie verkerende gronden in waterschapsverband. De commissie ontkent niet dat langs deze weg een afdoende oplossing zal kunnen worden verkregen, maar zij is overtuigd dat voor vele van de gevallen die haar hier voor ogen staan deze weg veel te zwaar zou zijn. Zij meent dus de totstandbrenging van een eenvoudige bepaling van burgerlijk recht, analoog aan het tegenwoordige artikel 715 Burgerlijk Wetboek te moeten aanbevelen.

9. WATERTOEVOER

Veel van hetgeen terzake van de waterlozing werd opgemerkt kan m.m. ook worden gezegd met betrekking tot de toevoer van water. In het begin van dit rapport werd betoogd dat de Nederlandse watervoorraad zo behoort te worden beheerd, dat van een nationale waterhuishouding kan worden gesproken. Met inachtneming van de grenzen die het algemeen belang stelt moet aan de watervoorraad, waarvan de grote rivieren de slagader zijn, water ook door particulieren kunnen worden onttrokken. Waar dit geschiedt door tussenkomst van een openbaar lichaam — meestal een waterschap — zal dit lichaam voor een verantwoorde distributie behoren te zorgen. Ook terzake van de wateronttrekking zal wel veelszins een vergunning moeten worden geëist, waarbij de belangen van de waterbehoevenden weer door een beroepsregeling beschermd zullen moeten worden.

Wanneer particulieren water aan een openbaar water onttrekken kan zich de moeilijkheid voordoen, dat degene die het recht tot deze onttrekking heeft het water slechts over de erven van naburige eigenaren naar zijn percelen kan voeren. Indien die eigenaren dat niet wensen te gedogen zal ook hier — voor gevallen waarin het brengen van de gronden in waterschapsverband een te zwaar middel zou zijn — een gedoogplicht kunnen worden geschapen door een eenvoudige bepaling van bur-

gerlijk recht, gelijk — wat de aanvoer van water door middel van een leiding betreft — is opgenomen in het vijfde boek van het ontwerp voor een nieuw Burgerlijk Wetboek (artikel 5.4.19). De commissie acht het scheppen van zulk een bepaling aanbevelenswaardig.

10. WATERAFVOER

De commissie is van mening dat door een eenvoudige aanvulling van artikel 38 van de Waterstaatswet 1900 geregeld zal kunnen worden het recht van gronden die water van derden ontvangen op een behoorlijke ontvangst van dit water of met andere woorden de plicht om de lozing behoorlijk te verzorgen. De Waterstaatswet 1900 geeft wel een mogelijkheid tot ingrijpen als waterstaatswerken niet in behoorlijke staat verkeren, maar er is geen ingrijpen volgens de wet mogelijk als geen maatregelen worden getroffen om de lozing behoorlijk te doen functioneren, als b.v. geen regeling wordt getroffen voor een behoorlijke toevoer van water naar een gemaal, tot de bouw waarvan men wettelijk wel verplicht kan worden.

11. ZUIVERING VAN AFVALWATER

In de vorige paragraaf werd gesproken over de lozing van water heel in het algemeen; duidelijk is dat tweeërlei belang daarbij in het geding is, in de eerste plaats de zorg om wateroverlast te voorkomen, en in de tweede plaats het toezicht over de lozing van verontreinigd water. Wat nu nader dit laatste betreft meent de commissie te kunnen uitgaan van de omstandigheid dat de situatie in ons land tot de algemene overtuiging heeft geleid dat met negatieve, werende voorschriften niet kan worden volstaan, maar dat ook de actieve zuivering van afvalwater een urgente overheidstaak is geworden en dat ook overigens de overheid tegen verontreiniging van het water heeft te waken. In afwachting van de totstandkoming van een reeds lang in voorbereiding zijnde wettelijke regeling hebben verschillende overheidsinstanties, met name gemeenten en waterschappen, deze taak reeds ter hand genomen. De wettelijke regeling die te dezer zake wel noodzakelijk is zal naar de mening van de commissie de voortgang van het aldus begonnen werk moeten stimuleren, met name zal dwang van hoger hand mogelijk moeten worden gemaakt waar de meest aangewezen lichamen passief mochten blijven, terwijl ook het hierna te bespreken financiële aspect de aandacht van de centrale wetgever zal moeten hebben. Overigens zal het niet nodig zijn dat deze wetgever met een volledig uitgewerkte regeling alle behartiging van deze taak begeleidt en leidt; aanvaardbaar is een begin van uitvoering van deze taak ook eer een wettelijke regeling tot stand komt; zo is de ontwikkeling ook geweest: verschillende openbare lichamen hebben de bestrijding van de waterverontreiniging ter hand genomen en zo als het ware enerzijds aan de wetgever de weg gewezen, anderzijds bewerkt dat diens regeling voorshands van beperkte opzet zal kunnen zijn en een aanvullend

karakter zal kunnen hebben. Naast een wettelijke regeling met haar stimulerende en financiële aspecten is intussen juist met het oog op de waterverontreiniging de ontwikkeling van een Rijkstoezicht, uitgerust met de nodige bevoegdheden, van belang.

De vraag welk lichaam het meest aangewezen is om de zuiveringstaak ter hand te nemen behoeft naar de mening van de commissie, conform de huidige praktijk, niet op eenvormige wijze te worden beantwoord. Gemeenten en waterschappen zijn uit hoofde van hun taak veelszins beide aangewezen voor de behartiging van deze taak: de gemeenten zijn geworden verzamelaars, verwerkers en lozers van het afval der ingezetenen, de waterschappen hebben het beheer over boezems die van ouds als het ware aangewezen waren voor de lozing van dit afval voor zover het vloeibaar was. Beide lichamen moeten dan ook bij verdere ontwikkeling acceptabel worden geacht als behartigers van deze taak, en indien men al voorkeur zou willen uitspreken voor waterschappen, dan moet toch meteen aandacht worden gevraagd voor verschillen in plaatselijke situaties, met name ook voor de omstandigheid dat hier wel, daar niet een waterschap voorhanden is dat met de zuiveringstaak zou kunnen worden belast, terwijl er in de ene situatie meer dan in de andere aanleiding is alleen voor deze taak een waterschap in het leven te roepen. Gaat men na welke bedragen in de publieke sector tot dusver aan de bestrijding van waterverontreiniging in andere dan Rijkswateren zijn ten koste gelegd, dan blijkt dat deze in hoofdzaak zijn besteed voor gemeentelijke zuiveringsinstallaties, die voor een groot deel door de gemeenten uit eigen middelen zijn gefinancierd. Ook de vraag of onder de waterschappen uitsluitend de grotere voor het vervullen van deze taak in aanmerking behoren te komen, behoeft naar de mening van de commissie niet bevestigend te worden beantwoord, hoewel de grotere waterschappen wel eerder dan de kleinere polders aangewezen zullen zijn, al was het reeds omdat de afvalwaterzuivering een behoorlijke research vereist, waarvoor een betrekkelijk kostbare outillage onontbeerlijk is. Waar de polders lozen op de boezem van hoogheemraadschappen of andere grote waterschappen zal dan ook de regel wel zijn dat die polders niet zelf actief gaan zuiveren, maar dat zij wel voorschriften geven met betrekking tot het op hun boezem te lozen water. Het komt evenwel voor dat polders rechtstreeks op buitenwater lozen, onder beheer van het Rijk, en in zo'n situatie kan die polder wel ook de aangewezen instantie voor de actieve zuivering zijn.

Waar de waterschappen de actieve zuivering verrichten bestaat algemeen de neiging om op enige wijze de z.g. vervuilers, met name de huishoudelijke en de industriële vervuilers, bij de zaak te betrekken. Op verschillende wijzen heeft men getracht dit op te lossen en de commissie acht zulke diversiteit in beginsel aanvaardbaar; mocht al enige voorkeur bestaan voor de ene figuur boven de andere, dan oordeelt zij het toch niet noodzakelijk dat een wettelijke regeling aanstuurt op

uniformiteit, die elders met name in het waterschapswezen ook niet wordt aangetroffen.

De industrieën zullen naar de mening van de commissie niet gedwongen behoren te worden de zuivering van hun afvalwater aan de overheidsinstanties die deze ter hand genomen hebben over te laten; wanneer zij menen zelf op even efficiënte en voordeliger wijze de zuivering van hun afvalwater te kunnen verrichten, die zal kunnen worden voorgeschreven in hinderwet-vergunningen of in lozingsvergunningen met name van waterschapsbesturen, dan zullen zij niet door een aansluitingsplicht gedwongen moeten worden de weg naar de zuiveringsinstallatie van de overheid te gaan. Wel zal echter — zoals ook in Brabant is geschied — van de industrieën gevergd kunnen worden dat zij te dezer zake een meer duurzame beslissing nemen, zodat ook het waterschap (zuiveringsschap) weet waar het aan toe is; wil een industrie naderhand alsnog omschakelen naar eigen zuivering, dan zal er grond kunnen zijn voor een financiële regeling tussen haar en de overheidsinstantie die voorheen de zuivering verzorgde; men zou hier een vergelijking kunnen maken met het „ontpolderen" van gronden uit een waterschap.

De vraag of ook gemeenten en waterschappen gezamenlijk, samenwerkende in publiekrechtelijke trant, de mogelijkheid moet worden gegeven de zuiveringstaak aan te vatten, waartoe derhalve nodig zou zou zijn een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1 april 1950, waardoor samenwerking tussen gemeenten en waterschappen ook mogelijk zou worden gemaakt, is gelijk bekend is in de laatste jaren fel omstreden geweest; er zijn tekenen die erop wijzen dat in de allerlaatste tijd een zekere mate van verzoening der tegenstellingen is tot stand gekomen [1]; de commissie meent in dit stadium te moeten volstaan met het belangstellend volgen van de verdere ontwikkeling der opvattingen.

Wanneer de afvoer van het water zou moeten plaats vinden naar een boezem in beheer bij een waterschap, zodat dat waterschap ook in de eerste plaats de eisen zou moeten stellen waaraan het effluent zal moeten voldoen, meent de commissie dat het minder juist zou zijn dat de actieve zuivering ter hand zou worden genomen door de provincie, niet onjuist acht zij het dat de provincie deze taak vervult waar gemeenten daartoe niet overgaan en waar ook waterschappen die wegens hun boezem-beherende taak daarvoor aangewezen schijnen te zijn niet voorkomen.

Naast de organisatorische vraag wie met de actieve afvalwaterzuivering zal worden belast is de tweede belangrijke vraag die naar de verdeling van de kosten. Het geven van een principieel te bereneren

[1] Een publieke uiting daarvan is te vinden in de toelichting op de Rijksbegroting 1962, Hoofdstuk VIII A, waarin de Minister van Binnenlandse Zaken het vertrouwen uitspreekt, dat het overleg tussen zijn departement en dat van Verkeer en Waterstaat terzake ertoe zal leiden, dat nog in de loop van dit zittingsjaar een wetsontwerp tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling op dit punt zal kunnen worden ingediend. In de Memorie van Toelichting op de begroting 1963 deelt de Minister mede dat aan dit ontwerp de laatste hand wordt gelegd.

antwoord op deze vraag schijnt even moeilijk als de beantwoording van de vraag welke de maatstaf behoort te zijn voor de heffing van waterschapslasten: moet dit zijn de last die gronden veroorzaken (door hun hoge ligging) of het belang dat gronden hebben bij de werken van het waterschap (door lage ligging)? Terzake van de afvalwaterzuivering kan men betogen dat de lasten behoren te worden gedragen door de vervuilers; dit is ook een in de praktijk veelszins aanvaarde gedachte, waarbij niet zonder betekenis zal zijn dat de vervuiling door de moderne industrie zeer omvangrijk is vergeleken bij de vervuiling door vele particulieren afzonderlijk, welke laatste vervuilingen in onze tijd door de concentratie daarvan via de gemeentelijke rioleringsstelsels ook bijzonder zijn gaan spreken. Anderzijds gaat echter het belang bij schoon water bijzonder spreken waar daardoor bijzonder grote belangen worden gediend, met name waar deze economisch te waarderen zijn; gedacht kan b.v. worden aan de tuinbouw, die uitzonderlijk hoge eisen aan het water pleegt te stellen. De commissie acht het nu in beginsel, zij het misschien meer op praktische dan op principiële gronden, aanvaardbaar dat de lasten in hoofdzaak worden gedragen door de (grote) vervuilers, de gemeenten en de industrie, en door de bovenbedoelde bijzondere belanghebbenden die een betere kwaliteit van het water verlangen dan dit van nature ter plaatse heeft, waarvoor te hunnen behoeve extra maatregelen worden getroffen welke geld kosten. Daarnaast is echter bij de zuivering van afvalwater het algemeen belang in verschillend opzicht in het spel; te denken valt aan recreatie, volksgezondheid enz. De volksgezondheid bijvoorbeeld heeft behoefte aan goede regelingen inzake afvalwater-zuivering, omdat daardoor verspreiding van ziekteverwekkende agentia wordt tegengegaan. Gemeenschapssubsidie voor hiertoe strekkende voorzieningen kan dan ook zeker gegrond worden geacht. Op basis van zulk een rijksvergoeding voor de algemene bij de afvalwaterzuivering betrokken belangen zouden naar de mening van de commissie de verdere kosten van de zuivering door de (in grootte) abnormale belangen van vervuilers en bijzondere belanghebbenden behoren te worden gedragen.

