

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1981-1982

14 JUIN 1982

Projet de loi relatif aux normes générales et sectorielles d'immission en matière de protection des eaux de surface

EXPOSE DES MOTIFS

Depuis 1973 la Communauté économique européenne a entrepris d'harmoniser les législations des Etats membres en matière d'environnement. La politique poursuivie par la Communauté tend à ce que les disparités de concurrence dues au fait que les règles de protection de l'environnement varient d'un pays à l'autre soient réduites autant que possible.

Plusieurs directives furent adoptées par le Conseil des Communautés en matière de pollution atmosphérique, de pollution des eaux et de déchets, organisant de cette manière le droit européen de l'environnement. Selon l'article 189 du Traité de Rome, il incombe aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour atteindre les résultats requis par les directives.

En matière de qualité des eaux de surface furent notamment adoptées les directives suivantes :

— directive du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (75/440/CEE).

— directive du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade (76/160/CEE).

— directive du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (78/659/CEE).

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1981-1982

14 JUNI 1982

Ontwerp van wet betreffende de algemene en sectoriële immissienormen inzake de bescherming van de oppervlaktewateren

MEMORIE VAN TOELICHTING

Sedert 1973 werkt de Europese Economische Gemeenschap aan de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de Lid-Staten inzake milieuvraagstukken. Het beleid van de Gemeenschap is erop gericht ongelijke mededingingsvoorwaarden die te wijten zijn aan het feit dat de regels voor de bescherming van het leefmilieu van land tot land verschillen, zoveel mogelijk weg te nemen.

Er zijn verscheidene richtlijnen door de Raad van de Gemeenschappen goedgekeurd inzake luchtverontreiniging, watervervuiling en afval, waardoor aldus het Europese milieurecht georganiseerd wordt. Krachtens artikel 189 van het Verdrag van Rome dienen de Lid-Staten de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het behalen van de door de richtlijnen beoogde resultaten.

Op het stuk van de kwaliteit van het oppervlaktewater zijn volgende richtlijnen goedgekeurd :

— richtlijn van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat bestemd is voor productie van drinkwater in de Lid-Staten (75/440/EEG).

— richtlijn van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (76/160/EEG).

— richtlijn van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen (78/659/EEG).

— directive du 9 octobre 1979 relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres.

— directive du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (79/923/CEE).

Jusqu'à ce jour, la Belgique n'a pris aucune mesure d'exécution pour ces directives; cette inaction a été condamnée, en ce qui concerne les directives 75/440/CEE et 76/160/CEE, par la Cour de Justice des Communautés européennes (arrêts du 2 février 1982 n° 72/81 et n° 73/81).

Les causes de l'inexécution sont les suivantes :

— Manque de base légale : la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution avait pour principe d'aboutir à une amélioration des eaux en réglementant les produits (détergents, etc.) et les rejets de matières polluantes (déversement d'eaux usées, soumis à des normes d'émission). Or la Communauté a pris, dans les cinq directives précitées, une autre optique du problème : le contrôle de la qualité de l'eau dans le cours d'eau (immission). La loi du 26 mars 1971 ne contient aucune disposition permettant de réglementer l'immission.

— Réforme des institutions : les problèmes de gestion des eaux furent retenus par la réforme des institutions. Trois découpages successifs des compétences dans ce domaine (1975, 1979, 1980) n'ont guère facilité l'avancement des projets d'exécution des directives.

I. Contenu des directives

Les directives sur les eaux potabilisables, de baignade, piscicoles et conchylicoles imposent aux Etats membres de prendre, dans des délais qu'elles prescrivent, toutes les mesures nécessaires pour que des normes d'immission (qualité du cours d'eau) soient respectées sur une partie du réseau hydrographique, qu'il importe de protéger en fonction de divers usages.

Chaque Etat membre définit librement les zones (cours d'eau ou tronçons de cours d'eau) où les poissons et coquillages pourront se développer; les directives sur les eaux potabilisables et les eaux de baignade sont plus contraignantes dans la mesure où les pays membres sont tenus de protéger les captages d'eau destinées (après traitement) à la consommation, ainsi que les espaces de baignade.

