KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 29e oktober 1985 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing van afvalwater, afkomstig van de kalvermesterijen in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen", heeft de 4e november 1985 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 29 octobre 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions sectorielles de déversement des eaux usées provenant du secteur de l'engraissement des veaux dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics", a donné le 4 novembre 1985 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De Raad van State vestigt de aandacht van de Regering op het feit dat, op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, haar bevoegdheid beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het opschrift van het ontwerp-besluit stelle men beter als volgt :

"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 kalvermesterijen".

Aanhef.

Ter wille van de overeenstemming met de terminologie gehanteerd in artikel 1, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, schrijve men in de derde aanhefverwijzing "Waalse Gewestexecutieve" in plaats van "Executieve van het Waalse Gewest".

Artikel 1.

In de Nederlandse tekst schrijve men "... afvalwater afkomstig van alle bedrijven ..." in plaats van "... afvalwater voortkomende van alle bedrijven ...".

+

Men vervange "... behalve het afvalwater, bedoeld in artikel 1, 4°, d van het koninklijk besluit ..." door "... behalve wanneer het gaat om afvalwater als bedoeld in artikel 1, § 1, 4°, d), van het koninklijk besluit ...".

+

In fine van de Nederlandse tekst ten slotte schrijve men "... hierna "het algemeen reglement" genoemd" in plaats van "hierna geciteerd als "het algemeen reglement"".

Artikel 2.

Men redigere de inleidende zin als volgt :

"Aan de algemene voorwaarden voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, vastgesteld in het algemeen reglement, worden volgende aanvullende voorwaarden toegevoegd : ".

Artikel 3.

Men stelle deze bepaling beter als volgt :

"In afwijking van de voorwaarden vastgesteld in artikel 7, 3°, a) en b), en 5°, b), van het algemeen reglement :

1° mag het biochemisch zuurstofverbruik in 5 dagen bij 20° C (BOD) 100 milligram per liter niet overschrijden;

2° mag het gehalte aan zwevende stoffen 250 milligram per liter niet overschrijden".

Artikel 4.

Men schrijve de inleidende zin als volgt :

"Aan de algemene voorwaarden voor het lozen van afvalwater in de openbare riolen, vastgesteld in het algemeen reglement, worden volgende aanvullende voorwaarden toegevoegd : ".

Artikel 6.

Luidens de artikelen 9, § 5, a), vierde lid, en 20, § 5, a), vierde lid, van het algemeen reglement geldt het specifiek referentievolume ook voor "de algemene (lozings)voorwaarden die van toepassing zijn op de beschouwde sectoren".

Het verdient geen aanbeveling dit te herhalen in een besluit dat ertoe strekt sectoriële lozingsvoorwaarden vast te stellen.

Men redigere dit artikel dan ook als volgt :

"De lozingsvoorwaarden zijn vastgesteld op basis van een specifiek referentievolume van het effluent van 20 liter per dier en per dag".

.../...

Artikel 7.

Luidens dit artikel zullen de in het ontwerp-besluit vastgestelde sectoriële voorwaarden van toepassing zijn tot 31 december 1988. Na die datum zal de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater afkomstig van de kalvermesterijen, verboden zijn.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota" en uit de adviezen van de Gewestexecutieven blijkt :

- enerzijds, dat, wat het afvalwater van kalvermesterijen betreft, de in het algemeen reglement bepaalde lozingsvoorwaarden "economisch onmogelijk kunnen verwezenlijkt worden", zodat, zonder de minder strenge lozingsvoorwaarden welke in het ontwerp worden vastgesteld, een feitelijk verbod tot lozing van bedoeld afvalwater zou gelden;

- anderzijds, dat met de inwerkingstelling van de formele, uitdrukkelijke verbodsbepaling van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp wordt gewacht tot 1 januari 1989, omdat pas tegen die datum het operationeel worden van een alternatieve methode voor verwijdering van het hier bedoelde afvalwater, de zogenaamde "mestbanken", kan worden in het vooruitzicht gesteld.

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van zijn advies werd toegemeten, ziet de Raad van State zich genoodzaakt zijn opmerkingen met betrekking tot dit artikel te beperken tot wat volgt :

1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging blijkt dat - in tegenstelling tot de opvatting van de gemachtigde van de Regering - voor het opleggen van een verbod tot lozing van afvalwater, geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 2, eerste lid, van genoemde wet.

.../...

In de memorie van toelichting (Parl. St., Senaat, 1965-66, nr. 212, blz. 5) werd in verband met deze bepaling immers het volgende gesteld :

> "In dit artikel wordt het algemeen beginsel gevestigd volgens welk(e) het verboden is de in artikel 1 bedoelde wateren op welke wijze ook te verontreinigen. De enige uitzondering op deze verbodsbepaling heeft betrekking op de lozingen van afvalwater, die overeenkomstig de bepalingen van deze wet geschieden, dit wil zeggen met inachtneming van de voorwaarden van een overeenkomstig de bepalingen van de wet verleende lozingsvergunning".

