

LV.

L. 18.845/8.

GRONDEL. HENT - HED. VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L 1 - 0-84-1989 <i>Landemeelebroeke</i> Transmis à M. Gouvernement des H.
--

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 20 december 1988 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 inrichtingen die bestemd zijn voor het opslaan van vloeibare produkten", heeft op 1 februari 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 20 décembre 1988, 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 des installations qui sont destinées au stockage de produits liquides", a donné le 1er février 1989 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens artikel 1, eerste en tweede lid, van het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit zijn de ontworpen sectoriële voorwaarden "van toepassing op het lozen van afvalwater door inrichtingen die bestemd zijn voor het opslaan van vloeibare produkten", met uitzondering van "de installaties zoals bedoeld bij het koninklijk besluit van 11 augustus 1987 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater afkomstig van de opslagplaatsen van vloeibare koolwaterstoffen".

Uit de aan de Raad van State verstrekte toelichting is gebleken dat dit een weinig adequate - want veel te ruime - omschrijving is van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling : naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zouden de ontworpen lozingsvoorwaarden niet gelden voor om het even welke inrichtingen die bestemd zijn voor het opslaan van om het even welke vloeibare produkten, andere dan vloeibare koolwaterstoffen, maar zou het ontwerp-besluit alleen toepasselijk zijn op, wat genoemd werd, de "commerciële sector" van de bedrijven wier activiteit uitsluitend bestaat in het opslaan - niet de productie - van hoofdzakelijk chemische vloeibare produkten, welke bedrijven voornamelijk in de Antwerpse haven gevestigd zijn. Het in het ontwerp bedoelde afvalwater zou hoofdzakelijk voortkomen van het reinigen van deze opslag-tanks.

.../...

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 de Gewesten principieel bevoegd voor de zuivering van afvalwater.

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 (ter zake) geen Europese normen bestaan" is de nationale overheid bevoegd om algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden vast te stellen.

Aangezien er voor afvalwater als bedoeld in het ontwerp (zie punt 1) geen Europese normen blijken te bestaan (1), dient te worden aangenomen dat de nationale overheid bevoegd is om de ontworpen regeling vast te stellen.

2.2. Luidens artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, dienen de Executieven te worden betrokken bij "het ontwerpen van de nationale normen bedoeld onder § 1, V, 1° en 2°".

.../...

(1) Zoals o.m. blijkt uit de zgn. "kaderrichtlijn" van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (74/464/EEG), wordt er bij het vaststellen van de Europese normen naar gestreefd de op het afvalwater toepasselijke grenswaarden te bepalen per sector van de industrie of per type produkt (artikel 6, lid 1, alinea 2, van de richtlijn).

Bij de vaststelling van Europese normen worden m.a.w. geen "sectoren" in aanmerking genomen als bedoeld in het ontwerp-besluit.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde "verklarende nota" blijkt dat de nationale overheid, ter inachtneming van het voorschrift van het vermelde artikel 6, § 4, het ontwerp-besluit "voor advies" naar de Executieven heeft gestuurd.

Luidens het derde en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp heeft de Vlaamse Executieve op 5 augustus 1988 advies gegeven en hebben de Waalse Gewestexecutieve en de Executieve van het Brusselse Gewest nagelaten gevolg te geven aan de adviesaanvraag "binnen de termijn bepaald in het protocol tot regeling van de raadplegingen van de Executieven door de Regering en omgekeerd".

Uit de "verklarende nota" blijkt verder dat bij de definitieve redactie van het ontwerp rekening werd gehouden met een opmerking van de Vlaamse Executieve in verband met het toepassingsgebied van het ontworpen besluit, doch dat een tweede opmerking in verband met de grenswaarde voor organohalogeenvverbindingen (TOX) niet werd in aanmerking genomen. In de "verklarende nota" wordt daaromtrent het volgende gesteld :

"Wat betreft de opmerking nr. 2 van de Vlaamse Executieve, is de waarde met betrekking tot TOX inderdaad vastgesteld op 150 mg/l bij de aanvang, maar na 5 jaar wordt zij tot 2 mg/l teruggebracht.

Het heeft geen zin voorwaarden vast te stellen die men niet onmiddellijk kan nakomen".

.../...

