Coördinatie

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 april 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater, afkomstig van de nijverheden die hexachloorcyclohexaan lozen", heeft op 7 mei 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 18 avril 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions sectorielles de déversement dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics, des eaux usées provenant des industries qui rejettent de l'hexachlorocyclohexane", a donné le 7 mai 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe de sectoriële voorwaarden vast te stellen welke - ter aanvulling van de algemene voorwaarden vastgesteld in het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater - zullen gelden voor het lozen van afvalwater afkomstig van de industriële bedrijven die HCH (hexachloorcyclohexaan) of HCH bevattende stoffen verwerken.

2. Zoals wordt gesteld in de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota", wordt met de vaststelling van die sectoriële lozingsvoorwaarden inzonderheid "de omzetting (in intern recht)" beoogd van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen 84/491/EEG van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan.

In verband met die transponering dienen volgende opmerkingen te worden gemaakt :

.../...

2.1. Zoals de Raad van State reeds eerder heeft doen opmerken (1), is het opnemen in het Belgisch interne recht van de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen vereist voor de uitvoering van een richtlijn zaak van de organen die overeenkomstig de in België geldende constitutionele voorschriften voor de betrokken aangelegenheid bevoegd zijn.

Wat inzonderheid het vaststellen betreft van maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van het aquatisch milieu door lozingen van afvalwater, dient derhalve te worden nagegaan of het Vlaamse en het Waalse Gewest ter zake niet bevoegd zijn (2).

Luidens artikel 6, § 1, II, 1°, en V, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn "de bescherming van het leefmilieu" en "de zuivering van afvalwater" - welke bevoegdheden o.m. betrekking hebben op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (3) - immers aangelegenheden als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

.../...

---

(1) Zie o.m. het advies L. 17.143/8 van 12 maart 1986 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde".

(2) Die vraag rijst niet met betrekking tot het Brusselse Gewest, aangezien de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan dat Gewest ter zake geen bevoegdheden heeft toegewezen.

(3) Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, blz. 13 en 22.

Luidens de vermelde bepalingen van de bijzondere wet zijn het Vlaamse en het Waalse Gewest, bij de uitoefening van de hun aldus toegewezen bevoegdheden, evenwel ertoe gehouden rekening te houden met de "algemene en sectoriële normen" (artikel 6, § 1, II, 1°) en met de "algemene en de per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater" (artikel 6, § 1, V, 2°, a) welke door de nationale overheid worden vastgesteld.

Met betrekking tot onderhavig ontwerp volgt hieruit :

a) dat er in casu slechts ruimte is voor een verordenend optreden van de nationale overheid indien het erom gaat "algemene en per sector geldende lozingsvoorwaarden" vast te stellen;

b) dat, aangezien de Gewesten ertoe gehouden zijn de Europese normen na te leven (1), het zonder meer overnemen in een nationale verordening van lozingsvoorwaarden welke worden vastgesteld in een EEG-richtlijn, slechts zin heeft indien zulks tot gevolg zou hebben dat rechtstreeks concrete verplichtingen worden opgelegd aan Belgische geadministreerden - maar niet wanneer die voorwaarden uitsluitend gericht zijn tot de bevoegde organen van de Lid-Staten (in België dus de Gewesten).

.../...

---

(1) Op die verplichting werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet herhaaldelijk gewezen (verslag Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, blz. 159; en verslag Kamercommissie, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, blz 83 en 90) - zie in dat verband bijvoorbeeld ook artikel 3 van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater, en artikel 46, § 1, van de verordening (lees : decreet) van 7 oktober 1985 van het Waalse Gewest inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen verontreiniging

Het ontwerp-besluit blijkt, in zijn artikelen 3, 3°, en 4, niet meer te doen dan de tot de bevoegde instanties van de Lid-Staten gerichte bepalingen van de richtlijn 84/491/EEG over te nemen, nl. de bepalingen van artikel 3, leden 3 en 4.

Die bepalingen zijn derhalve overbodig en behoren te worden geschrapt.