12. ENERGIE-OPWEKKING DOOR WATERKRACHT

Bij het beheer van wateren kan conflict ontstaan tussen de overheid en degenen die pretenderen een recht te hebben tot opwekking van energie door inrichtingen die door waterkracht worden bewogen. Onbelangrijk, ook wegens de zeer geringe economische waarde, zijn de inzonderheid op de Veluwe voorkomende molens in eigen molenbeken, gevoed door sprengen [1]. Aan de andere zijde zijn bestuursrechtelijk evenzeer onbelangrijk de plannen van de Staat tot elektriciteitswinning uit waterkracht van de Maas en de Neder-Rijn. Problemen leveren slechts op de molens geplaatst aan stuwen in riviertjes van enig vermogen; wanneer dergelijke molens voorzien zijn van moderne

[1] Zie opstel van Moerman in Tijdschrift Aardrijkskundig Genootschap, 1934/1935.

werktuigen (turbines) is economische waarde daaraan niet te ontzeggen. Het is wel zeker, dat de bedoelde molens zijn tot stand gekomen krachtens een concessie van het terzake bevoegde openbare gezag, en wel titulo oneroso, tegen contra-prestatie, met inbegrip dan van contra-prestaties welke alleen in het licht der toenmalige tijden (onder het leenstelsel) een bepaalde waarde vertegenwoordigden. Men heeft hier derhalve te maken met concessies, welke, in onderscheiding van vergunningen, ten dele het karakter van overeenkomst dragen. Over beëindiging of verval werd bij deze concessies niets bepaald. Bij latere wettelijke regelingen (met name provinciale en waterschapsverordeningen) is weliswaar (wat trouwens niet nieuw was) het maken van werken in de riviertjes aan een vergunning gebonden, doch deze regelingen betekenden stellig niet het vervallen van de concessies voor de molens en de molenwerken [1].

Over de molenrechten bestaat ten onzent overigens zeer weinig literatuur en vrijwel geen jurisprudentie; op het ogenblik is een geding aanhangig voor de gewone rechter betreffende de aankoop van grond met molenrecht door een Gelders waterschap voor *f* 30.000,-; Gedeputeerde Staten onthielden aan de desbetreffende begrotingswijziging hun goedkeuring op grond van hun oordeel dat een molenrecht niet op geld waardeerbaar zou zijn; het waterschap zag zich aldus genoodzaakt tot terugvordering wegens dwaling en onbevoegd betaald zijn van de overname van het molenrecht.

De commissie is niet geneigd, gelijk zij hiervoor reeds deed blijken, deze stelling van Gedeputeerde Staten in haar algemeenheid te onderschrijven. Wel erkent zij uiteraard dat het bewijs van het bestaan van het recht grote moeilijkheid kan opleveren, waarbij in het bijzonder de vraag aan de orde kan komen of een molenrecht door acquisitieve verjaring tegenover de overheid kan zijn verkregen.

Anderzijds treft men in de buitenlandse literatuur de mening wel aan dat molenrechten teniet gaan door niet-gebruiken, zodat zij naderhand dus niet kunnen herleven. De commissie ziet wel de mogelijkheid dat de waarde van het molenrecht belangrijk vermindert door latere aanleg van waterstaatswerken door de overheid, maar zij zou niet als rechtmatig willen aanvaarden de opzettelijke, bedoelde, uitschakeling van de stroom langs de molen b.v. door het leggen van een omleiding. Zij meent dat het molenrecht nog altijd een sterker karakter moet worden toegekend dan b.v. een recht van tolheffing.

De commissie kan zich derhalve niet aansluiten bij hen die wel hebben aangedrongen op reglementaire of wettelijke voorzieningen die de afschaffing van molenrechten zouden beogen; zij kan zich goed vinden

[1] Deze opvatting vindt men ook in buitenlandse literatuur; men zie het artikel van prof. Liver over de „Ehehaften Wasserrechte" in de bundel voor prof. Gieseke en de voordracht van Gieseke over de oude waterrechten in: „Das Recht der Wasserwirtschaft" Heft 7 (1959); voor het Franse recht zie men A. Troté: Traité des eaux non dominiales tome I (1952), pag. 1019 e.v. Over de molenrechten zie men ook Schilthuis, Waterschapsrecht, tweede druk, pag. 410.

in de mening van de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving [1] van het jaar 1920. Worden door provinciale of waterschapsverordeningen die het waterpeil regelen verkregen rechten van molenbezitters aangetast of teniet gedaan, dan zal naar haar mening schadevergoeding moeten worden gegeven. Overeenkomstig deze opvatting zijn vele molens door waterschappen afgekocht, b.v. door Rijnland de Volmolens te Gouda (welke bewogen werden door ingelaten buitenwater), de molens op de Aa [2] en molens op de Dommel en de zijstromen hiervan [3]. Wanneer men het over de waarde van het molenrecht niet eens wordt zal uit de aard der zaak altijd onteigening kunnen plaats vinden.

13. SCHEEPVAART

Bij het punt scheepvaart heeft de commissie zich bezig gehouden met de Verenwet, met de vraag wie de kosten moet betalen van het verbreden en verwijden van bruggen en met het „jagen" op de rivieren.

Over elk van deze onderdelen maakt zij enkele opmerkingen.

Artikel 1 van de Verenwet bepaalt, dat tot het ondernemen van een overzetveer geen voorafgaande vergunning of bekrachtiging van tarieven gevorderd wordt. De provinciale verenreglementen mogen, ingevolge artikel 2, slechts voorschriften bevatten ter verzekering van de veiligheid, tot oplegging van de verplichting tot het tegengaan van heffingen zonder of in strijd met een bekend gemaakt tarief, ter bepaling van de gevallen waarin van dienstregeling en tarief kan worden afgeweken en tot het treffen van verdere in het provinciaal belang nodig geoordeelde voorzieningen. Met de belangen van het scheepvaartverkeer in de lengterichting wordt bij de Verenwet c.a. dus in geen enkel opzicht rekening gehouden. Zo was de gierpont bij Tiel b.v. zeer hinderlijk voor het scheepvaartverkeer; volgens de bestaande wettelijke bepalingen konden echter geen maatregelen worden getroffen; alleen door onderhandelingen is men zover gekomen, dat vrij varende ponten de gierpont hebben vervangen. De commissie acht deze bestaande toestand minder bevredigend en zij vraagt zich af of het systeem van de Verenwet, van welke wet het uitgangspunt is, dat het gaan ondernemen van een veerdienst een ieder vrij staat, niet gewijzigd dient te worden in die zin, dat het onderhouden van *regelmatig* dwarsverkeer door middel van voor het publiek toegankelijke veren en ook door middel van (steeds in aantal toenemende) bedrijfsveren, afhankelijk wordt gesteld van een vergunning van de overheid, bij het beslissen waaromtrent bepaaldelijk gelet zou moeten worden op de belangen van het scheepvaartverkeer.

Bij het tweede bovengenoemde punt is een wettelijk niet beantwoorde vraag wie de kosten van het verbreden en verwijden van bruggen moet betalen, de wegbeheerder of de waterbeheerder. In 1941 heeft de

[1] Ontwerpen van Wet 1906–1921, blz. 346 e.v.
[2] Beschrijving provincie Noord-Brabant behorende bij de waterstaatskaart, 1946, blz. 157.
[3] Beschrijving hiervan alsvoren blz. 174/175.

Secretaris-Generaal van het departement van Verkeer en Waterstaat bij de provinciale besturen hierover een enquête ingesteld. De Secretaris-Generaal vermeldde daarbij drie mogelijke opvattingen:

I. De beheerder van het eerstaanwezige waterstaatswerk kan vorderen, dat zowel de aanvankelijke als ook de latere kosten van de werken voor kruising door een later waterstaatswerk door de bouwers van dat latere worden betaald.
Wordt tot verbreding of verwijding van het eerst aanwezige werk overgegaan, dan komen ten laste van de beheerder van dit werk slechts de kosten welke gemaakt zouden worden indien het latere werk er niet zou zijn.

II. De kosten van verbreding van de brug komen ten laste van de brugbeheerder onverschillig of deze al dan niet de verbreding verlangt.

III. Indien tengevolge van de toeneming van het verkeer wijziging van de brug noodzakelijk wordt, komen de kosten ten laste van de beheerder van het waterstaatswerk, waarlangs het verkeer is toegenomen en wel omdat het gewenst is, dat ieder verkeer zijn eigen kosten betaalt.

Evenals de Secretaris-Generaal voelde de meerderheid van de colleges van Gedeputeerde Staten voor het sub III genoemde standpunt, met de mogelijkheid van verrekening wegens vervanging van oud door nieuw als de brugbeheerder niet dezelfde is als de beheerder van het waterstaatswerk te wiens laste de kosten komen. Verrekening zou ook gewenst kunnen zijn in de gevallen waarin vernieuwing van de brug ten behoeve van het landverkeer ook voor het scheepvaartverkeer voordeel meebrengt.

De commissie is van mening dat de voorkeur voor het sub III omschreven standpunt voor de meeste gevallen wel aanvaardbaar is, wat niet wil zeggen dat geen gevallen denkbaar zijn waarin de billijkheid voor een andere oplossing pleit. De vraag schijnt overigens een species van een breder probleem te zijn; werken of voorzieningen die waterstaatswerken raken kunnen zijn aangebracht hetzij in een particulier hetzij in het openbaar belang. Bij wijziging van het waterstaatswerk zullen dan die werken of voorzieningen niet onveranderd kunnen blijven. Men denke aan het eenvoudige voorbeeld van de aanwezigheid van buizen in een dijktalud, dat naderhand veranderd wordt in het kader van de noodzakelijk gebleken verzwaring van de dijk. In vele gevallen — zeker wanneer het om kleinere werken in particulier belang gaat — zal een vergunning eertijds zijn verleend, waarin een voorbehoud van intrekking (met mogelijkheid van een nieuwe vergunning) uitdrukkelijk zal zijn opgenomen of anders toch op grond van ongeschreven recht zal moeten worden aangenomen. Ook in deze gevallen zal de redelijkheid zich er wel eens tegen kunnen verzetten dat de kosten van elke latere verandering voor rekening van de vergunninghouder komen, maar wanneer een beroepsregeling als door de com-

missie bepleit tot stand komt zal deze vraag steeds in beroep aan de orde kunnen worden gesteld.

