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 12 juni 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de lozingen van afvalwater en van vloeistoffen die polychloorbifenylen en polychloorterfenylen bevatten", heeft op 13 mei 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 12 juin 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux déversements d'eaux usées et de liquides contenant des polychlorobiphényles et polychloroterphényles", a donné le 13 mai 1987 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het lozen, in de oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater of van andere vloeistoffen die polychloorbifenylen of polychloorterfenylen (PCB's) bevatten, te verbieden.

Uit de aanhef van het ontwerp-besluit en uit de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota" blijkt dat met de ontworpen regeling inzonderheid wordt beoogd - gedeeltelijk - uitvoering te geven aan artikel 2 van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (76/403/EEG). Luidens dat artikel 2 nemen "de Lid-Staten ... de nodige maatregelen om het ongecontroleerde lozen (1), achterlaten of deponeren van PCB's en van PCB's bevattende voorwerpen en apparaten te verbieden".

2.1. In de "verklarende nota" wordt gesteld :

- dat de rechtsgrond voor de ontworpen regeling moet worden gezocht in artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, luidens welke bepaling "het ... verboden (is) voorwerpen of stoffen in de ... (in de wet) bedoelde

.../...

---

(1) In de "verklarende nota" wordt - ietwat ongenuanceerd - gesteld dat "artikel 2 ... aan de Staten de verplichting op(legt) de lozing (en niet : "het ongecontroleerde lozen") van PCB's te verbieden".

wateren te werpen of te deponeren, verontreinigde of verontreinigende vloeistoffen erin uit te lozen of er gassen in te brengen, behalve de lozing van afvalwater waarvoor vergunning is verleend overeenkomstig de bepalingen van deze wet";

- dat, ondanks de door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan het Vlaamse en het Waalse Gewest opgedragen bevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu, de nationale overheid bevoegd is gebleven om de ontworpen regeling vast te stellen, aangezien artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet bepaalt dat de Gewesten de hun ter zake opgedragen bevoegdheid moeten uitoefenen "met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen" welke door de nationale overheid worden vastgesteld.

2.2. In de mate dat het ontwerp-besluit beoogt het lozen, in de wateren van het openbaar hydrografisch net en in de kustwateren, van andere (verontreinigde of verontreinigende) vloeistoffen dan afvalwater te verbieden, is het overbodig. Zoals blijkt uit de hiervoren overgeschreven bepaling van artikel 2 van de wet van 26 maart 1971, volgt dat verbod immers rechtstreeks uit de wet zelf (1).

2.3. In zoverre het ontwerp-besluit evenwel betrekking heeft op het lozen van afvalwater en de bepaling van zijn artikel 1 zó moet worden begrepen dat afvalwater van bedrijven die PCB's vervaardigen of verwerken, slechts mag worden geloosd nadat de PCB's eruit werden verwijderd

.../...

---

(1) Het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 "sur la protection des eaux de surface contre la pollution", heeft artikel 2, eerste lid, alleen opgeheven in zover het betrekking heeft op de lozing van afvalwater.

- m.a.w. in zoverre het ontwerp een algemene voorwaarde inzake het lozen van afvalwater vaststelt -, is het wel juridisch zinvol, doch dient te worden opgemerkt dat het artikel 3, § 1, eerste lid, van de eerdervermelde wet van 26 maart 1971 is, dat als rechtsgrond in aanmerking komt. Luidens die bepaling stelt de Koning immers de algemene reglementen vast inzake de openbare riolen en de lozing van afvalwater in de wateren bedoeld in genoemde wet.

Ten aanzien van de door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vastgestelde bevoegdheidsverdeling inzake de zuivering van afvalwater, kan het optreden van de nationale overheid ter zake worden verantwoord op grond van artikel 6, § 1, V, 2°, a), van de bijzondere wet, luidens welke bepaling de aan de Gewesten toegewezen bevoegdheid niet "het vaststellen van de algemene en de per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater" omvat. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet dienen de Gewestexecutieven evenwel te worden betrokken bij het opmaken van de bedoelde nationale verordeningen.

Uit de door de Regering met een schrijven van 4 februari 1987 overgemaakte stukken blijkt dat in casu aan laatstgenoemd voorschrift werd voldaan.

3.1. Rekening houdend met de hiervoren sub 2.3. geformuleerde opmerking, dient in de eerste aanhefverwijzing artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 26 maart 1971 te worden vermeld, en niet artikel 2 van die wet.

.../...

3.2. Het is niet gebruikelijk te verwijzen naar de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarbij aan de nationale overheid bepaalde bevoegdheden worden voorbehouden. Men schrappe derhalve de tweede aanhefverwijzing.

3.3. Vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State dient in de aanhef een lid te worden opgenomen waaruit blijkt dat de Waalse Gewestexecutieve op 18 december 1986 en de Vlaamse Executieve op 21 januari 1987 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.

3.4. In het voordrachtformulier vervange men de woorden "Staatssecretaris voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie" door "Staatssecretaris voor Leefmilieu".

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

3.5. Rekening houdend met de opmerkingen geformuleerd sub 2.2. en 2.3., ware het beter de vermelding van andere "vloeistoffen" dan afvalwater in artikel 1 te schrappen.