2.2. Richtlijnen zijn voor de betrokken Lid-Staten verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch laten aan de nationale instanties de bevoegdheid om in de interne rechtsorde de vorm en de middelen te kiezen voor het verwezenlijken van dat resultaat (artikel 189, derde lid, EEG-Verdrag).

Hoewel het niet zelden voorkomt dat richtlijnen, vooral met betrekking tot technische materies, tot in de bijzonderheden zijn uitgewerkt, zodat de bevoegde instanties van de betrokken Lid-Staten zich dienen te beperken tot de woordelijke overname van de bepalingen ervan in het interne recht, is zulks niet altijd het geval of geldt dat niet steeds voor al de bepalingen van een richtlijn.

Zijn in casu niet voor woordelijke overname vatbaar, hetzij omdat ze verdere uitwerking behoeven, hetzij omdat ze als zodanig geen rechtsregel bevatten :

- de bepaling van artikel 3, lid 5, van de richtlijn 84/491/EEG, luidens welke "andere (referentieanalyse) methoden (mogen) worden toegepast (dan deze bepaald in de bijlage), mits de waarnemingsdrempels, de precisie en de nauwkeurigheid van deze methoden ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke in bijlage ... zijn omschreven" (zie artikel 5, tweede volzin, van het ontwerp);

.../...

- de bepaling van artikel 3, lid 6, van de richtlijn, luidens welke er moet worden voor gewaakt dat "de ... genomen maatregelen niet leiden tot een verhoogde HCH-verontreiniging in andere compartimenten van het milieu, en met name in de bodem en in de lucht" (zie artikel 6 van het ontwerp);

- de bepaling van de bijlage I, punt 1, voetnoot a), tweede lid, van de richtlijn waarbij de eventuele vaststelling van passende maatregelen en grenswaarden wordt aangekondigd en aan de Lid-Staten wordt opgedragen emissienormen vast te stellen "rekening houdend met de beste beschikbare technische middelen" (zie bijlage I, punt 1, voetnoot a), tweede lid, van het ontwerp);

- de bepaling van de bijlage I, punt 4, van de richtlijn, die luidt als volgt :

> "Om na te gaan of de lozingen voldoen aan de emissienormen die overeenkomstig deze richtlijn zijn vastgesteld, dient er een controleprocedure te worden ingesteld.
>
> Deze procedure moet het nemen en het analyseren van monsters en het meten van het lozingsdebiet en van de hoeveelheid geproduceerd of behandeld HCH inhouden. Indien de hoeveelheid geproduceerd of behandeld HCH niet kan worden bepaald, kan bij de controleprocedure op zijn hoogst worden uitgegaan van de hoeveelheid HCH die, gedurende de beschouwde periode, gezien de in bedrijf zijnde produktie-installaties en binnen de grenzen waarop de vergunning gebaseerd is, geproduceerd of behandeld kan worden." (vgl. bijlage I, punt 4, van het ontwerp);

.../...

- de bepaling van de bijlage I, punt 5, laatste lid, van de richtlijn, luidens welke een vereenvoudigde controleprocedure kan worden ingesteld voor industriële bedrijven die niet meer dan 3 kg HCH per jaar lozen (zie bijlage I, punt 5, laatste lid,van het ontwerp).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Luidens het opschrift strekt het ontwerp-besluit "tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, ...,van afvalwater,afkomstig van de nijverheden die hexachloorcyclohexaan lozen".

Een minder omslachtige formulering ware : "tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, ...,van afvalwater dat hexachloorcyclohexaan bevat".

Aanhef.

Zoals blijkt uit de "verklarende nota" werd het ontwerp-besluit, met toepassing van artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, voor advies aan de Gewestexecutieven voorgelegd, doch heeft de Executieve van het Brusselse Gewest - ook na herhaald aandringen - nagelaten aan de adviesaanvraag gevolg te geven binnen de ter-

mijn bepaald in het "protocol tot regeling van de raadplegingen van de Executieven door de Regering en omgekeerd", welk protocol door het overlegcomité Regering-Executieven werd goedgekeurd op 7 januari 1986.