Waar belangrijker werken, veelal beide van waterstaatkundige aard (als b.v. een landweg en een waterweg) elkaar raken of kruisen zal echter zelfs veelal niet in een vergunning of anderszins zijn vastgelegd hoe sterk het recht van elk van beide partijen is. Aan de vraag die hierboven werd gesteld met aanwijzing van drieërlei mogelijk antwoord is dan de andere vraag prealabel: wie terzake een beslissing zal moeten nemen. In 1957 [1] is een conflict tussen een waterschap en het provinciale bestuur van Noord-Brabant over het bouwen van een brug door de provincie over de boezem van het waterschap, waarvoor de provincie geen vergunning nodig meende te hebben, op grond van artikel 79 van de Grondwet aan de Kroon ter beslissing voorgelegd. Dit is echter een weg die naar de bedoeling van de grondwetgever slechts in uitzonderingsgevallen bewandeld behoort te worden, en die ook niet in alle gevallen die het hier bedoelde conflict kunnen opleveren zal openstaan. De commissie meent dat de vraag die hier aan de orde is een zekere verwantschap vertoont met die welke de beide belemmeringswetten tot oplossing beogen te brengen; artikel 12a van de Waterstaatswet 1900 behelst een regeling die een deel van de hier bedoelde gevallen bestrijkt: zij is beperkt tot verbetering van watergangen als waterlozing of als vaart en kan slechts worden toegepast als het belang van dit waterstaatswerk door andere belangen wordt gehinderd; er zou naar de mening van de commissie aanleiding zijn tot het meer algemeen maken van deze regeling, met uitbreiding tevens tot de aanleg van werken.

Volgens een ordonnantie van de Franse koning van 1669, welke ordonnantie in ons land in de Franse tijd executoir is verklaard en die nog nooit vervallen is verklaard, bestaat er nog een verplichting tot het in stand houden van jaagpaden langs de rivieren. De commissie meent dat deze verplichting uit de tijd is en zij dringt dan ook aan op intrekking van de oude Franse ordonnantie voor wat haar gelding in ons land betreft. Uiteraard zal daardoor de in de Rijnvaartakte neergelegde gelijksoortige verplichting niet worden geraakt, welke echter niet minder voor verdwijning in aanmerking komt.

14. AFKALVENDE OEVERS

De oorzaak van het afkalven van de oevers moet worden gezocht hetzij in zuiver natuurlijke oorzaken, hetzij in 's mensen toedoen, hetzij in beide gezamenlijk. Daarbij kan 's mensen toedoen verband houden met de waterhuishouding in het algemeen, dan wel met de scheepvaart in het tussen de oevers stromende water.

Is de afkalving te herleiden tot 's mensen toedoen, dan is het redelijk dat de daardoor ontstane schade wordt vergoed. Dit is het geval indien de afkalving ontstaat of vermeerdert door verdieping van het

[1] K.B. 25 mei 1957, Stbl. 195.

water, door verhoging van het peil of door het uitvoeren van werken waardoor b.v. de stroomsnelheid van het water wordt verhoogd. Ditzelfde geldt met name ook indien op het water scheepvaartverkeer wordt toegelaten dat door haalgolven of anderszins aanvallen op de oevers veroorzaakt. In al zodanige gevallen zou het niet juist zijn indien door de beheerder van het water geen vrijwaring voor of vergoeding van schade werd verleend.

Veelal kan door het treffen van maatregelen, b.v. door het aanbrengen van beschoeiingen, schade worden voorkomen of beperkt. Alsdan is er grond voor een billijke bijdrage door de beheerder van het water in de kosten van die maatregelen.

De commissie is evenwel van oordeel dat het niet zonder meer bevredigend zou zijn de schade tengevolge van natuurlijke oorzaken op de gedupeerden te laten rusten.

De beheerders van de rivieren en stromen des lands grijpen immers in voortdurend sterkere mate in de waterhuishouding in, hetzij ten behoeve van die waterhuishouding in het algemeen, hetzij ten behoeve van de scheepvaart. Van een natuurlijke situatie kan nauwelijks meer worden gesproken. Of en in hoeverre een bepaalde afkalving het gevolg is van een natuurlijke oorzaak dan wel van 's mensen toedoen is dientengevolge veelal onzeker.

Het komt de commissie voor dat deze onzekerheid niet ten nadele van de eigenaar van de afkalvende grond behoort te strekken. Zij acht dan ook een zekere omkering van de bewijslast op haar plaats en meent dat vergoeding van schade of van kosten wegens beschermende maatregelen dient te worden verleend, tenzij — en voor zover niet — de afkalving onmiskenbaar te wijten is aan natuurlijke oorzaken.

In vele gevallen is er aanleiding voor een regeling, waarbij in een of andere vorm aan hen, die de schade veroorzaken of ten behoeve van wie de schade wordt veroorzaakt of beschermende maatregelen worden getroffen, de betaling wordt opgelegd van een bijdrage in de kosten. De commissie meent, dat de regeling van zodanige bijdragen als regel bij provinciale verordening zou kunnen geschieden.

Voor zover onmiskenbare natuurlijke oorzaken in het spel zijn, zou de provinciale verordening de aangelande eigenaren in zulk een bijdragenregeling kunnen betrekken.

15. KADEN

In beginsel behoort het beheer van het water en dat van de kaden langs dat water op elkaar te zijn afgestemd. De kaden dienen zodanig te worden onderhouden dat het water aan zijn bestemming kan beantwoorden, het water zodanig dat aan het kade-onderhoud geen bijzondere eisen behoeven te worden gesteld.

De praktijk is dikwijls anders.

Veelal is de kring van hen die belanghebbenden bij de kaden zijn niet dezelfde als de kring van hen die belang bij het water hebben en

komen de lasten van het kade-onderhoud voor rekening van anderen dan de lasten van het onderhoud van het water. Worden ten behoeve van het ene werk eisen gesteld dan wel door het ene werk schaden toegebracht aan het andere werk, dan ontstaan licht moeilijkheden in verband met de verdeling van de kosten.

Zo kan de verbetering van de afwatering van hoger gelegen gebied, met name ook de normalisatie van natuurlijke wateren, leiden tot wateroverlast en grote stroomsnelheden in het lager gelegen gebied, waardoor schade aan kaden wordt toegebracht in dat lager gelegen gebied of de eisen van het kade-onderhoud worden verzwaard. Ditzelfde geldt wanneer door welke maatregelen ook de waterstand wordt verhoogd.

Veelal ligt met name in het gebruik van het water ten behoeve van de scheepvaart ernstige conflictstof verscholen. De scheepvaart kan bijvoorbeeld belang hebben bij een grotere waterdiepte dan de toestand van de kaden gedoogt. Ook doet de gemotoriseerde scheepvaart dikwijls door het veroorzaken van zware golfbewegingen een ernstige aanval op de kaden.

Tot op zekere hoogte kan de beheerder van de kade zich hiertegen wapenen. De hem toekomende verordeningsbevoegdheid stelt hem onder zekere voorwaarden in staat scheepvaart te verbieden of snelheidsbeperkingen op te leggen. Worden daarbij (voorwaardelijke) vergunningen mogelijk gemaakt, dan kunnen financiële voorwaarden ten behoeve van het kade-onderhoud opgelegd worden.

Indien het algemene belang in het spel is, kan dit stelsel evenwel niet tot een bevredigend resultaat voeren. In het algemene scheepvaartbelang zal veelal verkeer te water moeten worden toegelaten ook als vaststaat dat het schade aan de kaden toebrengt.

Uit het bovenstaande blijkt, dat het hier aan de orde gestelde vraagstuk van het kade-onderhoud een deel vormt van het algemene vraagstuk van de afkalvende oevers. In overeenstemming met het door de commissie met betrekking tot dit vraagstuk gehuldigde standpunt dient ook hier de beheerder van het water in beginsel gehouden te zijn de schade te vergoeden, welke door de wijze waarop hij het beheer voert dan wel door het gebruik van het water dat hij toelaat, aan de kaden wordt toegebracht. Indien beschermende maatregelen kunnen worden genomen, waardoor zulk een schade wordt voorkomen — en hierbij moet met name worden gedacht aan het aanbrengen van beschoeiingen — dan dienen, evenals met betrekking tot de afkalvende oevers in het algemeen is betoogd, de kosten van deze maatregelen ten laste te komen van hen die daarbij belang hebben.

Ook hier meent de commissie dat van derden-belanghebbenden door of ten behoeve van wie de schade wordt veroorzaakt of ten behoeve van wie beschermende maatregelen worden getroffen, in de regel bij provinciale verordening, een bijdrage in de kosten daarvan dient te worden gevraagd.

16. WATERLEGGERS

De commissie is van mening dat bij de steeds toenemende betekenis van een doelmatig gebruik van onze watervoorraad, tengevolge van de toenemende schaarste van het water een zorgvuldige registratie van de beschikbare waterhoeveelheid van bijzonder belang is. Zij meent hiertoe een leggersysteem te moeten aanbevelen, dat overigens naar bekend is op dit gebied niet nieuw is; in verschillende provinciën bestaan op grond van provinciale verordeningen, van waterschapsreglementen of -keuren leggers van waterleidingen. Met haar aanbeveling bedoelt de commissie een completering van het leggersysteem, in die zin dat alle wateren die voor de Nederlandse waterhuishouding van betekenis zijn zouden moeten worden aangewezen in leggers, die worden vastgesteld volgens een wettelijk te regelen zorgvuldige procedure, die van dien aard moet zijn dat aan de leggers hetzij voor alle daarop te vermelden wateren, hetzij althans voor de belangrijkste, positieve bewijskracht kan worden toegekend. In de leggers zouden de belangrijkste gegevens omtrent de wateren moeten worden opgenomen, in de eerste plaats de breedte en de diepte; dit is van het grootste belang voor de controle op nakoming van de onderhoudsplicht en voorts voor de handhaving van verordeningen die zich keren tegen werkzaamheden waardoor de oevers beschadigd kunnen worden of waardoor speciën in de watergangen terecht kunnen komen. Hoewel dit de administratieve werkzaamheden aanmerkelijk zal verzwaren, zou het hoogst nuttig zijn dat in de leggers ook de kunstwerken werden vermeld die voor de functionering van de waterleidingen invloed kunnen hebben; in het bijzonder het doorstromingsprofiel komt hier voor vermelding in aanmerking. Uiteraard hebben de overheden van verschillend niveau zich door verordeningen een zeker toezicht op het in stand houden van de functie ten algemene nutte van de wateren verzekerd, maar een nauwkeurig vastleggen in kaart en register schijnt ter completering daarvan hoogst nuttig, zo niet onontbeerlijk. Het zal wellicht te ver gaan om in de leggers melding te maken van alle vergunningen die ten aanzien van de wateren zijn afgegeven, een zorgvuldige boekhouding daarvan door het gezag dat die vergunningen afgeeft moet niettemin (ter aanvulling van de legger dus) van bijzondere betekenis worden geacht.

De commissie ontveinst zich niet dat met het tot stand brengen van de leggers niet een werk van geringe omvang aan de verschillende instanties wordt opgedragen. Zij denkt hierbij uit de aard der zaak aan de geschiedenis met de leggers van wegen ingevolge de Wegenwet. Zij is evenwel van mening dat deze moeite moet worden aanvaard gezien het eminente belang van de beheersing van de watervoorraad en zij meent ook dat de administratieve arbeid geenszins onuitvoerbaar is; zij wijst er nogmaals op dat reeds vele leggers bestaan waarvan gebruik kan worden gemaakt bij de nieuwe vaststelling volgens de gesuggereerde wettelijke opdracht en zij acht het ook van betekenis dat deze arbeid over een groot aantal openbare lichamen, met name waterschappen, zal worden verdeeld.

Wanneer een watergang met financiële steun van een hoger publiekrechtelijk lichaam is verbeterd, b.v. in het kader van een ruilverkaveling, zullen de eisen waaraan de watergang krachtens de subsidievoorwaarden blijvend zal moeten voldoen naar de mening van de commissie in de legger behoren te worden vastgelegd, opdat onzekerheid over bevoegdheid van Gedeputeerde Staten tot toepassing van artikel 38 der Waterstaatswet 1900 (zie slot van het derde lid) zoveel mogelijk worde vermeden.

