KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 6 mei 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 bedrijven voor werktuigbouw, koudbewerking en oppervlaktebehandeling van metalen", heeft op 22 oktober 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 6 mai 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 du secteur de la mécanique, de la transformation à froid et du traitement de surface des métaux", a donné le 22 octobre 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in de aanhef van het ontwerp, naast artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging - welke bepaling betrekking heeft op de vaststelling van algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden -, ook artikel 2 van die wet van 26 maart 1971 aangevoerd.

Dat artikel 2 verbiedt o.m. verontreinigde of verontreinigende vloeistoffen, andere dan afvalwater, te lozen in de wateren van het openbaar hydrografisch net en in de kustwateren.

Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota", vormt, naar de mening van de stellers van het ontwerp, het vermelde artikel 2 de rechtsgrond voor het "verbod om oliehoudende emulsies en dode baden te lozen", omdat die emulsies en baden geen afvalwater zouden zijn.

De aangehaalde passus uit de verklarende nota blijkt te slaan op de bepalingen van artikel 2, 3°, en artikel 4, 3°, van het ontwerp, luidens welke "de oliehoudende emulsies (en) het water afkomstig van alle afvalbaden ... niet als dusdanig (mogen) worden geloosd, doch moeten behandeld worden in een verwerkingsinstallatie al dan niet in eigen beheer".

.../...

Het gebruik, in de zoëven overgeschreven bepaling, van de woorden "water" en "als dusdanig" doet twijfel rijzen over de precieze draagwijdte van die bepaling : die woorden lijken er immers op te wijzen dat de bedoelde emulsies en baden toch als afvalwater kunnen worden beschouwd en dat de lozing ervan, althans na behandeling, niet absoluut verboden wordt.

De bepaling van artikel 2, 3°, van het ontwerp, waarnaar artikel 4, 3°, verwijst, behoort zodanig te worden omgewerkt dat iedere twijfel over de precieze bedoeling van de Regering wordt opgeheven.

Zijn de bedoelde emulsies en baden aan te merken als verontreinigde of verontreinigende vloeistoffen, andere dan afvalwater, dan volgt het verbod tot lozen eigenlijk rechtstreeks uit artikel 2 van de wet van 26 maart 1971. In de gegeven omstandigheden kan het evenwel nuttig geacht worden in het ontwerp-besluit expliciet te bepalen dat de emulsies en baden geen afvalwater zijn.

Is het integendeel de bedoeling de emulsies en baden, nadat ze behandeld zijn, als afvalwater te laten lozen, dan behoort duidelijk te worden bepaald aan welke normen dat afvalwater moet voldoen (wellicht de normen vastgesteld in artikel 2, 1° en 2°).

In beide hypothesen kan artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971 als rechtsgrond voor de ontworpen regeling volstaan.

.../...

2. Er werd blijkbaar weinig aandacht besteed aan de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp (1) : dit is vooral storend in artikel 1, waar in de Franse tekst bijvoorbeeld de bedrijven voor werktuigbouw weggevallen zijn, en in artikel 2, waar in de Nederlandse tekst, in fine van de inleidende zin, het equivalent van de woorden "exprimées en milligrammes par litre" ontbreekt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Men schrappe in de eerste aanhefverwijzing de vermelding van artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 (zie algemene opmerking 1).

+

Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota", werd het ontwerp-besluit, met toepassing van artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, 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-

.../...

---

(1) Daaraan lijkt het koninklijk besluit van 3 augustus 1976, waarvan het ontwerp de opheffing beoogt (zie artikel 7), niet vreemd te zijn : het vertoont inderdaad grotendeels dezelfde discrepanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

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 derde 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 16 juli 1984 en de Vlaamse Executieve op 12 juni 1985 advies hebben verstrekt 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 de leden van de Regering wier bevoegdheden zich uitstrekken over verscheidene sectoren, te beperken tot de hoedanigheid waarin zij in ieder afzonderlijk geval optreden.

In het voordrachtformulier schrijve men derhalve : "Onze Staatssecretaris voor Leefmilieu".

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

.../...

Artikel 1.