Uit de aangehaalde passus van de memorie van toelichting blijkt derhalve dat naar de opvatting van de Regering, welke opvatting door de Wetgevende Kamers werd bijgetreden, lozing van afvalwater steeds toegestaan moet worden, zij het - vanzelfsprekend - met naleving van de voorwaarden die ter bescherming van de oppervlaktewateren worden bepaald.

2. De vaststelling dat de wet van 26 maart 1971 geen rechtsgrond biedt om, door het uitvaardigen van een verbod tot lozing van afvalwater, bepaalde bedrijvigheden onmogelijk te maken, leidt tot de conclusie dat ook het bepalen van onredelijke lozingsvoorwaarden die "economisch onmogelijk kunnen worden nageleefd" en die derhalve neerkomen op een feitelijk lozingsverbod, bezwaarlijk in overeenstemming met de wil van de wetgever kan worden geacht.

In dit verband kan worden verwezen naar de verklaring die de Minister van Volksgezondheid tijdens de bespreking in de Senaat aflegde (Parl. Hand., Senaat, Verg. van 20 oktober 1970, blz. 90):

> "A vrai dire, il serait assez illusoire d'entreprendre une lutte qui viserait à supprimer ou à empêcher l'apparition et le développement des nuisances : l'objectif raisonnable ne peut être actuellement que de les limiter en deçà de certains seuils biologiques, économiques et sociaux considérés comme acceptables".

.../...

Volledig in overeenstemming met die interpretatie zijn de bepalingen van de artikelen 9, § 4, en 20, § 4, van het algemeen reglement van 3 augustus 1976, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 12 juli 1985, luidens welke bepalingen "ze (de sectoriële lozingsvoorwaarden) kunnen ... afwijken (van het algemeen reglement) in minder strenge zin zo blijkt dat geen enkel gecommercialiseerd zuiveringsprocédé toelaat om voor de betrokken sector of ondersector de algemene voorwaarden na te leven".

3. Gelet op wat voorafgaat lijkt zelfs een regeling waarbij het lozingsverbod (of het opleggen van onredelijke lozingsvoorwaarden) gepaard gaat met het invoeren van een alternatieve oplossing, op wettigheidsbezwaren te stuiten.

Dit is des te meer het geval wanneer, zoals in het ontwerp-besluit, die alternatieve oplossing alleen maar wordt in het vooruitzicht gesteld en geen waarborgen voorhanden blijken te zijn dat ze ook effectief door de bevoegde overheid zal worden georganiseerd.

4. De conclusie moet dan ook zijn dat artikel 7 van het ontwerp-besluit niet kan worden ingepast in de bestaande wetgeving en derhalve dient te worden geschrapt.

Artikel 8.

Men vervange, in fine van de Nederlandse tekst, de woorden "is opgeheven" door "wordt opgeheven".

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que, au moment où il émet le présent avis, la compétence du Gouvernement se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'intitulé du projet d'arrêté serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté royal déterminant les conditions sectorielles de déversement, dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics, des eaux usées provenant du secteur de l'engraissement des veaux".

Préambule.

Par souci de concordance avec la terminologie de l'article 1er, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 3 du préambule "Exécutif régional wallon" au lieu de "Exécutif de la Région wallonne".

.../...

Article 1er.

Dans le texte néerlandais, il convient d'écrire "... afvalwater afkomstig van alle bedrijven ..." au lieu de "... afvalwater voortkomende van alle bedrijven ...".

+

Il y a lieu de remplacer les mots "... à l'exception des eaux usées visées à l'article 1er, 4°, d de l'arrêté royal ..." par les mots "... sauf lorsqu'il s'agit des eaux usées visées à l'article 1er, § 1er, 4°, d), de l'arrêté royal ...".

+

Enfin, l'on écrira in fine du texte néerlandais "... hierna "het algemeen reglement" genoemd" au lieu de "hierna geciteerd als "het algemeen reglement"".

Article 2.

La phrase introductive devrait être rédigée comme suit :

"Aux conditions générales de déversement des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, prévues par le règlement général, s'ajoutent les conditions complémentaires suivantes :".

Article 3.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Par dérogation aux conditions fixées à l'article 7, 3°, a) et b), et 5°, b), du règlement général :

1° la demande biochimique d'oxygène en 5 jours à 20° C (BOD) ne peut dépasser 100 milligrammes par litre;

2° la teneur en matières en suspension ne peut dépasser 250 milligrammes par litre".

Article 4.

Il convient de rédiger la phrase introductive comme suit :

"Aux conditions générales de déversement des eaux usées dans les égouts publics, prévues par le règlement général, s'ajoutent les conditions complémentaires suivantes :".

Article 6.

Aux termes des articles 9, § 5, a), alinéa 4, et 20, § 5, a), alinéa 4, du règlement général, le volume spécifique de référence "est aussi valable pour les conditions générales (de déversement) applicables aux secteurs considérés".

