KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 4e april 1975 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voorkoming van waterverontreiniging door afvalolie", heeft de 17e april 1975 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 4 avril 1975, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la prévention de la pollution des eaux par les huiles usagées", a donné le 17 avril 1975 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het besluit in ontwerp wil zijn steun vinden deels in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging deels in de wet van dezelfde datum op de bescherming van het grondwater.

Luidens artikel 2, eerste lid, van laatstgenoemde wet kan de Koning maar maatregelen nemen om het grondwater te beschermen op het advies van de door Hem ingestelde Hoge Raad voor de waterleidingen.

Doordat deze Hoge Raad tot dusver niet is ingesteld, kan de Koning de hem toegekende macht vooralsnog niet uitoefenen.

In de mate echter dat het ontwerp de bescherming van de oppervlaktewateren nastreeft, vindt het voldoende rechtsgrond in eerstgenoemde wet.

In de huidige stand van zaken lijkt het aldus noodzakelijk de ontworpen regeling tot de voorkoming van oppervlaktewaterverontreiniging te beperken.

Dienvolgens dienen aan het ontwerp volgende wijzigingen te worden gebracht :

- in het opschrift moet "waterverontreiniging" door "oppervlaktewaterverontreiniging" worden vervangen;
- in de aanhef dient de verwijzing naar de wet op de bescherming van het grondwater te worden weggelaten;

.../...

- in het bepalend gedeelte moet de verbodsbepaling van artikel 2, 3°, welke op laatstgenoemde wet stoelt, worden geschrapt evenals artikel 7, tweede lid, en artikel 8, tweede lid, waarbij voor het opsporen en vaststellen van overtreding van die verbodsbepaling, respectievelijk voor het bestraffen van zodanige overtreding naar diezelfde wet wordt verwezen.

2. Ter vrijwaring van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging door afvalolie, wil het ontwerp onder meer het ophalen en het in- en uitvoeren van afvalolie aan vergunning onderwerpen.

Om als ophaler, invoerder of uitvoerder van afvalolie te worden erkend, moet de aanvrager aan bepaalde voorwaarden voldoen; zo moet hij zich ertoe verbinden bepaalde verplichtingen na te komen en het bewijs leveren dat hij over voldoende technische en financiële middelen beschikt om afvalolie te vervoeren en op te slaan.

Daaruit volgt dat al wie de voorwaarden vervult, principieel moet worden erkend en dat zodanige erkenning alleen op grond van het niet nakomen van aangegane verbintenissen of van het niet naleven van de voorwaarden van erkenning kan worden geschorst of ingetrokken.

.../...

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Aanhef.

Het is overbodig in de aanhef naar het advies van de Minister van Economische Zaken te verwijzen. Met inachtneming van deze en andere opmerkingen welke alleen de vorm betreffen, wordt voorgesteld de aanhef als volgt te stellen :

"Gelet op de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, inzonderheid op artikel 3, § 2;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,".

Artikel 1.

Zo het dienend is in het ontwerp een definitie van afvalolie te geven, is er evenwel geen noodzaak om te bepalen wat voor de toepassing van het besluit in ontwerp onder "erkende ophaler" respectievelijk onder "erkende in- of uitvoerder" moet worden verstaan.

.../...

Artikel 1 kan dan beter gesteld worden als volgt :

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van dit besluit moet onder "afvalolie" worden verstaan alle minerale ... hetzij dat zij voor hun oorspronkelijke bestemming ongeschikt zijn geworden en als zodanig voor hun houder geen handelswaarde meer hebben".

Artikel 2.

Met betrekking tot artikel 2, 3°) wordt verwezen naar hetgeen hierboven bij de algemene opmerkingen daaromtrent is gezegd.

Artikel 3.

Gezien de kleinhandelaar niet als een ophaler van afvalolie in de zin van deze reglementering wordt beschouwd, hoort het in artikel 3 de woorden "In afwijking van artikel 2, 4°) van dit besluit" te schrappen.

Artikel 4.

Voor artikel 4, § 1, 1°, verdient volgende redactie aanbeveling :

"Om als ophaler van afvalolie te worden erkend, moet de aanvrager :

.../...

1° zich ertoe verbinden op het gehele grondgebied, dat in de akte van erkenning is bepaald, en binnen een termijn die vijftien dagen niet overschrijdt, alle afvalolie op te halen waarvan de minimumeenheid in de akte van erkenning is gepreciseerd, zonder een tegenprestatie te eisen van hen die deze afvalolie afstaan, behalve wanneer ... (verder zoals in het ontwerp) ...".

Bij artikel 4, § 1, 3°, wordt de aflevering van de erkenning afhankelijk gesteld van het voorhanden zijn van technische en financiële middelen. Het ontwerp laat echter na te bepalen wat onder "voldoende technische en financiële middelen" moet worden verstaan. Het ontwerp zou derhalve aan duidelijkheid winnen indien het werd aangevuld met een bepaling, welke de inhoud van die voorwaarde preciseert.