In nauw verband met het probleem van de waterleggers heeft de commissie zich ook beraden over de vraag van *openbaarheid van wateren;* zij heeft zich met name afgevraagd of de in de leggers te vermelden wateren tot openbare wateren zouden kunnen worden gestempeld, gelijk ook in de Wegenwet de plicht tot opneming in de legger tot openbare wegen is beperkt. Zij meent evenwel dat bij de wateren het begrip openbaarheid veel meer gedifferentieerd is dan bij de wegen; bij de wegen betekent openbaarheid openstaan voor het algemene verkeer; bij de wateren kan openbaarheid ook beduiden toegankelijkheid voor het scheepvaartverkeer, eventueel beperkt tot bepaalde categorieën, maar wateren die niet voor het verkeer open staan hebben veelal toch in andere zin een openbare functie: zij strekken in het openbare belang van waterafvoer, watertoevoer, waterlozing, wateronttrekking etc. De commissie meent dat het zeker voorshands te bezwaarlijk zou zijn om ten aanzien van deze openbaarheid van wateren voorschriften te geven die zouden moeten resulteren in vastlegging van die openbaarheid in onderscheidene opzichten in de leggers. Zij meent dan ook dat te dezer opzichte beter althans voorlopig kan worden volstaan met benadering van deze zaak van de andere zijde, in verordeningen die beperkende voorschriften geven ter handhaving van deze functies in het algemene belang. Met de hiervoor bedoelde meer eenvoudige registratie van toegestaan gebruik door particulieren of ook door openbare lichamen zou hier naar haar mening voorshands moeten worden volstaan.

17. BADEN EN ZWEMMEN

In de dertiger jaren heeft het optreden van de ziekte van Weil ertoe geleid, dat de Rijksoverheid aan het vraagstuk van de hygiëne in baden zwemgelegenheden aandacht is gaan besteden. De Minister van Binnenlandse Zaken, destijds met de zorg voor de volksgezondheid belast, adviseerde per circulaire de gemeentebesturen, verordeningen vast te stellen. Op het Ministerie van Sociale Zaken, onder hetwelk de volksgezondheidszaken vervolgens ressorteerden, werd een wetsontwerp opgesteld, dat een landelijke regeling inhield, bevattende:

a. een vergunningsstelsel voor het openen en het gebruik van bad- en zweminrichtingen: voor particuliere inrichtingen zouden Burgemeester en Wethouders, voor gemeentelijke inrichtingen Gedeputeerde Staten een vergunning verlenen;

b. een bevoegdheid van het hogere gezag om in bepaalde gevallen zekere voorzieningen voor te schrijven;
c. een bevoegdheid tot sluiting van een inrichting.

Het ontwerp beoogde de belangen van de volksgezondheid te dienen. De bezetting verhinderde de totstandkoming van een wet. Wel kwam volgens bovengenoemde grondslagen een bezettingsregeling tot stand, die na de bevrijding echter werd vervallen verklaard.

In 1946/1947 werd, wederom op dezelfde basis, een ontwerp-Drees bij de Tweede Kamer ingediend. In de Kamer werd gepoogd het element van de openbare orde en zedelijkheid in de wet te brengen; het ging speciaal om het al dan niet gemengd zwemmen. Zowel dit ontwerp als een ontwerp-Joekes (1950) werden ingetrokken, nadat gebleken was dat de tegenstellingen in de opvattingen in de Kamer op bedoeld punt niet te overbruggen waren.

Daar de Directie Volksgezondheid en het Staatstoezicht op de volksgezondheid op grond van de hun bekende feiten een regeling ten behoeve van de veiligheid en de hygiëne bij het zwemmen nodig bleven achten, werd langs andere wegen naar een oplossing gezocht. Overwogen werd of een regeling op grond van de Besmettelijke ziektenwet zou kunnen worden getroffen. Daar deze wet echter een repressief karakter heeft, terwijl hier juist preventieve zorg nodig is, bood die wet geen oplossing. Ook werd de medewerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ingeroepen, teneinde door persuasie de gemeentebesturen ertoe te brengen, verordeningen in het leven te roepen. De toestand is ten aanzien van veiligheid en hygiëne echter nog altijd onbevredigend. Incidenteel komt dit in de publiciteit.

Mede tengevolge van de invoering van verschillende model-verordeningen bestaan, blijkens recente gegevens, in alle gemeenten wel bepalingen tegen de onzedelijkheid (het zich buiten zweminrichtingen onvoldoende gekleed vertonen, het baden en zwemmen in het openbaar zonder behoorlijk badkostuum).

Van belang ten aanzien van gezondheid en veiligheid is het feit, dat zich intussen een praktijk heeft ontwikkeld, waarbij vanwege de Vereniging van Nederlandse Gemeenten advies wordt gegeven bij de bouw van zweminrichtingen. Daarnaast is echter toezicht op de exploitatie nodig. Het is van belang, dat in ambtelijk verband de bestudering van de mogelijkheid om te komen tot een wettelijke regeling wordt voortgezet. Een van de elementen daarvan zal steeds het toezicht vormen. Het is denkbaar dat bepaalde stromingen in de bevolking dit toezicht niet beperkt zullen willen zien tot veiligheid en hygiëne, en steeds de zedelijkheid daarin mede zullen willen betrekken. Anderzijds is het denkbaar, dat meer bereidheid is ontstaan, het speciale vraagstuk van het gemengd of gescheiden zwemmen, dat het struikelblok voor de vroegere wetsontwerpen heeft gevormd, bij een wettelijke regeling buiten beschouwing te laten.

De commissie juicht de voortzetting van de studie van dit onderwerp toe. Een regeling, welke het mogelijk zou maken eisen aan zwem-

inrichtingen te stellen, toezicht uit te oefenen, en zo nodig in te grijpen, moet in het belang van de volksgezondheid gewenst worden geacht. Het toekennen van de bevoegdheid aan de Inspectie van de Volksgezondheid, desnoods tot sluiting van een inrichting over te gaan, moge rigoureus lijken, doch onder de waarborg van hoger beroep voor belanghebbenden behoeft een dergelijke mogelijkheid niet onaanvaardbaar te worden geacht. Deze bevoegdheid acht de commissie van de drie boven vermelde de belangrijkste; zij vraagt zich zelfs af of deze een vergunningsstelsel, dat als steeds veel administratie zou vergen, niet overbodig zou maken.

18. PLASSENSCHAPPEN

De commissie heeft ook besproken de nieuwe figuur van het plassenschap; het plassenschap Loosdrecht en omstreken berust op een gemeenschappelijke regeling tussen de raden van de gemeenten Amsterdam, Breukelen, Hilversum, Loenen, Loosdrecht, Utrecht en Vreeland. De provinciën Utrecht en Noord-Holland geven financiële bijdragen, Gedeputeerde Staten van elk dezer provinciën wijzen één lid van het bestuur, genaamd plassenraad, aan. Voorts hebben, naast uiteraard gemeentelijke leden, in het bestuur zitting één lid, deskundig op het gebied van de natuur- en landschapsbescherming, aangewezen door de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, en zes leden, aangewezen door de Koninklijke Verbonden Nederlandse Watersportverenigingen. Bestuursleden met adviserende stem kunnen worden benoemd, behalve voor de Vereniging tot behoud van natuurmonumenten in Nederland, door elk van de waterschappen binnen het gebied van het plassenschap, dat in hoofdzaak omvat de Loosdrechtse Plassen, de Loenderveense Plas, de Vuntus en de Breukelerveense Plas. Het doel van het plassenschap is de behartiging van de belangen van de recreatie, waartoe worden gerekend:

a. de watersport in haar onderscheidene vormen;
b. het zwemmen, baden en zonnebaden;
c. het kamperen;
d. de ijssport in haar onderscheidene vormen, en
e. andere vormen van recreatie.

De plassenraad is bevoegd tot het vaststellen van verordeningen, al dan niet door strafbepalingen of politiedwang te handhaven, die de belangen van de recreatie betreffen en eveneens tot heffing van belastingen, als bedoeld in artikel 275 der Gemeentewet. De voorzitter van het plassenschap wordt benoemd door Gedeputeerde Staten van Utrecht; het plassenschap heeft voorts een dagelijks bestuur.

De vraag die te dezer zake in het bijzonder de aandacht van de commissie heeft gehad is die van de positie van de in dit gebied sinds kort bestaande waterschappen; zij zijn belast met het beheer (in waterstaatsrechtelijke zin) van de plassen, maar niettemin hebben zij in de Plassenraad slechts leden met adviserende stem aangewezen; afgezien

van de vraag of dit als regel niet een gewenste verhouding mogelijk maakt, laat de omstandigheid dat de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid uitsluit dat waterschappen op dezelfde voet als gemeenten en andere publiekrechtelijke lichamen en ook particuliere rechtspersonen deelnemen in een gemeenschappelijke regeling, geen andere verhouding toe. Aldus blijft een zeker gedeeld beheer van de wateren bestaan, hetwelk enerzijds uit het gezichtspunt van de waterschappen, welke geacht kunnen worden de meest primaire taak ten aanzien van het watergebied te hebben, wellicht voordelen biedt, maar anderzijds tengevolge kan hebben dat de zorg voor de recreatie te water op onvoldoende wijze in het geheel van de zorg voor het water wordt geïntegreerd. Indien mocht blijken dat het beheer van het water door het waterschap voor de recreatie niet tot bevredigende resultaten voert, zullen maatregelen moeten worden overwogen, welke in dat gebrek voorzien. Het is immers duidelijk dat de gemeenten uit welke grote aantallen inwoners recreatie zoeken op de Loosdrechtse Plassen en ook de gemeenten in welker gebied deze liggen uit hoofde van hun taak ten nauwste bij de zaak zijn betrokken. Het streven naar een goede organisatie van deze recreatie- en openbare-orde-taken, zoals deze in de nieuwe figuur van het plassenschap gezocht wordt, behoeft uit een oogpunt van waterrecht dan ook geen bezwaar te ontmoeten, al zal er alle aanleiding zijn de praktijk nauwlettend te blijven volgen.

De zorg voor de recreatie is niet in de eerste plaats een taak van de waterschappen, maar van de provinciën en de gemeenten. Er kan echter aanleiding zijn bij de waterschappen meer interesse voor deze zaak te wekken, aangezien zij van groeiende betekenis is in de maatschappelijke verhoudingen van onze tijd. Een negatieve houding van de waterschappen zou ertoe kunnen leiden dat recreatiegelegenheden ongebruikt blijven, hetgeen in ons dichtbevolkte land zou ingaan tegen de eisen van het algemene belang. Uiteraard is het mogelijk en zelfs in vele gevallen waarschijnlijk dat het weren van recreatie-activiteiten het strikte waterschapsbelang meer ten goede zou komen dan het toelaten daarvan; vrijwel steeds zal echter door de uitvaardiging van doeltreffende voorschriften en/of door het verbinden aan vergunningen van passende voorwaarden de afbreuk aan dat strikte waterschapsbelang kunnen worden voorkomen of gecompenseerd; in zulke gevallen behoort het waterschap naar de mening van de commissie zijn medewerking te verlenen: een weigering zonder afdoende grond in het waterschapsbelang zou ingaan tegen het algemene belang. Enkele concrete punten die te dezer zake genoemd kunnen worden zijn de toelating van pleziervaartuigen, de aanleg in verband daarmede van jachthavens, en de toelating van sportvissers op kaden, in beheer bij het waterschap.