Wat de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst betreft, wordt verwezen naar de tweede algemene opmerking.

In de laatste volzin zou moeten worden verduidelijkt wat precies wordt bedoeld met "in dit laatste geval".

Artikel 2.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"Aan de algemene voorwaarden ..., worden de volgende aanvullende voorwaarden toegevoegd :

1° het chemisch zuurstofverbruik (COD) van het geloosde water mag 500 milligram per liter niet overschrijden;

2° in het geloosde water mogen de volgende gehalten, uitgedrukt in milligram per liter, niet worden overschreden :

a) - stoffen extraheerbaar ... : 20;

- fluoriden (als F-) : 10; voor de installaties die beitsen met fluorwaterstof bedraagt dit gehalte 40;

.../...

- vrije chloor : 0,5;

- gemakkelijk ontbindbare cyaniden (methode Bucksteeg) : 1;

- totaal fosfor (als fosfor) : 2; in het geval er fosfatering plaatsvindt bedraagt dit gehalte 15. Indien laatstbedoelde activiteit deel uitmaakt van andere activiteiten waarvoor het toegelaten gehalte 2 bedraagt, wordt in de lozingsvergunning een gewogen gemiddelde voor het gehalte aan totaal fosfor vermeld.

b) metalen :

- opgelost aluminium : 2; in geval van anodisering van het aluminium bedraagt dit gehalte 10;

- totaal zilver : 0,1;

... .

3° (zie algemene opmerking 1)".

Artikel 3.

Met het oog op de eenvormigheid met de in het algemeen reglement van 3 augustus 1976 gebruikte terminologie, stelle men dit artikel als volgt :

.../...

"In afwijking ... van het algemeen reglement :

1° is de algemene voorwaarde betreffende het biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen en bij 20° C (BOD), van het geloosde water, niet van toepassing op ...;

2° mag in de gevallen dat de gebruikte olie rechtstreeks in het produktieproces voorkomt, het gehalte aan apolaire koolwaterstoffen extraheerbaar met tetrachloorkoolstof, in het geloosde water, 15 milligram per liter niet overschrijden;

3° is, in de gevallen dat ..., de voorwaarde betreffende het gehalte aan anionische, kationische en niet-ionische oppervlakte-actieve stoffen in het geloosde water, niet van toepassing".

Artikel 4.

Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Aan de algemene voorwaarden ... worden de volgende aanvullende voorwaarden toegevoegd : in het geloosde water mogen de volgende gehalten, uitgedrukt in milligram per liter, niet overschreden worden :

...".

+

.../...

Wat de bepaling onder 3° betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 1.

Artikel 6.

Luidens dit artikel zijn de "sectoriële lozingsvoorwaarden ... vastgesteld op basis van de volgende specifieke referentievolumes van het effluent :

- 10 m3/t gefabriceerd produkt voor de gewone staalplaten;

- 21 m3/t gefabriceerd produkt voor roestvrije staalplaten en voor blik;

- 27 m3/t gefabriceerd produkt voor de magnetische platen".

Aangezien uit de artikelen 9, § 5, a), vierde lid, en 20, § 5, a), vierde lid, van het algemeen reglement volgt dat het specifiek referentievolume ook "geldt ... voor de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de beschouwde sectoren", is het verkieslijk - ten einde interpretatiemoeilijkheden te voorkomen - in de ontworpen bepaling het woord "sectoriële" te schrappen.

+

De vaststelling van verschillende referentievolumes naargelang van de vervaardigde produkten kan aanleiding geven tot praktische moeilijkheden in de gevallen dat in één zelfde bedrijf verscheidene van de bedoelde produkten worden vervaardigd, wat volgens de gemachtigde ambtenaar in casu niet kan worden uitgesloten.

.../...

Bij ontstentenis van een bepaling in het ontwerpbesluit die de combinatie van de lozingsvoorwaarden voor verschillende categorieën van produkten regelt, zal een efficiënte controle op de naleving van die voorwaarden slechts mogelijk zijn indien, met toepassing van artikel 11 van het algemeen reglement van 3 augustus 1976, in de lozingsvergunningen zou worden opgelegd dat het afvalwater van de onderscheiden produktie-eenheden van de onderneming gescheiden moet worden gehouden.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Outre l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, disposition qui a trait à la fixation des conditions générales et sectorielles de déversement, le préambule du projet invoque comme fondement légal de la réglementation en projet l'article 2 de la même loi.