Volgens dezelfde bepaling moeten deze middelen in voldoende mate voorhanden zijn om "met inachtneming van de bestaande wetten en reglementen" afvalolie op te halen, te vervoeren en op te slaan.

Paragraaf 2, welke de voorwaarden bepaalt om als in- of uitvoerder van afvalolie erkend te kunnen worden, heeft deze verduidelijking niet overgenomen.

Bovendien leze men, in § 1, 3° en in § 2, telkens "... ingevolge een met derden aangegane overeenkomst ...".

In § 3, eerste lid, tweede zin, schrijve men "zij vermeldt ..." en vervange men de woorden "volledige identiteit" door het woord "identiteit". Deze laatste opmerking geldt insgelijks voor het derde lid van dezelfde paragraaf.

.../...

Paragraaf 4 stelle men als volgt :

"De erkenning houdt geen monopolie in voor de ophalingen op het toegewezen grondgebied".

In fine van paragraaf 5 vervange men de woorden "de door Onze bevoegde Minister verstrekte onderrichtingen" door de woorden "de door de bevoegde Minister bepaalde bijzondere voorwaarden".

Artikel 5.

Voor artikel 5, § 3, verdient volgende redactie aanbeveling :

"De erkende ophalers, invoerders en uitvoerders houden een register bij waarin worden vermeld :

a) de hoeveelheid per dag verkregen afvalolie;

b) het gebruik van de verkregen afvalolie met nauwkeurige opgave van de hoeveelheden die ten behoeve van verschillende natuurlijke of rechtspersonen werden verkocht of uitgevoerd, met vermelding van hun naam of benaming, en hun adres of maatschappelijke zetel;

c) de hoeveelheden die zijzelf teruggewonnen, verbrand of herwerkt hebben".

Artikel 6.

Naar luid van artikel 6, tweede lid, is artikel 3 van het ontwerp-besluit van rechtswege van toepassing.

.../...

Zoals de gemachtigde ambtenaar deze bepaling toelicht, wordt hiermede bedoeld, dat de bij het eerste lid bedoelde natuurlijke en rechtspersonen die hun activiteit voortzetten en bovendien een kleinhandel in minerale oliën en vetten voeren, van bij de inwerkingtreding van het besluit in ontwerp door de verplichting opgelegd bij artikel 3 van het ontwerp gehouden zijn, hoewel over de door hen ingediende aanvraag tot erkenning nog niet is beslist.

Aangezien de kleinhandel in minerale oliën en vetten en het ophalen of het in- en uitvoeren van afvalolie twee onderscheiden activiteiten zijn, is het evident dat de kleinhandelaar in minerale oliën en vetten door de verplichting opgelegd bij artikel 3 in ieder geval gehouden is, onverschillig of hij daarenboven afvalolie ophaalt, invoert of uitvoert en de daarvoor vereiste erkenning heeft aangevraagd.

Deze bepaling, welke aldus onduidelijk en bovendien overbodig is, moet derhalve worden weggelaten.

Artikelen 7 en 8.

De artikelen 7 en 8 betreffen het opsporen en vaststellen (artikel 7), respectievelijk het bestraffen van de overtredingen (artikel 8) van de verbodsbepalingen van de artikelen 2 en 3.

Zoals boven reeds werd opgemerkt moeten de bepalingen van artikel 7, tweede lid, en artikel 8, tweede lid, alleszins worden geschrapt.

.../...

Artikel 7, eerste lid, naar luid waarvan overtredingen van artikel 2, 1°), 2°), 4°), 5°), en van artikel 3 worden opgespoord en vastgesteld door de ambtenaren aangewezen ter uitvoering van artikel 37, § 1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, is onvolledig omdat de ambtsbevoegdheden ter zake van de officieren van gerechtelijke politie niet worden hernomen.

Bepalingen welke alleen de terzake geldende wettelijke bepalingen herhalen, zijn uiteraard overbodig en kunnen derhalve zonder enig bezwaar worden weggelaten. Wil men ze desniettemin behouden dan dienen zij bij wijze van algemene verwijzing en liefst met de gebruikelijke redactie als volgt te worden gesteld :

"Artikel 7.-

Overtreding van de artikelen 2 en 3 van dit besluit wordt opgespoord, vastgesteld en gestraft overeenkomstig de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging".

Artikel 9.

Artikel 9 heeft een dubbel doel. Het wil inderdaad bij eenzelfde bepaling én de aanwijzing van de Minister, belast met de uitvoering van het besluit in ontwerp, én de datum van zijn inwerkingtreding regelen.

.../...