19. VISSERIJ

Artikel 22k van de Visserijwet geeft aan de Minister van Landbouw en Visserij de bevoegdheid om, indien binnen enig gebied versnippering

van de eigendom van het viswater en van visrechten als bedoeld in artikel 5 een doelmatig bevissen van het viswater binnen dat gebied belemmert, de Kamer voor de Binnenvisserij gehoord, te bepalen dat het visrecht voor dat water uitsluitend kan worden verhuurd aan een openbaar lichaam, door de Minister aangewezen in overeenstemming met dat lichaam. De bedoeling van de wet is de binnenvisserij ten behoeve van het beroep en van de sport te ordenen; zij wil met inachtneming van de belangen van de beroepsvisserij de binnenvisserij zoveel mogelijk voor de in ons land ten getale van ongeveer 600.000 voorkomende sportvissers beschikbaar houden. De Kamer voor de Binnenvisserij streeft er naar versnippering tegen te gaan en zoveel mogelijk verhuring van grote complexen aan één gegadigde te bevorderen, b.v. een hele polder aan één sportvissersclub of aan één beroepsvisser. Waar nu de eigendom van het viswater zeer versnipperd is zou dit doel moeilijk bereikt kunnen worden zonder de bepaling van artikel 22 k. De Minister kan bepalen dat de verhuring zal geschieden aan één waterschap of aan één gemeente, die dan de percelen kunnen uitgeven aan sportvissers of aan beroepsvissers. Wordt de gemeente aangewezen ten aanzien van een water dat onder beheer van een waterschap is, dan is er dus tweeërlei overheidsbemoeiing met één water, wat zijn bezwaren heeft, omdat de voor de uitoefening van de amateurvisserij zo belangrijke zorg voor het krozen en reinigen, diep houden, kwaliteitshandhaving en verbetering en die voor de kaden in andere handen zou kunnen zijn dan de zorg voor de binnenvisserij zelf; de gemeente kan b.v. te weinig oog hebben voor het belang van de zuiverheid van het water die voor het op peil houden van de visstand van grote betekenis is. Er zou daarom de voorkeur aan gegeven moeten worden, dat bij toepassing van artikel 22 k der Visserijwet een waterschap als centraal lichaam voor de uitgifte van visvergunningen wordt aangewezen. Het aangewezen lichaam kan de inkomsten uit de uitgifte van vergunningen besteden voor het uitzetten van pootvis.

Er blijkt evenwel bij de waterschappen weinig animo voor het aanvatten van deze taak te bestaan, welke nodig is daar artikel 22 k de instemming van het aan te wijzen lichaam eist. De commissie meent dat het wenselijk is deze animo bij de waterschappen te stimuleren en eerst de aanwijzing van een waterschap te overwegen wanneer de waterschappen van het belang van deze aangelegenheid overtuigd zijn en actief in het belang van beroeps- en sportvissers werkzaam willen zijn. Een waterschapsrechtelijke vraag hierbij is evenwel of de waterschappen deze taak kunnen aanvatten zonder dat deze in meer of minder uitdrukkelijke vorm in het reglement is genoemd. Een waterstaatstaak kan men hier, bij de tegenwoordige ruime interpretatie van dat begrip, wel aanwezig achten maar het komt de commissie wel wenselijk voor dat, gemakshalve in de algemene waterschapsreglementen, met zoveel woorden de aanvatting van de in de Visserijwet voorziene taak door de waterschappen als mogelijkheid wordt vermeld.

Het vraagstuk van de rechtsbescherming kwam hiervoor, onder het hoofd „de juridische structuur van het waterrecht" reeds aan de orde; het stond als het ware steeds op de achtergrond bij de bespreking van de vraag of terzake van de vele in het waterrecht voorkomende en wel onmisbare bevoegdheden tot toezicht van de overheid meer concrete normen zouden kunnen worden gesteld, zodat de particuliere belanghebbenden en ook de lagere openbare lichamen meer dan thans zouden weten waar zij aan toe zijn. De commissie concludeerde aldaar dat het zeker wenselijk is dat de verschillende overheidsinstanties bij het redigeren van hun normen de wenselijkheid van het concreet maken daarvan steeds voor ogen houden, maar zij meende dat een toestand te dezer zake welke als ideaal zou kunnen worden beschouwd zeker voorshands niet bereikbaar is. Het behoeft nauwelijks betoog, dat naarmate men bij de normstelling het bedoelde ideaal meer benadert, de vraag van de rechtsbescherming gemakkelijker wordt. Hoe concreter de normen zijn, hoe meer de vraag van de rechtsbescherming neer kan komen op een toetsing van de rechtmatigheid van de genomen beslissingen en hoe gemakkelijker ook deze toetsing kan worden opgedragen aan enige van het bestuur onafhankelijke instantie, welke voor velen de voorkeur verdient boven een beroepsorgaan dat van de administratie deel uitmaakt. Ook echter bij opdracht van de beslissingen in beroep aan zulk een orgaan van de administratie zelf zal de taak van dit beroepsorgaan vereenvoudigd worden naarmate de normen meer concreet zijn uitgewerkt; immers ook dit orgaan zal in de eerste plaats op rechtmatigheid moeten toetsen, en dit is het meer eenvoudige deel van zijn taak, moeilijker worden zijn beslissingen waar uit wet of verordening geen bepaalde aanspraken voortvloeien. Om het met een voorbeeld te illustreren betreffende een tweetal vergunningen (ook op het terrein van het waterrecht zijn de vergunningen de belangrijkste beschikkingen terzake waarvan een beslissing in beroep zal moeten kunnen worden verkregen) vergelijke men met elkander de zeer gebonden vergunningen en verloven ingevolge de Drankwet en de volkomen vrije vergunningen ingevolge de Woonruimtewet 1947; de beslissing in beroep terzake van een drankwetvergunning komt geheel neer op een toetsing op rechtmatigheid, de beslissing omtrent woonruimtevergunningen zou ten volle een beleidstoetsing impliceren, en dit heeft er hier zelfs toe geleid dat zulk een beroep in het geheel niet is opengesteld. Zal dus op het gebied van het waterrecht het streven naar het meer gebonden maken van vergunningen wenselijk blijven, toch zal er als gezegd een belangrijk gebied overblijven waar de verschillende overheidsinstanties vrij zullen moeten kunnen beslissen. Bij het onderscheid tussen gebonden en vrije vergunningen — waartussen uiteraard een hele schaal van tussenvormen bestaat — denke men niet alleen aan de vraag of wet of verordening in een bepaalde situatie een aanspraak geven op het verkrijgen van een vergunning, maar evenzeer aan de vraag of een aanspraak bestaat op behoud van de eenmaal verkregen

vergunning; ook waar de wetgever zich van de vraag van de intrekbaarheid rekenschap heeft gegeven — zoals b.v. in artikel 8 paragraaf 1 van de Rivierenwet, waar drie mogelijkheden worden genoemd: voor een bepaalde tijd verleende vergunningen, tot wederopzegging verleende vergunningen en vergunningen zonder voorbehoud van opzegbaarheid, dat wil zeggen onopzegbare vergunningen — pleegt zij toch niet aan te geven in welke situatie de aanvrager recht heeft op de gunstigste vorm en waar hij genoegen zal moeten nemen met een vergunning die hem te allen tijde kan worden ontnomen.

De commissie is van mening dat de rechtsbescherming op het gebied van het waterrecht evenzeer als die op het gebied van het administratieve recht in het algemeen grote leemten vertoont; met name denkt zij hier aan de talrijke vergunningen die verleend kunnen worden op grond van waterschapskeuren; de Keurenwet stelt geen beroep open tegen de weigering van zulke vergunningen, in welke leemte evenwel kán zijn voorzien in waterschapsreglementen, voor zover het verbod, dat de vergunning nodig maakt, in deze reglementen is opgenomen; evenmin staat voor derden-belanghebbenden beroep open tegen verlening van vergunningen, slechts zullen voorwaarden aan vergunningen verbonden ingevolge artikel 18 van de Keurenwet kunnen worden vernietigd. De commissie is van mening dat zowel zulke derden-belanghebbenden als de aanvrager wiens verzoek wordt afgewezen of ook wordt toegestaan onder door hem te bezwaarlijk geachte voorwaarden een recht van beroep moeten hebben, dat ook niet beperkt zal behoeven te blijven tot Gedeputeerde Staten. Een aantasting van de autonomie van de waterschappen behoeft men in de toekenning van een beroepsrecht te dezer zake evenmin te zien als waar terzake van zoveel andere beschikkingen van lagere lichamen beroep wordt opengesteld. Hoewel het gebied van de waterschapskeuren slechts een (belangrijk) voorbeeld is van een terrein waar verdere rechtsbescherming wenselijk moet worden geacht, wil de commissie te dezer plaatse meteen toevoegen dat zij meent dat terzake van gemeentelijke vergunningen die op een zelfde of nauw verwant belang betrekking hebben een gelijk beroep moet worden opengesteld; als voorbeeld noemt zij het geval dat een gemeentebestuur een aansluiting op een riolering zou weigeren, tengevolge waarvan de betrokkene zich wel genoodzaakt ziet een lozingsvergunning aan een waterschapsbestuur te vragen; er moet dan gelegenheid bestaan in beroep na te gaan of de aansluiting aan de riolering uit oogpunt van de betrokken algemene belangen wellicht de voorkeur verdient boven de lozing op de boezem van het waterschap. Ook terzake van beschikkingen van de Centrale Overheid kan meer rechtsbescherming worden geboden dan thans reeds bestaat.

De commissie is derhalve van mening dat geheel algemeen terzake van beschikkingen op het gebied van het waterrecht een recht van beroep zal moeten worden erkend; de beide vragen welke dan vervolgens beantwoord zullen moeten worden zijn dezelfde die steeds hebben gespeeld in de discussies omtrent het vraagstuk van de administratieve

rechtspraak in het algemeen: ten eerste aan welke instantie zal de beslissing in beroep moeten worden opgedragen en ten tweede in welke omvang zal die beslissende instantie de beschikkingen mogen toetsen? Wat de laatste vraag betreft moge worden herinnerd aan de tegenstelling die veelvuldig is gemaakt tussen toetsing op rechtmatigheid en toetsing mede op doelmatigheid. Bekend is dat in de jurisprudentie en in de wetgeving van latere tijd de toetsing op rechtmatigheid in engere zin (toetsing op wetmatigheid) is uitgebreid met de toetsing aan algemene, ongeschreven rechtsbeginselen. De Commissie-De Monchy heeft in deze geest voorgesteld de Kroon mede te roepen tot toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur; deze toetsing is inmiddels aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven opgedragen in artikel 4 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie van 1954 en naderhand nog in enkele andere wetten. De jurisprudentie van dit college van de laatste zeven jaar laat een begin zien van de praktijk met deze toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, welke men in de laatste jaren met zoveel woorden ook aantreft in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep o.a. in ambtenarenzaken; opmerking verdient dat deze Centrale Raad reeds sinds de dertiger jaren, zonder uitdrukkelijke opdracht van de wet, toetst aan het tot deze beginselen te rekenen algemene rechtsbeginsel van de rechtszekerheid. De in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie met zoveel woorden mee opgedragen toetsing op détournement de pouvoir en op de vraag of de instantie welke beslist heeft in redelijkheid tot de aangevallen handeling of tot het aangevallen besluit had kunnen komen, kan men beschouwen als een opdracht tot toetsing hetzij aan de wet hetzij aan de algemene rechtsbeginselen. Men kan het zo stellen dat de vier beroepsgronden van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, welke volledig zijn overgenomen in het regeringsontwerp Beroep administratieve beschikkingen van 1958, roepen tot een toetsing op rechtmatigheid in ruimere zin.