Met betrekking tot de werkwijze welke de nationale overheid in onderhavig geval heeft gevolgd, dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

- In het arrest Waals Gewest, nr. 31.587, van 14 december 1988 heeft de afdeling administratie van de Raad van State erop gewezen dat de door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegde verplichting om de Executieven te betrekken bij het ontwerpen van nationale verordeningen, verder reikt dan het louter vragen van een advies en, meer bepaald, inhoudt dat eventuele voorstellen van de Executieven i.v.m. de ontworpen regeling moeten worden onderzocht en met hen besproken, en dat de nationale overheid, alvorens de definitieve beslissing te nemen, op zijn minst aan de Executieven moet uitleggen waarom in voorkomend geval niet kon worden ingegaan op die voorstellen, zodat de betrokken Executieve de waarborg heeft dat haar voorstellen niet zonder toelaatbare redenen werden afgewezen.

In dit verband kan ook nog dienstig worden verwezen naar de bepalingen welke ter zake werden opgenomen in het "protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de Regering en de Executieven", welk protocol in werking is getreden op 5 juli 1988 : luidens artikel 7 van dat protocol wordt iedere beslissing waarbij de Executieven moeten worden betrokken, vooraleer advies wordt gevraagd, voorgelegd aan een gemengde werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen en luidens artikel 5 worden, wanneer de adviesprocedure is afgelopen, de betrokken partijen door de vragende partij in kennis gesteld van de uiteindelijk genomen beslissing.

- Waar in de aanhef van het ontwerp-besluit wordt gewezen op "het nalaten vanwege de Waalse Gewestexecutieve¹ en de Executieve van het Brusselse Gewest gevolg te geven aan de adviesaanvraag van de Regering binnen de termijn bepaald in het protocol tot regeling van de raadplegingen van de Executieven door de Regering en omgekeerd" (1), beroept de Regering zich blijkbaar op het bepaalde in artikel 5 van dat protocol (artikel 4 van het protocol van 1988) luidens hetwelk de Executieven moeten geacht worden in te stemmen met de ontworpen regeling indien ze geen gevolg hebben gegeven aan de adviesaanvraag binnen de gestelde termijn (van 15 werkdagen of, bij dringende noodzakelijkheid, van 5 werkdagen).

In dat verband kan worden verwezen naar een advies van 17 juni 1987 van de afdeling wetgeving van de Raad van State 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 sector van de varkenshouderijen en van het ophalen van varkensmest (L. 17.654/8), waarin voorbehoud werd gemaakt omtrent de wettigheid van afspraken tussen de Regering en de Executieven met betrekking tot de termijn waarbinnen de bedoelde "raadplegingen" moeten plaatsvinden.

.../...

(1) De Regering verwijst ten onrechte naar het protocol van 1986, in plaats van naar het eerderevermelde protocol van 1988.

In dat advies werd gesteld dat, al kan worden aangenomen dat ter zake - met het oog op de goede werking van het bestuur - afspraken kunnen worden gemaakt, de Executieven niet geacht kunnen worden gemachtigd te zijn om zich te verbinden zodanige termijnen in acht te nemen dat een ernstige advisering in redelijkheid onmogelijk wordt - net zomin als de Executieven met de Regering zouden kunnen overeenkomen dat ze in bepaalde gevallen helemaal niet zouden moeten worden geraadpleegd.

Rekening houdend met vorenstaande opmerkingen en, meer bepaald, met de omstandigheid dat in casu niet blijkt dat de ontworpen regeling werd voorgelegd aan een gemengde werkgroep als bedoeld in artikel 7 van het eerdervermelde protocol van 1988 en dat evenmin wordt aangetoond dat met de Vlaamse Executieve een bespreking heeft plaatsgehad over de opmerkingen die zij in haar advies van 5 augustus 1988 heeft gemaakt, dient voorbehoud te worden gemaakt omtrent de regelmatigheid van de in onderhavig geval gevolgde werkwijze.

Het verdere advies dient met dat voorbehoud te worden gelezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Wat het vierde lid van de aanhef betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.2.

.../...

Artikel 1.

Rekening houdend met de algemene opmerking 1, zal het toepassingsgebied van het ontworpen besluit nauwkeuriger moeten worden omschreven.

Ook het opschrift behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel 2.

In de tweede volzin van het 2° - die beter niet in een afzonderlijk lid wordt opgenomen - schrijve men "Vijf jaar na de inwerkingtreding van dit besluit ..." in plaats van "Vijf jaar na het verschijnen van dit besluit ...".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3, 1°.

+

Het 4° luidt als volgt :

"de toxiciteit van het geloosde water : na een twintigvoudige verdunning met leidingwater moeten ten minste 50 % van de ingezette vissen bij een periode van 24 uur in leven blijven".

Aangezien de gevoeligheid voor verontreiniging van het water sterk verschilt naargelang van het soort vissen dat wordt gebruikt, dient op zijn minst te worden verduidelijkt om welke vissen het gaat.

