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 15 februari 1993 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 april 1986 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater afkomstig van de inrichtingen die behoren tot de sector van de pulp-, papier- en kartonindustrie", heeft op 23 maart 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par la Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 15 février 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 2 avril 1986 déterminant les conditions sectorielles de déversement, dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics, des eaux usées provenant des établissements relevant du secteur des pâtes à papier, papiers et cartons", a donné le 23 mars 1993 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 2 april 1986 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater afkomstig van de inrichtingen die behoren tot de sector van de pulp-, papier- en kartonindustrie, aan te vullen met bepalingen inzake de lozing van organische gechloreerde stoffen.

Zoals inzonderheid blijkt uit het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp-besluit, worden de ontworpen bepalingen aan het koninklijk besluit van 2 april 1986 toegevoegd omdat "de beslissing 92/1 van september 92 van de Commissie van Parijs betreffende de vermindering van de lozingen van organochloorstoffen afkomstig van de produktie van gebleekte pulp, kraft en pulp met sulfiet, getroffen in het kader van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land, en van de Bijlagen, opgemaakt te Parijs op 4 juni 1974 en goedgekeurd door de wet van 7 september 1983, reductiewaarden bepaalt die in de interne rechtsorde dienen te worden opgenomen" (1).

2.1. Krachtens artikel 6, § 1, V, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, zijn principieel de Gewesten bevoegd voor de zuivering van afvalwater.

---

(1) Overeenkomstig artikel 18, lid 3, derde alinea, van het voornoemde Verdrag van Parijs is de bedoelde beslissing 92/1 bindend voor België.

De vermelde bepaling van de bijzondere wet maakt op die principiële bevoegdheid evenwel een uitzondering met betrekking tot het vaststellen van algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden. "Wanneer er geen Europese normen bestaan" mag de nationale overheid ter zake algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden vaststellen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de vermelde wijzigende bijzondere wet van 8 augustus 1988 kan worden afgeleid dat met "Europese normen" in de zin van artikel 6, § 1, V, 2°, alleen bedoeld zijn normen die krachtens het E.E.G.-Verdrag werden vastgesteld.

Tijdens de bespreking in de bevoegde Senaatscommissie werd immers een amendement verworpen dat ertoe strekte artikel 6, § 1, V, 2°, te wijzigen in die zin dat aan de nationale overheid ook de bevoegdheid zou worden ontzegd om lozingsvoorwaarden vast te stellen wanneer er andere internationale normen dan Europese normen sensu stricto zouden bestaan (Parl. St., Senaat, nr. 405-2 (B.Z. 1988), p. 84).

Bij ontstentenis van Europese normen sensu stricto, brengt het bestaan van de internationaalrechtelijke norm vastgesteld in de beslissing 92/1 van de Commissie van Parijs van september 1992, derhalve niet de bevoegdheid van de nationale overheid in het gedrang om in casu regelend op te treden.

2.2. Luidens artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augus-

tus 1988, dienen de Executieven van de Gewesten te worden betrokken bij "het ontwerpen van de nationale normen bedoeld onder § 1, V, 1° en 2°".

Overeenkomstig artikel 6 van het protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de Regering en de Executieven (Belgisch Staatsblad van 23 juni 1992) heeft die door de bijzondere wet voorgeschreven betrokkenheid van de Executieven plaats, naar gelang van het geval, binnen het Overlegcomité (bedoeld in artikel 31 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie (als bedoeld in artikel 31bis van de voornoemde gewone wet).

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, werd het onderhavige ontwerp-besluit noch aan het Overlegcomité, noch aan de interministeriële conferentie voor leefmilieu voorgelegd.

Wel blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde notulen van de vergadering van de interministeriële conferentie voor leefmilieu van 7 september 1992 (punt 3.2.) dat aan de conferentie kennis werd gegeven van "een ontwerp van "PARCOM Beslissing" aangaande de lozingen van gechloreerde organische substanties afkomstig van de produkten van papierpulp gebleekt volgens Kraft of met sulfiet".

Met die overlegging van het "ontwerp" dat de meervernoemde "beslissing 92/1" van de Commissie van Parijs is geworden, werd wellicht alleen bedoeld het voorschrift

van artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 na te leven, krachtens hetwelk de Executieven moeten worden betrokken bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden in de aangelegenheden waarvoor de Raden bevoegd zijn.