Zou men terzake van de door de commissie wenselijk bevonden aanvullende (en completerende) regeling van de rechtsbescherming willen volstaan met een dergelijke verruimde maar nog altijd beperkte toetsing op rechtmatigheid, dan zou de beslissing in beroep kunnen worden opgedragen aan enige bestaande of nieuw te creëren, van de overheid onafhankelijke instantie, gelijk b.v. ook het genoemde College van Beroep voor het bedrijfsleven is. Echter zal een beroep op slechts de bedoelde vier beroepsgronden evenzeer kunnen worden opengesteld op een beroepsorgaan dat van de administratie deel uitmaakt, gelijk de regering ook in het bedoelde ontwerp-B.A.B. heeft voorgesteld (beroep op de Kroon). Het komt de commissie evenwel voor dat zo niet op het gehele gebied van het waterrecht dan toch op belangrijke delen daarvan een ruimer beroep zou kunnen worden opengesteld, dat de beslissende instantie roept tot toetsing ook van de doelmatigheid. Waar op het terrein van het waterrecht reeds beroep is opengesteld, is de beslissende instantie steeds tot zulk een ruime toetsing geroepen; men denke

aan de reeds gememoreerde toetsing door Gedeputeerde Staten van beslissingen van waterschapsbesturen omtrent vergunningen ingevolge keuren en aan de toetsing door de Kroon terzake van de noodzakelijkheid van een door Gedeputeerde Staten bevolen waterstaatswerk (artikelen 38 en 39 van de Waterstaatswet 1900). Een toetsing alleen van de rechtmatigheid zou echter veelal juist vanwege de ongebondenheid van het geldende recht duidelijk niet toereikend zijn; men denke aan het hierboven gegeven voorbeeld van de keuze tussen aansluiting op een gemeentelijke riolering en de lozing op een waterschapsboezem: een weigering van die aansluiting door het gemeentebestuur zal niet zo spoedig gezegd kunnen worden aantastbaar te zijn op een van de vier bedoelde beroepsgronden, al was het reeds omdat van het gemeentebestuur niet steeds gevergd zal kunnen worden dat het de belangen van het waterschap volledig kent en dus tenvolle bij het nemen van zijn beslissing mee laat wegen; de in beroep beslissende instantie zou echter naar de mening van de commissie na volledige afweging van beiderzijdse belangen een voorrang moeten kunnen bepalen.

De commissie is derhalve van mening dat het door haar aanbevolen beroep in beginsel een volledig beroep zou moeten zijn, wat meebrengt dat dat beroep moet worden opgedragen aan een instantie die deel uitmaakt van de administratie. Het ligt dan voor de hand de opdracht te dezer zake te geven, voor wat de besluiten van lagere instanties betreft (met name waterschappen en gemeenten) aan Gedeputeerde Staten, met hoger beroep op de Kroon, gehoord de afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State, en voor wat de besluiten van de provinciale besturen in eerste instantie en die van de Centrale Overheid, met name de Ministers, betreft aan de Kroon, wederom gehoord de afdeling Contentieux. Een dergelijke regeling zal ook aansluiting bieden bij wat bestaat. Het is niet uitgesloten dat voor bepaalde sectoren de wenselijkheid zou kunnen blijken het beperkte beroep open te stellen, maar ook dit kan als gezegd zonder enig bezwaar aan Gedeputeerde Staten en aan de Kroon worden opgedragen; wordt het ontwerp beroep administratieve beschikkingen tot wet verheven, dan zal ook de Kroon soms op de meer beperkte en soms op de ruimere basis tot het nemen van beslissingen in beroep worden geroepen.

Denkbaar is b.v. — maar de commissie spreekt zich daaromtrent niet definitief uit — dat een beroep terzake van beschikkingen van de Centrale Overheid, met name de Minister van Waterstaat, aan de bedoelde beperkende beroepsgronden zou worden gebonden; dit ware echter steeds in concreto te bezien, ook omdat het niet uitgesloten lijkt dat de afdeling Contentieux bij het adviseren over de toetsing van het beleid dat in beschikkingen van de Centrale Overheid terzake van gewichtige waterstaatsbelangen tot uiting komt enige terughoudendheid zou betrachten die in feite zou opleveren een toetsing die niet zoveel verschilt van die welke aan de beperkende beroepsgronden was gebonden.

Wat de beschikkingen op basis van de beide belemmeringenwetten

betreft is naar de mening van de commissie geen nadere regeling van de rechtsbescherming noodzakelijk; de Belemmeringenwet Verordeningen van 1899 kent een voldoende beroepsregeling, en tegen beschikkingen ingevolge de Belemmeringenwet Privaatrecht van 1927 lijkt haar een beroep niet noodzakelijk, aangezien waterstaatsbelangen die daarbij in het gedrang zouden kunnen komen steeds daarnaast bescherming zouden kunnen vinden in verordeningen die eventueel een toepassing mede van de Belemmeringenwet Verordeningen noodzakelijk zouden maken.

21. CONCLUSIES

De commissie meent dat de belangrijkste conclusies uit haar arbeid als volgt kunnen worden weergegeven.

A. ALGEMENE VRAGEN VAN WATERRECHT

I. *Wettelijke regeling van de waterhuishouding (blz. 2 e.v.)*

De regeling van het waterrecht is tot nu toe in belangrijke mate er een van waterstaatsrecht; het meest algemeen daarin aanwezige motief is de zorg tegen wateroverlast. Vele factoren zijn echter oorzaak dat thans — en in steeds toenemende mate — schaarste aan bruikbaar water is of kan ontstaan. Hierdoor ontstaat behoefte aan een wettelijke regeling van de waterhuishouding, welk begrip de gedachte inhoudt dat het niet in overvloed aanwezige water economisch beheerd moet worden en dat door passende maatregelen de lasten van eventuele tekorten op rechtvaardige wijze over de betrokkenen worden verdeeld.

Deze bredere wettelijke greep op het water zal zowel het grondwater als het oppervlaktewater moeten omvatten; mede de kwaliteit van het water zal tot onderwerp van regeling moeten worden gemaakt. Een wettelijke regeling zal stellig een belangrijk deel van haar uitvoering moeten overlaten of opdragen aan lagere organen.

Ten aanzien van de kwaliteit van het door de rivieren ons land binnenstromende water en het in het hoger gelegen stroomgebied aftappen van water uit die rivieren ten behoeve van andere stroomgebieden zal internationaal overleg noodzakelijk zijn.

Zou een wettelijke regeling tot stand komen, dan zou het belang van de waterhuishouding wel van vergelijkbare orde van gewichtigheid worden als het waterkeringsbelang, maar zijn regeling in de wet zou wel veel beperkter van inhoud blijven.

II. *Juridische structuur van het waterrecht*

a. Het oppervlaktewater (blz. 8 e.v.)

Het positieve recht terzake van water en watergebruik is in hoofdzaak te onzent gevormd naar de structuur niet van erkende aanspraken der burgers, maar van beheer door publiekrechtelijke lichamen, welke dat beheer zullen behoren te voeren in overeenstemming met de eisen van het algemeen belang.

Een sluitend systeem van normen die de burger concrete aanspraken geven is de commissie wel gebleken een althans vooralsnog onbereikbaar ideaal te zijn. Ook een gedeeltelijk resultaat in deze richting kan echter de moeite waard zijn.

Een wettelijke regeling zou moeten beginnen met het scheppen van zekerheid — ook voor het publiek — omtrent het beheer van de verschillende wateren; zij zou de opzettelijke aandacht van de lagere wetgever moeten vragen ten aanzien van de voorwaarden voor bijzonder

gebruik van water of voor gebruik van water voor bijzondere doeleinden en belangen, en een termijn moeten inhouden binnen welke de uitvoeringsregelingen tot stand moeten zijn gekomen. De bepalingen van materiële aard ener wettelijke regeling zouden de strekking moeten hebben van voorrangsregels in de onderlinge concurrentie der gegadigden voor het schaarse water, voor het lozen op water dat maar een beperkte hoeveelheid ongezuiverd afvalwater kan verwerken, etc. Vaststelling van dergelijke regels zal in menig opzicht niet eenvoudig zijn.

b. Het grondwater (blz. 14, 25 e.v.)

Anders dan ten aanzien van het oppervlaktewater lijkt het dienstig voor onze gehele voorraad grondwater een soort rijksbeheer te proclameren. In beginsel zal voor iedere onttrekking van grondwater een vergunning moeten worden geëist, welke ware te verlenen door het centrale gezag, met dien verstande dat in omvangrijke mate delegatie aan lagere instanties — vooral provincies en waterschappen — plaats vindt.

III. *Het beheer in het waterrecht*

a. Het beheer van de nationale waterhuishouding (blz. 14 e.v.)

Twee systemen van de beheersvoering, althans over het hoofdsysteem der vaderlandse waterhuishouding, zijn denkbaar; beheer dat in beginsel door de Rijkswaterstaat wordt gevoerd en beheer dat wordt toevertrouwd aan lichamen ad hoc geschapen, die formeel zullen berusten op artikel 162 van de Grondwet, en die materieel sterk zullen doen denken aan waterschappen, waarbij een bestuursregeling mogelijk is, waarin de belangenverhoudingen tot uitdrukking worden gebracht en met name de belangen van de lagere openbare lichamen in die van een hoger lichaam zouden worden geïntegreerd. Deze lichamen zouden het recht van belastingheffing moeten bezitten.

Een sterke stroming in de commissie zou de voorkeur willen geven aan een openbaar lichaam als bovenbedoeld; daarbij gaan de gedachten uit naar een beheerslichaam voor het IJsselmeer c.a., een voor het Zeeuwse meer en een voor de grote rivieren c.a., waarvan het laatste een suprematie over de beide andere moet hebben om het systeem bevredigend te kunnen laten functioneren.

Bij de andere beheersvorm zou de Minister van Waterstaat moeten worden bijgestaan door een bijzonder adviescollege: een raad voor de waterhuishouding, waarin de groepen van belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. Deze raad zou moeten beraadslagen over de normen die aan het beheer ten grondslag gelegd worden en moeten adviseren over de belangrijkste beheersdaden; zij zou de beschikking moeten hebben over een deskundige staf, maar eventueel zich ook kunnen laten voorlichten door deskundigen van buiten.

De commissie meent, om des tijds wille, voor de naaste toekomst een rijksbeheer te moeten voorstaan; de andere gedachte die op

langere termijn de voorkeur kan verdienen, stelt zij gaarne ter discussie.

b. De hoofdwaterkering (blz. 20 e.v.)

Hoofdzaak ten aanzien van het beheer van de hoofdwaterkering is niet of de verdeling van de taken van beheer op een „logische" gedachte berust, maar of een behoorlijke verzorging van de waterkering gewaarborgd is. Nadere overweging verdient de vraag of het niet wenselijk is de waterkerende taak der waterschappen te zien als de vervulling van een nationale taak door deze lichamen, met de consequentie dat in de kosten daarvan ook uit de nationale middelen wordt bijgedragen.

In beginsel oordeelt de commissie de bevoegdheden van hoger gezag met het doel lagere lichamen zo nodig tot een goede vervulling van hun taak te bewegen — met name artikelen 38 en 40 Waterstaatswet 1900 — niet ongenoegzaam geregeld; voor zoveel nodig zal het aanhangige ontwerp van wet tot wijziging van de Waterstaatswet 1900 een verbetering kunnen brengen aangezien het behoogt een meer rechtstreekse weg te openen.

c. Bebouwing en beplanting op waterkeringen (blz. 23 e.v.)

De commissie betwijfelt of een absoluut verbod van bebouwing en beplanting, alsmede van het hebben van leidingen e.d. op of in het dijktalud verantwoord is. De mogelijkheid tot het weren ervan is juridisch voldoende verzekerd. Ten aanzien van oude bebouwing e.d. kunnen de omstandigheden zodanig zijn dat men met de reële mogelijkheid van intrekking der vergunning of ontheffing niet serieus heeft gerekend; er kan reden zijn de intrekking te toetsen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie ook „Rechtsbescherming").

IV. *Waterleggers (blz. 40 e.v.)*

De commissie beveelt aan dat alle wateren die daarvoor in aanmerking komen moeten worden aangewezen in leggers, die worden vastgesteld volgens een wettelijk te regelen zorgvuldige procedure, die van dien aard moet zijn dat aan de leggers hetzij voor alle daarop te vermelden wateren, hetzij voor de belangrijkste, positieve bewijskracht kan worden toegekend. Het komt de commissie bezwaarlijk voor ten aanzien van de openbaarheid van wateren voorschriften te geven die zouden moeten resulteren in vastlegging van die openbaarheid in de leggers. De openbaarheid benadere men voorshands van de andere zijde, in verordeningen die beperkende voorschriften geven ter handhaving van de openbare functies van het water in het algemeen belang.