De tekst kan bovendien beter als volgt worden geredigeerd :

"4° wat de toxiciteit van het geloosde water betreft : ten minste de helft van de ... (soort vissen) ... die gedurende 24 uur werden uitgezet in het geloosde afvalwater dat met leidingwater twintigmaal werd verdund, moeten in leven blijven.

Artikel 3.

In het 3° en het 4° schrijve men "... na de inwerkingtreding van dit besluit" in plaats van "... na het verschijnen van dit besluit".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Aux termes de l'article 1er, alinéas 1 et 2, de l'arrêté en projet soumis pour avis, les conditions sectorielles projetées "sont applicables au déversement des eaux usées provenant du secteur des installations qui sont destinées au stockage de produits liquides", à l'exception des "installations visées par l'arrêté royal du 11 août 1987 déterminant les conditions sectorielles de déversement dans les eaux de surface ordinaires et dans les égouts publics, des eaux usées provenant des dépôts d'hydrocarbures liquides".

Il ressort des renseignements fournis au Conseil d'Etat que c'est là une définition peu adéquate - parce que beaucoup trop large - du champ d'application de la réglementation projetée : dans la pensée des auteurs du projet, les conditions de déversement envisagées ne seraient pas applicables à n'importe quelles installations destinées au stockage de produits liquides, quels qu'ils soient, autres que les hydrocarbures liquides; l'arrêté en projet ne serait applicable qu'au secteur dit "commercial" des entreprises dont l'activité principale consiste dans le stockage - et non dans la production - de produits liquides essentiellement chimiques, entreprises établies principalement dans la zone du port d'Anvers. Les eaux usées visées dans le projet proviendraient surtout du nettoyage de ces citernes de stockage.

.../...

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.

La disposition précitée de la loi spéciale met toutefois une exception à cette compétence de principe en ce qui concerne la fixation de conditions générales et sectorielles de déversement : "lorsqu'il n'existe pas (en la matière) de normes européennes", l'autorité nationale est compétente pour arrêter des conditions générales et sectorielles de déversement.

Comme il ne semble pas y avoir de normes européennes (1) pour les eaux usées visées dans le projet (voir point 1), il y a lieu d'admettre que l'autorité nationale est compétente pour arrêter la réglementation projetée.

2.2. Aux termes de l'article 6, § 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988, les Exécutifs doivent être associés à "l'élaboration des normes nationales visées au § 1er, V, 1° et 2°".

.../...

(1) Ainsi qu'il ressort notamment de la "directive-cadre" du Conseil des Communautés européennes du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (74/464/CEE), on cherche, lors de la fixation de normes européennes, à déterminer les valeurs limites applicables aux eaux usées par secteur de l'industrie ou par type de produit (article 6, paragraphe 1er, alinéa 2, de ladite directive).

En d'autres termes, lors de la fixation de normes européennes, on n'envisage pas de "secteurs" au sens de l'arrêté en projet.

Il ressort de la "note explicative" jointe à la demande d'avis que, pour satisfaire au prescrit de l'article 6, § 4, précité, l'autorité nationale a envoyé l'arrêté en projet aux Exécutifs "pour avis".

Aux termes des alinéas 3 et 4 du préambule du projet, l'Exécutif flamand a donné un avis le 5 août 1988, tandis que l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif de la Région bruxelloise ont omis de donner suite à la demande d'avis "dans le délai prévu par le protocole réglant les consultations des Exécutifs par le Gouvernement et vice-versa".

Il ressort par ailleurs de la "note explicative" que le texte définitif du projet a été établi en tenant compte de la remarque de l'Exécutif flamand relative au champ d'application de l'arrêté en projet mais qu'une deuxième remarque, faite par le même Exécutif concernant la valeur limite des composés organohalogénés (TOX), n'a pas été retenue. A ce propos, la "note explicative" affirme ce qui suit :

"En ce qui concerne la remarque n° 2 de l'Exécutif flamand, la norme en TOX est bien de 150 mg/l au départ, mais ramenée à 2 mg/l après 5 ans.

Il ne sert à rien d'imposer des conditions impossibles à respecter directement".

.../...

Quant au procédé suivi en l'occurrence par l'autorité nationale, il convient de formuler les observations suivantes :

- Dans l'arrêt Région wallonne, n° 31.587, du 14 décembre 1988, la section d'administration du Conseil d'Etat a relevé que l'obligation d'associer les Exécutifs à l'élaboration de règlements nationaux, imposée par la loi spéciale du 8 août 1980, va plus loin que la simple demande d'avis et implique, plus précisément, l'action d'examiner d'éventuelles suggestions faites par les Exécutifs en ce qui concerne la réglementation en projet et d'en débattre avec eux, et que l'autorité nationale, avant de prendre la décision définitive, doit au moins exposer aux Exécutifs les raisons pour lesquelles ces suggestions n'ont pas été accueillies, de sorte que l'Exécutif concerné a la garantie que ses suggestions n'ont pas été écartées sans motif admissible.