In het vierde lid van de aanhef dient dan ook de verwijzing naar "de deelneming van de gewestelijke Executieven" te worden vervangen door een formule waaruit blijkt dat de Waalse Gewestexecutieve op 30 januari 1985 en de Vlaamse Executieve op 12 juni 1985 advies hebben gegeven over het ontwerp en dat de Executieve van het Brusselse Gewest om advies werd verzocht doch nagelaten heeft aan de adviesaanvraag gevolg te geven.

+

Het verdient aanbeveling zich bij de vermelding van de titel van leden van de Regering wier bevoegdheden zich uitstrekken over meerdere sectoren, te beperken tot de hoedanigheid waarin zij in ieder afzonderlijk geval optreden. In het voordrachtformulier schrijve men dus : "Onze Staatssecretaris voor Leefmilieu".

Dezelfde opmerking geldt voor de uitvoeringsbepaling en voor de medeondertekening van het ontwerp.

.../...

Artikel 1.

Het ware meer in overeenstemming met de bepaling van artikel 1, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn 84/491/EEG, dit artikel als volgt te redigeren :

"De in dit besluit vastgestelde sectoriële voorwaarden gelden voor het lozen van afvalwater afkomstig van de industriële bedrijven waarin HCH of HCH bevattende stoffen worden verwerkt".

Artikel 2.

De definitie van "nieuw bedrijf" sub 7° behoort te vervallen, aangezien dit begrip alleen in artikel 4 van het ontwerp wordt gehanteerd, welk artikel dient te worden geschrapt overeenkomstig de algemene opmerking welke hiervoren sub 2.1 werd gemaakt.

Aangezien alleen in 7° het begrip "bestaand bedrijf" wordt gebruikt, moet ook de definitie van dat begrip onder 6° vervallen.

Artikel 3.

Men vervange de indeling van dit artikel in 1° en 2° door een indeling in paragrafen (de bepaling onder 3° dient te worden geschrapt - zie algemene opmerking sub 1).

In 1° (lees : § 1) schrappe men in de Nederlandse tekst de woorden "hierna "het algemeen reglement" genoemd", aangezien er verder in het ontwerp-besluit geen sprake meer is van het algemeen reglement.

Artikel 5 (dat artikel 4 wordt).

In verband met de tweede volzin van dit artikel wordt verwezen naar de algemene opmerking sub 2.2, eerste streepje.

Bijlage 1.

De in de derde kolom onder punt 1 vermelde datum "1.4.1986", dient te worden aangepast aan de werkelijke datum van inwerkingtreding van het ontwerp-besluit.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de fixer les conditions sectorielles qui seront applicables - en complément aux conditions générales fixées par l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales - aux déversements d'eaux usées en provenance d'établissements industriels qui effectuent le traitement du HCH (hexachlorocyclohexane) ou de toute autre substance contenant du HCH.

2. Il ressort de la "note explicative" jointe à la demande d'avis que la fixation de ces conditions sectorielles de déversement vise en particulier "à transposer (en droit interne)" la directive du Conseil des Communautés européennes 84/491/CEE du 9 octobre 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane.

En ce qui concerne cette transposition, il y a lieu de formuler les observations suivantes :

2.1. Comme le Conseil d'Etat l'a déjà fait remarquer précédemment (1), c'est aux organes qui sont compétents pour la matière en question conformément aux règles institutionnelles en vigueur en Belgique, qu'il appartient d'intégrer dans le droit interne belge les mesures légales et réglementaires requises pour la mise en oeuvre d'une directive.

.../...

---

(1) Voir notamment l'avis L. 17.143/8 du 12 mars 1986 sur un projet d'arrêté royal "fixant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote".

En ce qui concerne plus particulièrement la fixation de mesures destinées à combattre la pollution du milieu aquatique par les déversements d'eaux usées, il y a lieu d'examiner si les Régions wallonne et flamande ne sont pas compétentes en la matière (1).

Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 1°, et V, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, "la protection de l'environnement" et "l'épuration des eaux usées" - compétences qui concernent notamment la protection des eaux de surface contre la pollution (2) - sont en effet des matières visées par l'article 107quater de la Constitution.