Cet article 2 interdit notamment le déversement de liquides pollués ou polluants, autres que des eaux usées, dans les eaux du réseau hydrographique public et les eaux côtières.

Il ressort de la "note explicative" jointe à la demande d'avis que, selon les auteurs du projet, l'article 2 précité constitue le fondement légal de "l'interdiction du déversement des émulsions huileuses et des bains morts" parce que ces émulsions et bains ne seraient pas des eaux usées.

Le passage visé de la note explicative paraît porter sur les dispositions de l'article 2, 3°, et de l'article 4, 3°, du projet, aux termes desquelles "les émulsions huileuses (et) les eaux de tous bains usés ... ne peuvent être déversées telles quelles, mais doivent être traitées dans une installation de traitement propre à l'usine ou externe".

.../...

L'emploi, dans la disposition reproduite ci-dessus, des mots "eaux" et "telles quelles" suscite des doutes quant à la portée précise de cette disposition : ces mots semblent en effet indiquer que les émulsions et bains visés peuvent néanmoins être considérés comme eaux usées et que leur déversement, du moins après qu'ils auront été traités, n'est pas totalement interdit.

La disposition de l'article 2, 3°, du projet, à laquelle se réfère l'article 4, 3°, doit être remaniée de manière à supprimer tout doute quant à l'intention précise du Gouvernement.

Au cas où les émulsions et bains visés sont à considérer comme des liquides pollués ou polluants, autres que les eaux usées, l'interdiction de déversement découle en fait directement de l'article 2 de la loi du 26 mars 1971. Dans les circonstances données, on peut toutefois juger utile de disposer expressément dans l'arrêté en projet que les émulsions et bains ne sont pas des eaux usées.

Si, par contre, l'intention est de permettre qu'après traitement les émulsions et bains soient déversés comme eaux usées, il convient d'indiquer clairement les normes auxquelles ces eaux usées doivent satisfaire (probablement les normes fixées à l'article 2, 1° et 2°).

Dans les deux hypothèses, l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 peut suffire comme fondement légal de la réglementation en projet.

.../...

2. Les auteurs du projet ne semblent guère avoir été attentifs à la concordance entre les textes français et néerlandais du projet (1) : cela est particulièrement flagrant à l'article 1er, où par exemple les mots "bedrijven voor werktuigbouw" n'ont pas été rendus dans le texte français, et à l'article 2, où l'équivalent des mots "exprimées en milligrammes par litre" fait défaut à la fin de la phrase introductive du texte néerlandais.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Il y a lieu de supprimer, à l'alinéa 1er du préambule, la mention de l'article 2 de la loi du 26 mars 1971 (voir observation générale 1).

*

Il ressort de la "note explicative" jointe à la demande d'avis, que l'arrêté en projet, en application de l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a été soumis pour avis aux Exécutifs régionaux, mais que l'Exécutif de la Région bruxelloise - même après plusieurs rappels - a omis de donner suite à la demande d'avis

.../...

---

(1) L'arrêté royal du 3 août 1976 que le projet entend abroger (voir article 7), n'y paraît pas étranger : il présente en effet, pour une large part, les mêmes discordances entre le texte français et le texte néerlandais.

dans les délais fixés dans le "protocole réglant les consultations des Exécutifs par le Gouvernement et vice-versa", protocole qui a été approuvé par le comité de concertation Gouvernement-Exécutifs le 7 janvier 1986.

A l'alinéa 3 du préambule, la référence à "l'association des Exécutifs régionaux" doit dès lors être remplacée par une formule dont il ressort que l'Exécutif de la Région wallonne et l'Exécutif flamand ont émis un avis sur le projet, respectivement le 16 juillet 1984 et le 12 juin 1985, et que l'avis de l'Exécutif de la Région bruxelloise a été demandé, mais que ce dernier 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 y a lieu, dès lors, d'écrire : "Notre Secrétaire d'Etat à l'Environnement".