V. *Rechtsbescherming (blz. 46 e.v.)*

De rechtsbescherming op het gebied van het waterrecht vertoont

grote leemten; met name valt te wijzen op talrijke vergunningen die verleend kunnen worden op grond van waterschapskeuren.

De commissie is van mening dat geheel algemeen ter zake van beschikkingen op het gebied van het waterrecht een recht van beroep zal moeten worden erkend.

Een toetsing alleen aan de rechtmatigheid der beschikking zal veelal vanwege de aard van de geldende normen niet veel betekenen; het door de commissie aanbevolen beroep zal dan ook in beginsel een volledig beroep moeten zijn, wat meebrengt dat dat beroep niet kan worden opgedragen aan een van de administratie onafhankelijke administratieve rechter, doch moet worden gelegd in handen van een instantie die deel uitmaakt van de administratie.

Het ligt dan voor de hand de opdracht te geven aan Gedeputeerde Staten (ten aanzien van gemeenten en waterschappen) en aan de Kroon (in hoger beroep en ten aanzien van provincies en van de centrale overheid). Indien voor bepaalde sectoren een beperkt beroep wenselijk zou blijken, zou ook dit in handen van Gedeputeerde Staten en de Kroon kunnen worden gegeven.

De vraag of en in hoeverre beroep terzake van beschikkingen van de centrale overheid een beperkt karakter zou moeten dragen, dient steeds in concreto te worden bezien.

B. ENIGE BIJZONDERE ONDERWERPEN VAN WATERRECHT

I. *Het water ge-(ver-)bruik*

a. Lozing, toevoer en afvoer van water (blz. 28 e.v.)

Wat de lozing van water van particulieren, inbegrepen industriële ondernemingen, op openbare wateren betreft, tendeert de commissie naar de gedachte dat voor iedere waterlozing een vergunning zou moeten worden voorgeschreven.

Wat betreft lozing door de ene particulier op of over het terrein of water van een ander particulier, beveelt de commissie aan een eenvoudige, het lozingsrecht erkennende, bepaling analoog aan artikel 715 Burgerlijk Wetboek.

Het vorenstaande geldt mutatis mutandis voor de toevoer van water. Ook terzake van onttrekking van oppervlaktewater door particulieren zal wel veelszins een vergunning moeten worden geëist met beroepsmogelijkheid. Het scheppen van een gedoogplicht — indien het water over de erven van naburige eigenaren moet worden geleid — als artikel 5.4.19 ontwerp nieuw Burgerlijk Wetboek — beveelt de commissie aan.

Door een eenvoudige aanvulling van artikel 38 der Waterstaatswet 1900 zal de plicht om een lozing behoorlijk te verzorgen kunnen worden geregeld.

b. Zuivering van afvalwater (blz. 30 e.v.)

De wettelijke regeling die terzake van de zuivering van afvalwater noodzakelijk is, zal de voortgang van het — door gemeenten en waterschappen — reeds begonnen werk moeten stimuleren, met name door dwang, zo die nodig blijkt, van hoger gezag en door een financiële regeling.

Gemeenten en waterschappen moeten beide acceptabel worden geacht als behartigers van deze taak; verschillen in plaatselijke situaties zullen de keuze beïnvloeden.

De industrieën zullen niet gedwongen behoren te worden de zuivering van hun afvalwater aan de overheidsinstanties over te laten, indien zij daarin zelf op genoegzame en meer duurzame wijze voorzien.

Wat de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen betreft volstaat de commissie met het belangstellend volgen van de verdere ontwikkeling der opvattingen.

Aanvaardbaar is een verdeling der zuiveringskosten over de (grote) vervuilers: gemeenten en industrie, alsmede bijzondere belanghebbenden, die een betere kwaliteit van het water verlangen dan dit van nature ter plaatse heeft, waarvoor te hunnen behoeve extra maatregelen worden getroffen, welke geld kosten.

II. *Verspreide onderwerpen*

a. Energie-opwekking door waterkracht (blz. 33 e.v.)

De commissie kan zich — in verband met het karakter van het molenrecht — niet aansluiten bij hen die wel hebben aangedrongen op reglementaire of wettelijke voorzieningen die de afschaffing van molenrechten zonder meer zouden beogen. Worden door verordeningen die het waterpeil regelen verkregen rechten aangetast, dan zal schadevergoeding moeten worden gegeven.

b. Scheepvaart (blz. 35 e.v.)

De commissie vraagt zich af of het systeem van de Verenwet niet dient te worden gewijzigd in die zin, dat het onderhouden van regelmatig dwarsverkeer door middel van voor het publiek toegankelijke veren c.q. bedrijfsveren afhankelijk wordt gesteld van een overheidsvergunning, bij het beslissen waaromtrent bepaaldelijk gelet zou moeten worden op de belangen van het scheepvaartverkeer.

Wat de vraag betreft wie de kosten moet betalen van werken aan elkaar kruisende water- en landwegen (bruggen) aanvaardt de commissie voor de meeste gevallen wel als uitgangspunt dat ieder verkeer zijn eigen kosten betaalt; er zijn evenwel gevallen denkbaar waarin de billijkheid voor een andere oplossing pleit.

In breder verband van werken of voorzieningen, aangebracht in waterstaatswerken, zal de redelijkheid van het ten laste van de vergunninghouder doen komen van de kosten van elke latere verandering

in het waterstaatswerk, bij aanvaarding van de door de commissie aanbevolen algemene beroepsregelen, steeds ter toetse kunnen komen.

Er is aanleiding tot aanvulling van de conflictenregeling van artikel 12a der Waterstaatswet 1900, zodat deze regeling een meer algemeen karakter krijgt, met uitbreiding tevens tot de aanleg van werken.

Op intrekking van de oude Franse ordonnantie ten aanzien van jaagpaden langs de rivieren dringt de commissie aan.

c. Oevers en kaden (blz. 37 e.v.)

Indien afkalving van oevers plaats vindt behoort — in beginsel door de beheerder van het water — vergoeding van schade of van kosten wegens beschermende maatregelen te worden verleend, tenzij — en voor zover niet — de afkalving onmiskenbaar aan natuurlijke oorzaken is te wijten.

Bij provinciale verordening kan worden geregeld de betaling van bijdragen door hen die schade veroorzaken of ten behoeve van wie schade wordt veroorzaakt of beschermende maatregelen worden getroffen.

Het vraagstuk van het kade-onderhoud vormt een deel van het algemene vraagstuk van de afkalvende oevers; te dien aanzien komt de commissie derhalve tot dezelfde conclusie als bovenvermeld.

III. *Recreatie-aspecten*

a. Baden en zwemmen (blz. 40 e.v.)

Een wettelijke regeling welke het mogelijk zou maken eisen aan zweminrichtingen te stellen, toezicht uit te oefenen en zo nodig in te grijpen, moet in het belang van de volksgezondheid wenselijk worden geacht. Zeer belangrijk oordeelt de commissie een bevoegdheid voor de Inspectie van de Volksgezondheid desnoods tot sluiting over te gaan; zij vraagt zich af of deze bevoegdheid een vergunningsstelsel niet reeds overbodig zou maken, zodat met een repressief stelsel kan worden volstaan.

b. Plassenschappen (blz. 43 e.v.)

Het streven naar een goede organisatie van de recreatie- en openbare-orde-taken door middel van een plassenschap behoeft uit een oogpunt van waterrecht geen bezwaar te ontmoeten. Een negatieve houding van de waterschappen zou er toe kunnen leiden, dat recreatiegelegenheden ongebruikt blijven, hetgeen in ons dichtbevolkte land zou ingaan tegen de eisen van het algemeen belang.

c. Visserij (blz. 44 e.v.)

Met toepassing van artikel 22 k van de Visserijwet kan de Minister van Landbouw en Visserij ongewenste versnippering van het visrecht

tegengaan. De commissie is van mening dat het bij de toepassing hiervan de voorkeur kan verdienen een waterschap als centraal lichaam voor de uitgifte van vergunningen aan te wijzen. Het is wenselijk de bereidheid en animo om hieraan mede te werken bij de waterschappen te stimuleren. Hoewel niet per se nodig, komt het de commissie wel wenselijk voor in de waterschapsreglementen met zoveel woorden de aanvatting van de in de Visserijwet voorziene taak door de waterschappen als mogelijkheid te vermelden.

21 februari 1963.

De commissie waterrecht,

S. J. Fockema Andreae, voorzitter
C. Biemond
E. J. N. M. Bogaerts
Th. F. J. A. Dolk
H. Fortuin
B. de Goede
A. H. Günther
F. Hellinga
J. J. Hopmans
J. L. Klein
F. P. Mesu
J. M. Pieters
C. H. F. Polak
G. W. Putto
G. J. C. Schilthuis
J. Th. Thijsse
J. H. Vergragt
Th. A. J. Vosters
A. L. Wilkeshuis
J. Winsemius
H. D. van Wijk,
tevens secretaris.

Bijlage I
behorende bij het rapport van
de Commissie Waterrecht

TIEN STELLINGEN VAN WATERRECHT,

verdedigd voor de studiekring van secretarissen en ontvangers van waterschappen op 13 oktober 1955,
door mr. S. J. Fockema Andreae

I. Het doel van het waterrecht is, aan ieder mens een zodanige hoeveelheid water van zodanige hoedanigheid te verschaffen als hij voor redelijke doeleinden redelijkerwijs behoeft; en tevens, de mens te behoeden voor de gevaren, die hem door ongebreidelde hoeveelheden en/of ongecontroleerde hoedanigheid van water bedreigen.

II. Bijzondere, anderen uitsluitende, rechten of bevoegdheden ten aanzien van water zijn slechts bestaanbaar voor zover deze de voldoening aan gerechtvaardigde belangen van anderen ten aanzien van water niet verhinderen.

III. Het is gewenst, dat het meest-algemene uitsluitende recht — de eigendom — ten aanzien van die wateren, die voor de algemeenheid van overwegend belang zijn, zodanig is geregeld, dat de voldoening aan de eisen van het algemeen belang zo veel mogelijk wordt verzekerd.
Voorts behoren alle uitsluitende rechten — inzonderheid eigendomsrecht — ten aanzien van onroerende goederen onderworpen te zijn aan de algemene bepalingen, door het overheidsgezag in het belang van het waterrecht te stellen.

IV. Alle wateren, boven, op, in en onder de aardbodem, behoren onderworpen te zijn aan een zodanig overheidsgezag als het best geschikt is, de voldoening dezer wateren aan de redelijke behoeften der belanghebbenden op een hen bevredigende wijze te regelen.

V. Dit overheidsgezag wordt, ten aanzien van begrensde watergebieden, het doelmatigst uitgeoefend door gemeenschappen van belanghebbenden dezer gebieden onder toezicht ener algemene overheid.

VI. De uitoefening van het overheidsgezag in stelling V bedoeld, kan worden opgedragen aan (een orgaan van) één (belanghebbende of) groep van belanghebbenden, mits hierbij de belangen van (de)andere (groepen van) belanghebbenden genoegzaam zijn verzekerd.

VII. Zowel in het algemeen als inzonderheid in het geval bedoeld in stelling VI behoren alle (groepen van) belanghebbenden hun belangen ten aanzien van het redelijke watergebruik tegenover het beherende orgaan te kunnen doen gelden voor een onpartijdige instantie.

VIII. Het redelijk watergebruik — omvattende wateronttrekking en niet-schadelijke waterlozing — is een recht voor alle belanghebbenden, geen gunst. Men dient ernaar te streven, de voorwaarden waaronder deze rechten kunnen worden uitgeoefend niet slechts naar wisselende beleidsfactoren, doch ten principale naar objectieve, in rechte hanteerbare, normen te doen vaststellen.