Les dispositions précitées de la loi spéciale prévoient toutefois que la Région wallonne et la Région flamande sont tenues de respecter, dans l'exercice des compétences qui leur ont ainsi été attribuées, "les normes générales et sectorielles" (article 6, § 1er, II, 1°) et "les conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées" (article 6, § 1er, V, 2°, a) qui sont arrêtées par l'autorité nationale.

A l'égard du présent projet, il en résulte :

.../...

---

(1) La question ne se pose pas pour la Région bruxelloise, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'ayant attribué à cette Région aucune compétence en la matière.

(2) Voir l'exposé des motifs concernant le projet de loi spéciale, Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 13 et 22.

a) qu'il n'y a de place, en l'occurrence, pour une action réglementaire de l'autorité nationale que s'il s'agit d'établir des "conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées";

b) que, les Régions étant tenues de respecter les normes européennes (1), la reproduction pure et simple dans un règlement national des conditions de déversement établies par une directive-CEE, n'a de sens que si elle devait avoir pour effet d'imposer directement des obligations concrètes aux administrés belges; elle n'en a pas lorsque ces conditions s'adressent exclusivement aux organes compétents des Etats membres (c'est à dire, en Belgique, aux Régions).

A l'analyse, il apparaît que, dans ses articles 3, 3°, et 4, l'arrêté en projet ne fait que reproduire les dispositions de la directive 84/491/CEE, à savoir les dispositions de l'article 3, alinéas 3 et 4.

.../...

---

(1) Au cours des travaux préparatoires des dispositions de la loi spéciale, l'attention a été attirée à plusieurs reprises sur cette obligation (rapport de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 159; et rapport de la Commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, 1979-1980, n° 627/10, pp. 83 et 90) - A propos de cette obligation, voir aussi, par exemple, l'article 3 de l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux fluviales, et l'article 46, § 1er, du règlement (lire : décret) de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Ces dispositions sont superflues et doivent être supprimées.

2.2. Les directives lient les Etats membres concernés quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens pour réaliser ce résultat dans l'ordre juridique interne (article 189, alinéa 3, Traité-CEE).

S'il n'est pas rare, surtout dans les matières techniques, que les directives soient élaborées dans les moindres détails et que les autorités compétentes des Etats membres concernés doivent dès lors se borner à en reproduire textuellement les dispositions dans leur droit interne, il est loin d'en être ainsi dans tous les cas ou pour toutes les dispositions de la directive.

Ne sont pas, en l'espèce, susceptibles d'être reproduites textuellement, soit qu'elles requièrent une élaboration plus poussée, soit qu'elles ne contiennent pas de règle de droit en tant que telles, les dispositions suivantes :

- la disposition de l'article 3, alinéa 5, de la directive 84/491/CEE, aux termes de laquelle "d'autres méthodes (d'analyse de référence) (que celle prévue dans l'annexe) peuvent être utilisées à condition que les limites de détection, la précision et l'exactitude soient au moins aussi valables que celles qui figurent à l'annexe ..." (voir article 5, deuxième phrase, du projet);

- la disposition de l'article 3, alinéa 6, de la directive, aux termes de laquelle il doit être veillé à ce que "les mesures prises n'entraînent pas un accroissement de la pollution par le HCH dans d'autres milieux, et notamment dans le sol et dans l'air" (voir article 6 du projet);

- la disposition de l'annexe I, point 1, note de bas de page a), alinéa 2, de la directive qui annonce la fixation éventuelle de mesures appropriées et de valeurs limites et qui charge les Etats membres de fixer des normes d'émission "tenant compte des meilleurs moyens techniques disponibles" (voir annexe I, point 1, note de bas de page a), alinéa 2, du projet);

- la disposition de l'annexe I, point 4, de la directive, qui est formulée comme suit :