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

.../...

Article 1er.

En ce qui concerne la concordance entre les textes français et néerlandais, l'on se reportera à la seconde observation générale.

Dans la dernière phrase, il convient de préciser ce que l'on entend par les mots "dans ce dernier cas".

Article 2.

Il est proposé de rédiger cet article comme suit :

"Aux conditions générales ... s'ajoutent les conditions complémentaires suivantes :

1° la demande chimique en oxygène (COD) des eaux déversées ne peut dépasser 500 milligrammes par litre;

2° dans les eaux déversées, les teneurs suivantes, exprimées en milligrammes par litre, ne peuvent être dépassées :

a) - substances extractibles ... : 20;

- fluorures (en F-) : 10; pour les installations de décapage à l'acide fluorhydrique, cette teneur s'élève à 40;

- chlore libre : 0,5;

.../...

- cyanures facilement décomposables (méthode de Bucksteeg) : 1;

- phosphore total (en phosphore) : 2; en cas de phosphatation, cette teneur s'élève à 15. Si cette dernière activité est intégrée à d'autres activités pour lesquelles la teneur autorisée est de 2, une valeur pondérée en phosphore total est fixée dans l'autorisation de décharge.

b) métaux :

- aluminium dissous : 2 ; en cas d'anodisation de l'aluminium, cette teneur s'élève à 10;

- argent total : 0,1;

... .

3° (voir observation générale 1)".

Article 3.

Par souci de conformité avec la terminologie utilisée dans le règlement général du 3 août 1976, il y a lieu de rédiger le présent article comme suit :

"Par dérogation aux ... du règlement général :

1° la condition générale relative à la demande biochimique d'oxygène, en cinq jours et à 20° C (BOD), des eaux déversées, n'est pas d'application pour ...;

.../...

2° pour les cas où l'huile utilisée intervient directement dans les processus de fabrication, la teneur en hydrocarbures apolaires extractibles au tétrachlorure de carbone, dans les eaux déversées, ne peut dépasser 15 milligrammes par litre;

3° dans les cas où ..., la condition relative à la teneur en détergents anioniques, cationiques et non ioniques, dans les eaux déversées, n'est pas d'application".

Article 4.

Il y a lieu de rédiger la phrase introductive de cet article comme suit :

"Aux conditions générales ... s'ajoutent les conditions complémentaires suivantes : dans les eaux déversées, les teneurs suivantes, exprimées en milligrammes par litre, ne peuvent être dépassées :

...".

*

En ce qui concerne la disposition du 3°, l'on se reportera à l'observation générale 1.

Article 6.

Aux termes de cet article, "les conditions sectorielles de déversement, ..., sont fixées en fonction des volumes spécifiques de références suivants de l'effluent :

.../...

- 10 m3/t de produit fabriqué pour les tôles en acier ordinaire;

- 21 m3/t de produit fabriqué pour les tôles en acier inoxydable et pour le fer blanc;

- 27 m3/t de produit fabriqué pour les tôles magnétiques".

Etant donné qu'il résulte des articles 9, § 5, a), alinéa 4, et 20, § 5, a), alinéa 4, du règlement général que le volume spécifique de référence "est aussi valable pour les conditions générales applicables aux secteurs considérés", il est préférable, afin d'éviter des problèmes d'interprétation, de supprimer le mot "sectorielles" dans la disposition en projet.

*

La fixation de volumes de référence différents selon les produits fabriqués peut donner lieu à des problèmes d'ordre pratique dans les cas où plusieurs des produits visés sont fabriqués dans la même usine, ce qui selon le fonctionnaire délégué ne peut être exclu en l'espèce.

En l'absence, dans l'arrêté en projet, d'une disposition réglant la combinaison des conditions de déversement pour les différentes catégories de produits, un contrôle efficace du respect de ces conditions ne sera possible que si, en application de l'article 11 du règlement général du 3 août 1976, les autorisations de déversement prescrivent que les eaux usées des différentes unités de production de l'établissement doivent demeurer séparées.

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.