Au contraire des autres directives, la directive sur les eaux potabilisables (75/440/CEE) ne se limite pas à régler ce qui a trait à l'immission; elle établit aussi des règles techniques en matière de traitement des eaux destinées à la consommation humaine.

— richtlijn van 9 oktober 1979 inzake de meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten.

— richtlijn van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (79/23/EEG).

Tot nog toe heeft België geen enkele maatregel getroffen ter uitvoering van die richtlijnen; voor de richtlijnen 75/440/EEG en 76/160/EEG heeft zulks tot veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geleid (arresten van 2 februari 1982 nr. 72/81 en nr. 73/81).

De redenen voor de niet-uitvoering zijn de volgende :

— Gebrek aan wettelijke basis : de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging beoogde een betere kwaliteit voor het water door regelen te stellen op produkten (detergentia, enz.) en lozingen van verontreinigende stoffen (lozing van afvalwater, waarvoor er emissienormen bestaan). De Gemeenschap heeft in de bedoelde richtlijnen het probleem vanuit een ander oogpunt beschouwd : de controle van de waterkwaliteit in de waterloop (immissie). De wet van 26 maart 1971 bevat geen enkele bepaling op grond waarvan de immissie gereguleerd kan worden.

— Hervorming van de instellingen : de problemen inzake waterbeheer werden gehinderd door de hervorming van de instellingen. Drie opeenvolgende verdelingen van de bevoegdheden ter zake (1975, 1979, 1980) hebben zeker niet bijgedragen tot de vooruitgang van de ontwerpen ter uitvoering van de richtlijnen.

I. Inhoud van de richtlijnen

De richtlijnen in verband met water bestemd voor produktie van drinkwater, zwemwater, water geschikt voor het leven van vissen en schelpdierwater verplichten de Lid-Staten ertoe binnen de daarin opgelegde termijnen alle vereiste maatregelen te treffen opdat de immissienormen (kwaliteit van de waterloop) worden nageleefd in een gedeelte van het hydrografisch net dat beschermd moet worden met het oog op verscheidene functies ervan.

Elke Lid-Staat bepaalt vrijelijk de zones (waterlopen of gedeelten van waterlopen) waar de vissen en schelpdieren zich kunnen ontwikkelen; de richtlijnen in verband met water bestemd voor produktie van drinkwater en zwemwater zijn strenger in die zin dat de Lid-Staten verplicht zijn de winplaatsen van (na behandeling) voor consumptie bestemd water alsmede de zwemzones te beschermen.

In tegenstelling tot de andere richtlijnen beperkt de richtlijn over water dat bestemd is voor produktie van drinkwater (75/440/EEG) zich er niet toe regelen te stellen in verband met immissies; zij stelt tevens technische regels vast voor het behandelen van voor menselijke consumptie bestemd water.

La réforme des institutions a dévolu certains aspects de ces matières aux Régions. Il n'est pas exclu, en outre, que la collaboration des Communautés flamande et française ne soit requise pour exécuter certaines dispositions de la directive sur les eaux de baignade.

II. Portée du projet de loi en ce qui concerne la Région flamande, la Région wallonne et la mer territoriale

2.1. Le présent projet de loi donnerait au Roi le pouvoir de définir les normes d'immission générales et sectorielles auxquelles doivent satisfaire les eaux de surface.

Le projet ne concerne qu'un seul aspect des directives : l'établissement des normes d'immission. Les autres aspects des directives devront faire l'objet soit de mesures à prendre par les organes régionaux ou communautaires compétents, soit de projets de loi ultérieurs pour ce qui concerne certaines matières relevant de la compétence du Parlement national.

2.2. La portée du projet est limitée. Elle s'inscrit dans le cadre tracé par l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles qui mentionne, en tant que compétence régionale :

« La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles. »

Par normes générales, on entend des critères techniques pourvus d'une portée juridique, applicables sur l'ensemble du territoire belge. (En l'espèce, il faut nuancer cette définition parce que l'application pourra éventuellement être limitée à des zones désignées - cf. n^o 2.5 ci-après).

Par normes sectorielles, on entend des critères techniques pourvus d'une portée juridique, d'application limitée à un ou plusieurs polluants provenant d'un secteur d'activité particulière.