Deze twee aangelegenheden welke aan mekaar vreemd zijn worden liefst bij twee onderscheiden artikelen geregeld.

Aangezien echter geen enkele reden kan worden aangevoerd, waarom van het gemeen recht zou worden afgeweken, moet de bepaling worden weggelaten waarbij de inwerkingtreding van het ontwerp-besluit op de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad wordt vastgesteld.

Naargelang de verwijzing naar de strafbepalingen al dan niet wordt behouden zal het artikel, houdende aanwijzing van de Minister belast met de uitvoering van het besluit in ontwerp, als artikel 8 of als artikel 7 worden genummerd.

Voor dat artikel wordt volgende redactie in overweging gegeven :

"Artikel . ...

Onze Minister van Volksgezondheid en van het Gezin is belast met de uitvoering van dit besluit".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté en projet prétend puiser son fondement pour partie dans la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et pour partie dans la loi de la même date sur la protection des eaux souterraines.

En vertu de l'article 2, alinéa 1er, de cette dernière loi, le Roi ne peut prendre des mesures destinées à protéger les eaux souterraines que sur l'avis du Conseil supérieur des distributions d'eau créé par Lui.

Ce Conseil supérieur n'étant toujours pas institué le Roi se trouve dans l'impossibilité de mettre en oeuvre le pouvoir dont il est investi.

Dans la mesure toutefois où le projet a pour objet la protection des eaux de surface il trouve un fondement légal suffisant dans la première des lois précitées.

La réglementation envisagée semble donc devoir se circonscrire, dans le présent état des choses, à la prévention de la pollution des eaux de surface.

Les modifications mentionnées ci-après devront en conséquence être apportées au projet :

- dans l'intitulé, il y a lieu de dire "pollution des eaux de surface" et non pas "pollution des eaux" tout court;
- au préambule, la référence à la loi sur la protection des eaux souterraines est à supprimer;
- dans le dispositif, il convient de supprimer la disposition prohibitive de l'article 2, 3°, fondée sur cette dernière

.../...

loi, de même que l'article 7, alinéa 2 et l'article 8, alinéa 2, qui font référence à celle-ci, à propos, d'une part, de la recherche et de la constatation des infractions à ladite disposition prohibitive, d'autre part, des peines dont sont punies ces infractions.

2. Afin de préserver les eaux de surface de pollution par les huiles usagées, le projet entend soumettre à autorisation, notamment la collecte, l'importation et l'exportation de ces huiles.

Pour pouvoir être agréé en qualité de collecteur, d'importateur ou d'exportateur, le demandeur doit remplir certaines conditions; ainsi, il doit s'engager à satisfaire à certaines obligations et à prouver qu'il dispose des moyens techniques et financiers propres à assurer le transport et le stockage des huiles usagées.

Il s'ensuit que quiconque remplit les conditions posées doit être, en principe, agréé et que l'agrément ne pourra être suspendu ou retiré que du chef d'inexécution des engagements contractées ou d'inobservation des conditions d'agrément.

EXAMEN DU PROJET.

Préambule.

La mention de l'avis du Ministre des Affaires économiques dans le préambule est superflue. Eu égard à cette observation et d'autres qui sont de pure forme, il est proposé de rédiger le préambule comme suit :

.../...

"Vu la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, notamment l'article 3, § 2;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et de la Famille, et sur l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,".

Article 1er.

Si une définition des huiles usagées est parfaitement indiquée dans le projet, il n'est toutefois pas nécessaire de préciser ce qu'il faut, pour l'application de l'arrêté en projet, entendre par "collecteur agréé" et "importateur ou exportateur agréés".

Aussi l'article 1er gagnerait-il à être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par "huile usagée" toute huile ... ou encore qu'elles soient devenues impropres à l'usage auquel elles étaient destinées et n'aient plus, comme telles, de valeur commerciale pour leur détenteur".

Article 2.

A propos de l'article 2, 3°), il est renvoyé à ce qui est dit dans les observations générales.

.../...

Article 3.

Le négociant-détaillant n'étant pas considéré comme un collecteur d'huiles usagées au sens de la présente réglementation, il convient, à l'article 3, de supprimer les mots "Par dérogation à l'article 2, 4°) du présent arrêté".

Article 4.

La rédaction suivante est recommandée pour l'article 4, § 1er, 1° :

"Pour être agréé en qualité de collecteur d'huiles usagées, le demandeur doit :

1° s'engager à collecter, dans un délai qui n'excède pas quinze jours, sur l'ensemble du territoire défini dans l'acte d'agrément, toutes les huiles usagées dont la quantité minimale unitaire est précisée dans l'acte d'agrément, sans exiger de contrepartie de ceux qui cèdent ces huiles, sauf s'il ... (la suite comme au projet)".