Er kan hoe dan ook niet worden aangenomen dat met die overlegging zou voldaan zijn aan het substantiële (1) vormvoorschrift van artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet, krachtens hetwelk de Executieven moeten worden betrokken bij het ontwerpen van de bedoelde "nationale normen", wat uiteraard inhoudt dat het onderhavige ontwerp-besluit zelf aan de interministeriële conferentie moet worden voorgelegd.

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat het ontwerp-besluit niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

---

(1) Zie artikel 14bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis au Conseil d'Etat a pour objet de compléter l'arrêté royal du 2 avril 1986 déterminant les conditions sectorielles de déversement, dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics, des eaux usées provenant des établissements relevant du secteur des pâtes à papier, papiers et cartons, par des dispositions en matière de rejets de substances organochlorées.

Ainsi qu'il ressort notamment du cinquième alinéa du préambule de l'arrêté en projet, les dispositions en projet sont insérées dans l'arrêté royal du 2 avril 1986 au motif que "la décision 92/1 de septembre 92 de la Commission de Paris sur la réduction des déversements de substances organochlorées provenant de la production de pâtes blanchies, kraft et au sulfite, prise dans le cadre de la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique et des Annexes, faites à Paris le 4 juin 1974 et approuvées par la loi du 7 septembre 1983, fixe des valeurs de réduction qu'il est nécessaire d'introduire dans le droit interne" (1).

2.1. En vertu de l'article 6, § 1er, V, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, les Régions sont en principe compétentes pour l'épuration des eaux usées.

---

(1) Conformément à l'article 18, paragraphe 3, alinéa 3, de la Convention de Paris, précitée, la décision 92/1, visée ci-dessus, lie la Belgique.

Toutefois, la disposition précitée de la loi spéciale établit une exception à cette compétence de principe en ce qui concerne l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées. "Lorsqu'il n'existe pas de normes européennes", l'autorité nationale peut fixer en la matière des conditions générales et sectorielles de déversement.

Il peut être inféré des travaux préparatoires de la loi spéciale modificative précitée du 8 août 1988 que le terme "normes européennes" au sens de l'article 6, § 1er, V, 2°, ne vise que les normes arrêtées en vertu du Traité de la C.E.E.

En effet, au cours de la discussion au sein de la commission compétente du Sénat fut rejeté un amendement tendant à modifier l'article 6, § 1er, V, 2°, en ce sens que l'autorité nationale se verrait dénier également la compétence d'établir des conditions de déversement lorsqu'il existerait des normes internationales autres que les normes européennes au sens strict (Doc. parl., Sénat, n° 405-2 (S.E. 1988), p. 84).

A défaut de normes européennes au sens strict, l'existence d'une norme de droit international fixée dans la décision 92/1 de la Commission de Paris de septembre 1992 ne compromet donc pas la compétence de l'autorité nationale de réglementer en l'espèce.

2.2. Aux termes de l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988,

les Exécutifs des Régions doivent être associés "à l'élaboration des normes nationales visées au § 1er, V, 1° et 2°".

Conformément à l'article 6 du protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs (Moniteur belge du 23 juin 1992), l'association des Exécutifs prescrite par la loi spéciale a lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation (visé à l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles) ou de chaque conférence interministérielle idoine (telle que visée à l'article 31bis de la loi ordinaire, précitée).

Ainsi qu'il a été confirmé par le fonctionnaire délégué, le présent projet d'arrêté n'a été soumis, ni au Comité de concertation, ni à la conférence interministérielle de l'environnement.

Il appert néanmoins du procès-verbal de la réunion de la conférence interministérielle de l'environnement du 7 septembre 1992 (point 3.2.), annexé à la demande d'avis, que la conférence a été informée d'"un projet de "Décision PARCOM" portant sur les rejets de substances organiques chlorées résultant de la production de pâte à papier blanchie Kraft et au sulfite".

La communication du "projet" qui est devenu la "décision 92/1", précitée, de la Commission de Paris, avait peut-être pour seul objet de respecter le prescrit de l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel les Exécutifs doivent être associés aux négociations

des accords internationaux dans les matières qui relèvent de la compétence des Conseils.

En aucun cas, il ne peut être admis que la communication susvisée pourrait satisfaire à la formalité substantielle (1) prévue à l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale, en vertu duquel les Exécutifs doivent être associés à l'élaboration des "normes nationales" visées, ce qui implique nécessairement que le présent projet d'arrêté doit, lui-même, être soumis à la conférence interministérielle.

Il convient, dès lors, de conclure de ce qui précède que l'arrêté en projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation.

---

(1) Voir article 14bis des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

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

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
A. ALEN, 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. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

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. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.