IX. Hetzij men, voor de beslissing van geschillen inzonderheid als in stellingen VII en VIII bedoeld, de gewone rechterlijke macht aangewezen houdt, of hiertoe hogere bestuursorganen dan wel colleges met administratieve rechtspraak belast aanwijst, — in allen gevalle zullen een behoorlijke rechtsgang en een genoegzame technische voorlichting dienen te zijn verzekerd. Aan deze eisen schijnt het beste te kunnen worden voldaan door afzonderlijke watergerechten.

X. De doelmatige ontwikkeling en hantering van het waterrecht bestaat daarin, de wijze van voldoening aan de redelijke behoeften der daarin belanghebbenden, naar de eisen der natuurlijke omstandigheden en met gebruik van de mogelijkheden door de vooruitgang der techniek geschapen, in overeenstemming te doen zijn met de algemene politieke en rechtsinzichten der bevolking.
De historische groei, die velerlei onderscheidingen met zich heeft gebracht, mag te dezen evenmin definitief-bepalend zijn als de kennisneming der afwijkende waterrechten van andere landen. En de wording van het eigene èn de vergelijking met het andere behoren — naast de algemene natuurrechtelijke beginselen — hulpmiddelen te zijn ter vaststelling van hetgeen in elk geval naar plaats, tijd en omstandigheden bepaald, recht is en moet zijn.

Bijlage IIa
behorende bij het rapport van
de Commissie Waterrecht

In een voortreffelijk inleidend rapport, voorgelegd aan de 46e te Edinburgh gehouden conferentie van de International Law Association heeft de, inmiddels helaas overleden, Amerikaanse hoogleraar Clyde Eagleton het vraagstuk van de verdeling en het gebruik van water van internationale rivieren aan de orde gesteld. Aanleiding daartoe vormden de ernstige en belangrijke geschillen, waartoe het gebruik van water van internationale rivieren had geleid en wel bovenal de geschillen te dezer zake tussen India en Pakistan over een aantal rivieren, waaronder de Indus, tussen Israël en de aangrenzende Arabische Staten over de Jordaan, tussen Canada en de Verenigde Staten van Amerika over de Columbia rivier, tussen Egypte en de Soedan over de Nijl. Het gaat hierbij om ander gebruik dan dat van de scheepvaart, al heeft de internationale commissie die na dit congres voor het vraagstuk in zijn volle omvang is ingesteld later uiteraard ook de scheepvaart in haar werkzaamheden opgenomen.

Op het congres in 1956 te Dubrovnic gehouden kon het onderwerp nog worden behandeld onder leiding van Eagleton, hetgeen leidde tot de aanvaarding van de hierna volgende „statement of principles as sound basis upon which to study further the development of rules of International Law with respect to international rivers". In deze regelen worden stellig de belangrijkste facetten van het onderwerp aangegeven en met elkaar in een goed geordend verband gebracht. Een nadere toelichting daarbij te geven, zou een uitgebreid artikel vergen; ik moge verwijzen naar mijn recensie, getiteld Internationaal Waterrecht, betreffende het boek van dr. F. J. Berber, Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, in: Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, jaargang 1957, blz. 414-424.

Een van de belangrijkste uitgangspunten is punt III van het in 1956 door de Commissie uitgebrachte rapport, luidende:

„In general, the maxim „sic utere tuo ut non alienam laedas" should be followed by riparian States in all matters concerning the use of the water of an international river by one or several of them."

Steun voor dit beginsel is te vinden o.a. in de jurisprudentie van de Supreme Court van de U.S.A., die daarbij de leer ontwikkelde van de „equitable apportionment".

Het behoeft niet te verwonderen, dat leden — ik mag natuurlijk niet zeggen „vertegenwoordigers" — van bepaalde belanghebbende staten de mening hadden en verkondigden, dat de in Dubrovnic gestelde richtlijnen beperkt dienden te worden opgevat. Niettemin is het op de 48e, te New York gehouden conferentie gelukt te komen tot de aanneming van een resolutie, houdende „certain Heads of Unanimous Agreement, four Agreed Principles of International Law, and ten Agreed Recommendations", in haar geheel hierna volgende. De onder-

scheiding tussen „Principles" en „recommendations" is duidelijk. De „Principles" worden geacht ongeschreven rechtsnormen te zijn; de „Recommendations" zijn aanbevelingen, voor de Staten à prendre ou à laisser. Voorts laten de gestelde beginselen nog wel een aantal vragen open, maar daarbij valt te bedenken, dat de I.L.A., die een raadgevende status heeft bij de „Economic and Social Council" van de Verenigde Naties, toch enkele duidelijke beginselen heeft vastgelegd, die onmogelijk hun invloed kunnen missen bij eventuele desbetreffende geschillen die aan een internationale (scheids-)rechter ter beslissing worden voorgelegd en die reeds nu hebben bijgedragen tot het verkrijgen van een gemeenschappelijke regeling ten aanzien van die rivieren, die juist tot de ernstigste geschillen aanleiding hadden gegeven.

H. FORTUIN

Bijlage IIb
behorende bij het rapport van
de Commissie Waterrecht

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION

NEW YORK UNIVERSITY CONFERENCE (1958)

Resolutions

The uses of the waters of international rivers

The 48th Conference of the International Law Association held at New York in September, 1958, adopts the Report of the Committee on the Uses of the Waters of International Rivers, dated September 6th, 1958, consisting of certain Heads of Unanimous Agreement, four Agreed Principles of International Law, and ten Agreed Recommendations (as set out below).

Heads of unanimous agreement

It is agreed that our immediate purpose is to put forward some principles and some recommendations on which there is unanimous agreement.

It is agreed that there are rules of conventional and customary international law governing the uses of waters of drainage basins that are within the territories of two or more states.

It is agreed that there may be issues not adequately covered by recognised rules of international law and also that there are rules as to which there exist differences as to their meaning.

As used in this statement, a drainage basin is an area within the territories of two or more states in which all the streams of flowing surface water, both natural and artificial, drain a common watershed terminating in a common outlet or common outlets either to the sea or to a take or to some inland place from which there is no apparent outlet to sea.

> Statement of Some Principles of International Law governing, and Recommendations respecting, the Uses of the Waters of Drainage Basins within the Territories of two or more States, as to which the Members of the Committee present at the New York Conference have reached unanimous agreement.

Agreed principles of international law

1. A system of rivers and lakes in a drainage basin should be treated as an integrated whole (and not piece-meal).

   Comment: Until now international law has for the most part been concerned with surface water although there are some precedents

having to do with underground waters. It may be necessary to consider the interdependence of all hydrological and demographic features of a drainage basin.

2. Except as otherwise provided by treaty or other instruments or customs binding upon the parties, each co-riparian State is entitled to a reasonable and equitable share in the beneficial uses of the waters of the drainage basin. What amounts to a reasonable and equitable share is a question to be determined in the light of all the relevant factors in each particular case.

3. Co-riparian States are under a duty to respect the legal rights of each co-riparian State in the drainige basin.

4. The duty of a riparian State to respect the legal rights of a co-riparian State includes the duty to prevent others, for whose acts it is responsible under international law, from violating the legal rights of the other co-riparian States.

Agreed recommendations

1. Co-riparian States should refrain from unilateral acts or omissions that affect adversely the legal rights of a co-riparian State in the drainage basin so long as such co-riparian State is willing to resolve differences as to their legal rights within a reasonable time by consultation. In the eventuality of a failure of these consultations to produce agreement within a reasonable time, the parties should seek a solution in accordance with the principles and procedures (other than consultation) set out in the Charter of the United Nations and the procedures envisaged in Article 33 thereof.

2. The action of the United Nations and its specialised agencies looking towards the assembling, exchange and dissemination of information concerning drainage basins is welcomed, and the hope is expressed that this work will be undertaken with the addition of the assembling, exchange and dissemination of legal information.

3. Co-riparian States should make available to the appropriate agencies of the United Nations and to one another hydrological, meteorological and economic information, particulary as to streamflow, quantity and quality of water, rain and snow fall, water tables and underground water movements.

4. Riparian States should by agreement constitute permanent or *ad hoc* agencies for the continuous study of all problems arising out of the use, administration and control of the waters of drainage basins. These agencies should be instructed to submit reports upon all matters within their competence to the appropriate authorities of the riparian States.

5. Since priorities in the kinds of uses of waters may differ from basin to basin and from one part of a basin to another, in case of differences as to the proper order of priority, the advice of technical experts should be sought.

6. The appropriate authorities of the co-riparian States should endeavour to resolve by agreement all matters concerning which recommendations are made by technical agencies.

7. In view of the variety of conditons of climate, hydrological facts, demographic and economic conditions in the various drainage basins, and the varieties of possible uses and needs for water, it is observed that regional agreements may serve the needs of riparian States and communities in any situations and it is recommended that every effort should be made to reach agreements on a regional basis.

8. Co-riparians should take immediate action to prevent further pollution and should study and put into effect all practicable means of reducing to a less harmful degree present uses which lead to pollution.

9. It is desirable that there be further study of the hydrological engineering, economic and legal matters bearing on the prospective peration of the existing and desired rules of international law relating to the uses of the waters of a drainage basin.

10. Funds should be sought from foundations likely to be interested in this subject, and it should be considered how, and to what extent, the work can be carried further in harmony with the similar work of the Institut de Droit International and of the International American Bar Association.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III, V, IX, XIV, XVI, XVIII, XXI, XXVII, XXX, XXXII, XXXV:
Verslagen van de alg. verg. op resp. 19 maart 1940 (0.55), 19 april 1941 (0.55), 25 sept. 1943 (0.90), 13 juni 1947 (1.25), 28 mei 1948 (0.95), 13 mei 1949 (1.25), 19 oktober 1950 (1.50), 29 mei 1953 (1.90), 21 mei 1954 (1.90), 20 mei 1955 (1.50), 18 mei 1956 (1.90).

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door M. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de alg. verg. op 29 maart 1946 *f* 1.50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen . . . . . „ 0.50

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algem. verg. op 13 mei 1949 „ 1.—

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algem. verg. op 19 mei 1950 . . . . . „ 2.90

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algem. verg. op 18 mei 1951 . . . . „ 1.90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L. R. J. Ridder van Rappard voor de alg. verg. op 29 mei 1953 . . . . . „ 1.90

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de buitengew. alg. verg. op 27 november 1953 „ 1.95

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algem. verg. van 18 mei 1956 . . „ 3.—

XXXVI De verhoudingen van admin. sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algem. verg. op 31 mei 1957 . . „ 3.—

XXXVII Idem. Verslag van de algem. verg. op 31 mei 1957 . . . *f* 1.50

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . . „ 3.50

XXXIX Idem. Verslag van de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . „ 1.90

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algem. verg. op 8 mei 1959 . . „ 1.90

XLI Idem. Verslag van de algem. verg. op 8 mei 1959 . . . „ 1.90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op soc. en econ. gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de alg. verg. op 30 sept. 1960 „ 1.90

XLIII Idem. Verslag van de algem. verg. op 30 sept. 1960 . . . „ 1.90

XLIV De overheidssubsidie.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. R. A. V. baron van Haersolte, Dr. H. A. Brasz en Mr. J. G. Steenbeek voor de algem. verg. op 29 september 1961 . . . . . „ 3.75

XLV Idem. Verslag van de algem. verg. op 29 sept. 1961 . . . „ 2.25

XLVI Figuren als overdracht, machtiging, en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf voor de algem. verg. op 28 sept. 1962 „ 3.50

Wetgevingstechniek

Rapport van de commissie uit de Vereniging voor Administratief recht 1948 . . . . . „ 3.50

Algemene bepalingen van Administratief Recht

Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van Administratief Recht
Tweede bijgewerkte druk van Geschrift XXVIII en XXXIII
Leden en donateurs *f* 4.50. Niet-leden „ 5.50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
POSTBUS 113, HAARLEM