Het ware overigens verkieslijk het dispositief te redigeren in de gebruikelijke vorm van een sectoriële lozingsvoorwaarde voor bedrijven die PCB's vervaardigen of verwerken.

---

1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'interdire le déversement, dans les eaux de surface et dans les égouts publics, d'eaux usées ou d'autres liquides contenant des polychlorobiphényles ou polychloroterphényles (PCB).

Il ressort du préambule de l'arrêté en projet et de la "note explicative" jointe à la demande d'avis que la réglementation envisagée vise en particulier à exécuter - partiellement - l'article 2 de la directive du Conseil des Communautés européennes du 6 avril 1976 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles (76/403/CEE). Aux termes de cet article 2, "les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que soient interdits le rejet, l'abandon et le dépôt incontrôlés (1) des PCB ainsi que les objets et appareils en contenant".

2.1. La "note explicative" énonce :

- que le fondement légal pour la réglementation en projet réside dans l'article 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aux termes duquel "il est interdit de jeter ou de déposer des objets ou matières dans les eaux visées à l'article ler, d'y laisser couler des liquides pollués ou polluants ou

.../...

---

(1) La "note explicative" affirme - de manière peu nuancée - que "l'article 2 ... impose aux Etats d'interdire le rejet (et non : "le rejet incontrôlé") des PCB".

d'y introduire des gaz, sauf s'il s'agit de déversements d'eaux usées autorisés conformément aux dispositions de la présente loi";

- que, malgré les compétences attribuées à la Région wallonne et à la Région flamande par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 en matière de protection de l'environnement, l'autorité nationale est restée compétente pour arrêter la réglementation en projet, l'article 6, § ler, II, 1°, de la loi spéciale disposant que les Régions doivent exercer les compétences qui leur sont attribuées en la matière "dans le respect des normes légales générales sectorielles", lesquelles sont fixées par l'autorité nationale.

2.2. L'arrêté en projet est superflu, dans la mesure où il a pour but d'interdire le déversement, dans les eaux du réseau hydrographique public et les eaux côtières, de liquides (pollués ou polluants) autre que les eaux usées. Ainsi qu'il ressort de la disposition reproduite ci-dessus de l'article 2 de la loi du 26 mars 1971, cette interdiction découle, en effet, directement de la loi elle-même (1).

2.3. Dans la mesure toutefois, où il concerne le déversement d'eaux usées et que la disposition de son article ler doit être comprise de telle sorte que les eaux usées provenant des établissements qui se livrent à la fabrication ou au traitement des PCB, ne peuvent être déversées qu'après

.../...

---

(1) Le décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, a abrogé l'article 2, alinéa ler, uniquement en ce qu'il a trait au déversement d'eaux usées.

l'élimination des PCB qu'elles contiennent, en d'autres termes, dans la mesure où il fixe une condition générale en matière de déversement d'eaux usées, l'arrêté en projet a effectivement une portée juridique. Il convient cependant de relever que c'est l'article 3, § ler, alinéa ler, de la loi précitée du 26 mars 1971 qui doit alors être retenu comme fondement légal. En effet, aux termes de cette disposition, le Roi établit les règlements généraux relatifs aux égouts publics et aux déversements d'eaux usées dans les eaux visées dans la loi précitée.

Du point de vue de la répartition des compétences que la loi spéciale du 8 août 1980 a opérée en matière d'épuration des eaux usées, l'intervention de l'autorité nationale en la matière peut se justifier sur la base de l'article 6, § ler, V, 2°, a), de la loi spéciale, disposition aux termes de laquelle les compétences attribuées aux Régions ne comprennent pas "l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées". Conformément à l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale, les Exécutifs régionaux doivent toutefois être associés à l'élaboration des règlements nationaux visés.

Il résulte des documents annexés par le Gouvernement à sa lettre du 4 février 1987 que cette dernière prescription a été respectée en l'occurrence.

3.1. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus au point 2.3., il convient de viser, à l'alinéa ler du préambule, l'article 3, § ler, alinéa ler, de la loi du 26 mars 1971 et non l'article 2 de cette loi.

.../...

3.2. Il n'est pas d'usage de se référer aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 qui réservent à l'autorité nationale des compétences déterminées. Il y a lieu, dès lors, de supprimer l'alinéa 2 du préambule.

3.3. Avant la référence à l'avis du Conseil d'Etat, il y a lieu d'insérer dans le préambule un alinéa dont il ressort que l'Exécutif de la Région wallonne et l'Exécutif flamand ont donné un avis sur le projet, respectivement le 18 décembre 1986 et le 21 janvier 1987, et que l'Exécutif de la Région bruxelloise a été invité à donner un avis mais a omis de donner suite à cette demande.

3.4. Dans la formule de proposition, il y a lieu de remplacer les mots "Secrétaire d'Etat à l'Environnement et à l'Emancipation sociale" par les mots "Secrétaire d'Etat à l'Environnement".

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

3.5. Compte tenu des observations formulées aux 2.2. et 2.3., il serait préférable de supprimer à l'article 1er la mention des "liquides" autres que des eaux usées.

Par ailleurs, il serait souhaitable de rédiger le dispositif sous la forme usuelle d'une condition sectorielle de déversement pour les établissements qui effectuent la fabrication ou le traitement des PCB.

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 chambre était composée de

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.