> "Pour vérifier si les rejets satisfont aux normes d'émission fixées conformément à la présente directive, une procédure de contrôle doit être instituée.
>
> Cette procédure doit prévoir le prélèvement et l'analyse d'échantillons, la mesure du débit et de la quantité de HCH produit ou traité. Si la quantité de HCH produite ou traitée est impossible à déterminer, la procédure de contrôle peut se fonder, au maximum, sur la qualité de HCH susceptible d'être produite ou traitée pendant la période considérée, compte tenu des installations de production en fonctionnement et dans les limites sur lesquelles se fonde l'autorisation." (cf. annexe I, point 4, du projet);

- la disposition de l'annexe I, point 5, dernier alinéa, de la directive, aux termes de laquelle une procédure de contrôle simplifiée peut être instaurée pour les établissements industriels qui ne rejettent pas plus de 3 kg de HCH par an (voir annexe I, point 5, dernier alinéa, du projet).

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Aux termes de son intitulé, l'arrêté en projet tend à "déterminer les conditions sectorielles de déversement, ..., des eaux usées provenant des industries qui rejettent de l'hexachlorocyclohexane".

Une formule moins compliquée serait : "déterminant les conditions sectorielles de déversement, ..., des eaux usées contenant de l'hexachlorocyclohexane".

Préambule.

Ainsi qu'il ressort de la "note explicative", le projet d'arrêté a été soumis à l'avis des Exécutifs régionaux par application de l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'Exécutif de la région bruxelloise a toutefois omis - même après plusieurs rappels - de donner suite à la demande d'avis dans le délai prévu par le "protocole réglant les consultations des Exécutifs par le Gouvernement et vice-versa", protocole qui fut approuvé par le comité de concertation Gouvernement-Exécutifs le 7 janvier 1986.

A l'alinéa 4 du préambule, la référence à "l'association des Exécutifs régionaux" doit dès lors être remplacée par une formule constatant que l'Exécutif de la région wallonne et l'Exécutif flamand ont donné un avis sur le projet respectivement le 30 janvier 1985 et le 12 juin 1985 et que l'Exécutif de la région bruxelloise a été invité à donner un avis mais a omis de donner suite à cette demande.

+

Il est recommandé, lorsqu'il s'agit de membres du Gouvernement dont les attributions couvrent plusieurs secteurs, de limiter la mention de leur titre à l'indication de la qualité dans laquelle ils agissent dans le cas particulier. Dans la formule de proposition, il convient, dès lors, d'écrire : "Notre Secrétaire d'Etat à l'Environnement".

La même observation vaut pour l'exécutoire et le contreseing du projet.

Article 1er.

Cet article serait plus conforme à la disposition de l'article 1er, alinéa 1er, premier tiret, de la directive 84/491/CEE, s'il était rédigé comme suit :

"Les conditions sectorielles fixées dans le présent arrêté sont applicables aux déversements des eaux usées en provenance d'établissements industriels dans lesquels s'effectue le traitement du HCH ou de toute autre substance contenant du HCH".

Article 2.

La définition d'"établissement nouveau" à 7° doit être supprimée, cette notion n'étant utilisée qu'à l'article 4 du projet, qui doit être supprimé conformément à l'observation générale formulée au point 2.1 ci-dessus.

Comme, par ailleurs, la notion d'"établissement existant" est uniquement utilisée au 7°, la définition qui en est donnée au 6° doit, de même, être supprimée.

Article 3.

Il y a lieu de substituer à la division de cet article en 1° et 2° une division en paragraphes (étant entendu que la disposition au 3° doit être supprimée - voir observation générale au point 1).

.../...

Il y a lieu, au 1° (lire : § 1er), de supprimer dans le texte néerlandais les mots "hierna"het algemeen reglement" genoemd", étant donné qu'il n'est plus question par la suite du règlement général dans l'arrêté en projet.

Article 5 (qui devient l'article 4).

En ce qui concerne la deuxième phrase du présent article, l'on se rapportera à l'observation générale au point 2.2, premier tiret.

Annexe 1.

La date "1.4.1986" mentionnée dans la troisième colonne au point 1 doit être adaptée à la date réelle de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,

J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. R. STEVENS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.