L'article 4, § 1er, 3°, subordonne l'agrément à l'existence de moyens techniques et financiers. Le projet omet toutefois de déterminer ce qu'il faut entendre par "moyens techniques et financièrs suffisants". Le projet gagnerait donc en clarté s'il était complété par une disposition précisant le contenu de cette condition.

Selon le même article 4, § 1er, 3°, ces moyens doivent être suffisants pour garantir la collecte, le transport

.../...

et le stockage des huiles usagées "en conformité avec les lois et règlements existants".

Le paragraphe 2, qui détermine les conditions pour être agréé en qualité d'importateur ou exportateur d'huiles usagées, ne reprend pas cette précision. Au § 1er, 3°, et au § 2, il convient en outre de lire "... d'un contrat conclu avec des tiers ...".

Au § 3, alinéa 1er, deuxième phrase, il est proposé de dire "Elle mentionne l'identité du demandeur et est ... pièces établissant que les conditions sont remplies". A l'alinéa 3, deuxième phrase, de ce même paragraphe, l'adjectif "complète" qualifiant le nom "identité" peut être omis.

Le § 4 sera rédigé comme suit :

"L'agrément ne confère pas le monopole des collecte sur le territoire désigné".

A la fin du § 5, il convient de remplacer les mots "les instructions données par Notre Ministre compétent" par les mots "les conditions particulières déterminées par le Ministre compétent".

Article 5.

La rédaction suivante est recommandée pour l'article 5, § 3 :

"Les collecteurs, importateurs et exportateurs agréés tiennent à jour un registre mentionnant :

.../...

a) les quantités journalières d'huiles usagées obtenues;

b) l'utilisation qui a été faite de ces huiles, avec l'indication précise des quantités vendues à ou exportées à destination de différentes personnes physiques ou morales, et la mention du nom ou de la dénomination et l'adresse ou le siège social de celles-ci;

c) les quantités qu'ils ont eux-mêmes regénérées, brûlées ou transformées".

Article 6.

Aux termes de l'article 6, alinéa 2, l'article 3 de l'arrêté en projet est applicable de plein droit.

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, cela veut dire que dès l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, les personnes physiques et morales visées à l'alinéa 1er qui poursuivent leur activité et exploitent en outre un commerce de détail en huiles et graisses minérales, seront tenues par l'obligation qu'impose l'article 3 du projet, bien qu'il n'aura pas encore été statué sur leur demande d'agrément.

Le commerce de détail en huiles et graisses minérales et la collecte d'huiles usagées ainsi que leur importation ou exportation étant deux acticités distinctes, il va de soi que le négociant-détaillant en huiles et graisses minérales est, en tout état de cause, tenu de satisfaire à l'obligation imposée par l'article 3, peu importe qu'il collecte, importe ou exporte au surplus des huiles usagées et qu'il ait sollicité l'agrément requis à cet effet.

.../...

Cette disposition, imprécise et superflue de surcroît, doit dès lors être supprimée.

Articles 7 et 8.

Les articles 7 et 8 ont trait, le premier à la recherche et à la constatation le second, à la répression des infractions aux dispositions prohibitives des articles 2 et 3.

Ainsi qu'il a été observé plus haut, il y a lieu à suppression des dispositions de l'article 7, alinéa 2, et de l'article 8, alinéa 2.

L'article 7, alinéa 1er, aux termes duquel les infractions à l'article 2, 1°), 2°), 4°), 5°) et à l'article 3 du présent arrêté sont recherchées et constatées par les agents désignés en exécution de l'article 37, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, est incomplet en ce qu'il passe sous silence les attributions des officiers de police judiciaire en la matière.

Des dispositions qui se bornent à rappeler les dispositions législatives régissant la matière, sont par essence superflues et peuvent, dès lors, être omises sans inconvénient. Si l'on entend néanmoins les maintenir, il convient de les rédiger sous forme de référence générale, selon la formule habituelle :

"Article 7.-

Les infractions aux articles 2 et 3 du présent arrêté sont recherchées, constatées et punies conformément à la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution".

Article 9.

L'article 9 a un double objet. Par une seule disposition, en effet, il désigne le Ministre chargé de l'exécution de l'arrêté en projet et fixe la date de l'entrée en vigueur de celui-ci.

Mieux vaut régler ces deux questions, absolument étrangères l'une à l'autre, dans deux articles distincts.

Etant donné que rien ne justifie une dérogation au droit commun, il convient de supprimer la disposition fixant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé au jour de sa publication au Moniteur belge.

Selon que la référence aux dispositions pénales sera maintenue ou non, l'article désignant le Ministre chargé de l'exécution de l'arrêté en projet, portera le numéro 8 ou 7.

La rédaction suivante est suggérée pour cet article :

"Article . ...

Notre Ministre de la Santé publique et de la Famille est chargé de l'exécution du présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch. SMOLDERS, staatsraden,
H. COREMANS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.