A cet égard, il peut en outre être utilement renvoyé aux dispositions prévues en la matière dans le "protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs", qui est entré en vigueur le 5 juillet 1988 : aux termes de l'article 7 de ce protocole, toute décision nécessitant l'association des Exécutifs doit, avant de faire l'objet d'une demande d'avis, être soumise à un groupe de travail mixte composé de représentants des parties concernées et aux termes de l'article 5, à l'issue de la procédure d'avis, les parties concernées sont informées par la partie demanderesse de la décision finale qui a été prise.

- En se référant, dans le préambule de l'arrêté en projet, à "l'omission de la part de l'Exécutif régional wallon et de l'Exécutif de la Région bruxelloise de donner suite à la demande d'avis du Gouvernement dans le délai prévu par le protocole réglant les consultations des Exécutifs par le Gouvernement et vice-versa" (1), le Gouvernement invoque manifestement la disposition de l'article 5 de ce protocole (l'article 4 du protocole de 1988), aux termes duquel les Exécutifs doivent être réputés accueillir la réglementation en projet s'ils n'ont pas donné suite à la demande d'avis dans le délai prévu (de 15 jours ouvrables ou, en cas d'urgence, de 5 jours ouvrables).

A cet égard, l'on peut se référer à l'avis du 17 juin 1987 donné par la section de législation du Conseil d'Etat 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 des porcheries et de la collecte du lisier (L. 17.654/8). Cet avis formulait certaines réserves en ce qui concerne la légalité des conventions conclues entre le Gouvernement et les Exécutifs quant au délai dans lequel les "consultations" visées doivent avoir lieu.

.../...

(1) Le Gouvernement renvoie à tort au protocole de 1986, au lieu du protocole précité de 1988.

Le même avis déclarait que, s'il pouvait être admis qu'en la matière des conventions soient conclues en vue du bon fonctionnement de l'administration, on ne pouvait pas considérer qu'il soit permis aux Exécutifs de s'engager à respecter des délais tels qu'il leur est raisonnablement impossible d'émettre un avis dans des conditions sérieuses, pas plus que les Exécutifs ne pourraient convenir avec le Gouvernement qu'il ne faudrait pas du tout les consulter dans des cas déterminés.

Compte tenu des observations qui précèdent et, plus particulièrement, de la circonstance qu'en l'espèce la réglementation en projet ne paraît pas avoir été soumise à un groupe de travail mixte visé à l'article 7 du protocole précité de 1988 et qu'il n'est pas davantage établi qu'une discussion ait eu lieu avec l'Exécutif flamand sur les observations faites dans son avis du 5 août 1988, le Conseil d'Etat doit formuler quelque réserve quant à la régularité du procédé suivi en l'occurrence.

La suite de l'avis doit se lire avec cette restriction.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

En ce qui concerne l'alinéa 4 du préambule, l'on se reportera à l'observation générale 2.2.

.../...

Article 1er.

Eu égard à l'observation générale 1, le champ d'application de l'arrêté en projet devra être délimité avec plus de précision.

L'intitulé devra également être adapté en conséquence.

Article 2.

Dans la deuxième phrase du point 2° - dont il vaudrait mieux ne pas faire un alinéa distinct - on écrira "Cinq ans après l'entrée en vigueur du présent arrêté ..." au lieu de "Cinq ans après la parution du présent arrêté ...".

La même observation vaut pour l'article 3, 1°.

+

Le 4° est formulé comme suit :

"la toxicité des eaux déversées : 50 % au moins des poissons, exposés pendant 24 heures dans l'eau usée déversée diluée 20 fois par de l'eau de distribution, doivent survivre".

.../...

La sensibilité à la pollution de l'eau étant considérablement différente selon l'espèce de poissons utilisée, il convient, à tout le moins, de préciser de quels poissons il s'agit.

Le texte gagnerait par ailleurs à être rédigé comme suit :

"4° en ce qui concerne la toxicité des eaux déversées : la moitié au moins des ... (espèce de poissons) ... exposés pendant 24 heures dans les eaux déversées diluées vingt fois par de l'eau de distribution, doivent survivre".

Article 3.

Aux points 3° et 4°, on écrira "... après l'entrée en vigueur du présent arrêté" au lieu de "... après la parution du présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

eerste voorzitter,
premier président,

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. HERBOTS,

assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. W. DEROOVER.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, adjunct-
auditeur.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.