Il n'est guère recommandable de répéter cette disposition dans un arrêté qui a pour objet de déterminer des conditions sectorielles de déversement.

L'article examiné devrait dès lors être rédigé comme suit :

"Les conditions de déversement sont fixées en fonction d'un volume spécifique de référence de l'effluent de 20 litres par bête et par jour".

.../...

Article 7.

Selon cet article, les conditions sectorielles fixées par l'arrêté en projet seront applicables jusqu'au 31 décembre 1988. Après cette date, le déversement dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics d'eaux usées provenant du secteur de l'engraissement des veaux sera interdit.

La "note explicative" qui accompagne la demande d'avis et les avis émis par les Exécutifs régionaux font apparaître :

- d'une part, qu'en ce qui concerne les eaux usées provenant du secteur de l'engraissement des veaux, les conditions de déversement fixées par le règlement général sont "économiquement impossibles à réaliser", de sorte qu'à défaut des conditions de déversement moins sévères prévues par le projet, il y aurait une interdiction de fait de déverser les eaux usées dont il s'agit;

- d'autre part, que la mise en vigueur de l'interdiction formelle et expresse prévue par l'article 7, alinéa 2, du projet est reportée au 1er janvier 1989, étant donné que l'on ne peut pas s'attendre à voir devenir opérationnelle, avant cette date, la méthode alternative d'élimination des eaux usées en question, méthode dite des "banques de lisier".

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à faire au sujet du présent article les observations suivantes :

.../...

1. Les travaux préparatoires de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution font apparaître que - contrairement à la thèse défendue par le délégué du Gouvernement - l'article 2, alinéa 2, de cette loi n'offre aucun fondement légal à une interdiction de déverser des eaux usées.

En effet, l' exposé des motifs (Doc., Sénat, 1965-1966, n° 212, p. 5) fournit au sujet de cette disposition les précisions suivantes :

> "Cet article établit le principe général de l'interdiction de polluer de quelque manière que ce soit les eaux visées à l'article 1er. La seule exception à l'interdiction concerne les déversements d'eaux usées qui sont effectués conformément aux dispositions de la présente loi, c'est-à-dire dans le respect des conditions d'une autorisation de déversement accordée conformément aux dispositions de la loi".

Le passage de l'exposé des motifs reproduit ci-dessus montre que dans l'opinion du Gouvernement, opinion à laquelle les Chambres législatives se sont ralliées, le déversement d'eaux usées serait toujours autorisé, encore que - cela va de soi - il doive s'effectuer dans le respect des conditions fixées en vue de la protection des eaux de surface.

2. La constatation que la loi du 26 mars 1971 n'offre pas de fondement légal à une disposition qui tend à rendre impossible l'exercice de certaines activités en édictant une interdiction de déverser des eaux usées amène à conclure que, de même, la fixation de conditions de déversement

.../...

déraisonnables qui seraient "économiquement impossibles à réaliser" et qui se traduiraient dès lors par une interdiction de fait, pourrait malaisément être jugée compatible avec la volonté du législateur.

On se reportera à cet égard, à la déclaration faite par le Ministre de la Santé publique lors de la discussion au Sénat (Annales parl., Sénat, Séance du 20 octobre 1970, p. 90) :

> "A vrai dire, il serait assez illusoire d'entreprendre une lutte qui viserait à supprimer ou à empêcher l'apparition et le développement des nuisances : l'objectif raisonnable ne peut être actuellement que de les limiter en deçà de certains seuils biologiques, économiques et sociaux considérés comme acceptables".

Sont parfaitement conformes à cette interprétation, les dispositions des articles 9, § 4, et 20, § 4, du règlement général du 3 août 1976, modifiées par l'arrêté royal du 12 juillet 1985, aux termes desquelles "elles (les conditions sectorielles de déversement) peuvent ... déroger (au règlement général) dans un sens moins sévère dans la mesure où il apparaît que pour un secteur ou sous-secteur considéré, aucun procédé d'épuration commercialisé ne permet de répondre aux conditions générales".

3. Eu égard à ce qui précède, même une réglementation où l'interdiction de déverser (ou l'imposition de conditions de déversement déraisonnables) irait de pair avec l'adoption d'une solution alternative paraît se heurter à des objections touchant la légalité.

.../...

C'est particulièrement vrai lorsque, comme dans l'arrêté en projet, la solution alternative est simplement annoncée et qu'il ne paraît y avoir aucune garantie de voir l'autorité compétente organiser effectivement cette solution.

4. Force est dès lors de conclure que l'article 7 de l'arrêté en projet ne peut s'inscrire dans le cadre de la législation existante et doit dès lors être supprimé.

Article 8.

In fine du texte néerlandais, il y a lieu de remplacer les mots "is opgeheven" par les mots "wordt opgeheven".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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. J. BOVIN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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. J. BOVIN, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.