Cette distinction, faite initialement à propos des normes d'émission (cf. le règlement du 3 août 1976 sur les déversements d'eaux usées), s'applique aussi aux normes d'immission. Actuellement les cinq directives en vigueur ne contiennent pas de normes sectorielles. Mais d'autres directives en préparation au sein des organes de la Communauté économique européenne en comprendront.

2.3. Le projet de loi comprend une délégation de pouvoir au Roi. Cette délégation de pouvoir répond aux motifs suivants :

a) il s'agit d'une matière essentiellement technique, relativement complexe;

b) d'autres directives sont en préparation. La délégation de pouvoir permettra de prendre à temps les mesures adéquates afin d'éviter une nouvelle condamnation par la Cour de Justice.

Ingevolge de hervorming van de instellingen zijn sommige aspecten van die materies tot de bevoegdheden van de Gewesten gaan behoren. Het is bovendien niet uitgesloten dat de samenwerking van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap vereist zijn voor het uitvoeren van sommige bepalingen van de richtlijn over zwemwater.

II. Draagwijdte van de wet voor het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en de territoriale wateren

2.1. Dit wetsontwerp verleent aan de Koning de bevoegdheid om de algemene en sectoriële immissienormen te bepalen waaraan het oppervlaktewater moet voldoen.

Het ontwerp houdt slechts verband met een aspect van de richtlijnen : het bepalen van immissienormen. Voor de andere aspecten van de richtlijnen dienen er maatregelen te worden getroffen door de bevoegde gewestelijke of gemeenschapsorganen of later wetsontwerpen te worden ingediend in verband met de materies die tot de bevoegdheid van het Parlement behoren.

2.2. De draagwijdte van het ontwerp is beperkt. Zij moet worden geplaatst in het kader van artikel 6, § 1, II, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waar als gewestelijke bevoegdheid wordt omschreven :

« De bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen. »

Met algemene normen worden technische criteria bedoeld die een juridische draagwijdte hebben en op het Belgisch grondgebied in zijn geheel van toepassing zijn. (Er moet als nuancering van die definitie aan toe worden gevoegd dat de toepassing ervan eventueel beperkt kan worden tot aangewezen zones - zie nr. 2.5 hierna).

Met sectoriële normen worden technische criteria bedoeld die een juridische draagwijdte hebben en van toepassing zijn op één of meer vervuilende stoffen uit een bepaalde activiteitssector.

Dat onderscheid dat oorspronkelijk is gemaakt voor de emissienormen (cf. het algemeen reglement van 3 augustus 1976 voor het lozen van afvalwater) geldt ook voor de immissienormen. De thans van kracht zijnde vijf richtlijnen bevatten geen sectoriële norm. Maar andere bij de Europese Economische Gemeenschap in voorbereiding zijnde richtlijnen zullen er wel bevatten.

2.3. Het wetsontwerp voorziet in delegatie van bevoegdheden aan de Koning. Die delegatie van bevoegdheden is nodig om volgende redenen :

a) het gaat om een tamelijk complexe, vooral technische materie;

b) er worden andere richtlijnen voorbereid. De delegatie van bevoegdheden maakt het mogelijk tijdig gepaste maatregelen te treffen ten einde een nieuwe veroordeling door het Hof van Justitie te vermijden.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 les termes « normes légales générales et sectorielles » n'excluent pas la délégation. En effet, selon l'exposé des motifs de cette loi, « par des normes légales on envisage tant la loi que les arrêtés d'application » (D.P. Sénat, 1979-1980, n° 434-1, p. 14).

2.4. Il va de soi que, lors de l'établissement des normes générales et sectorielles le Roi est tenu de respecter strictement le partage des attributions nationales et régionales tel qu'il résulte de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

De ce principe découlent diverses conséquences (2.5., 2.6., 2.7.).

2.5. Selon les directives, les Etats membres sont tenus de délimiter les cours d'eau ou tronçons de cours d'eau à protéger spécialement de la pollution. Le Roi ne pouvant, aux termes du présent projet, fixer que des normes générales ou sectorielles, il ne lui est pas possible, sur base de ce texte, de désigner les zones à protéger, ni de fixer, zone par zone, les divers critères de qualité relatifs à chaque zone : il s'agirait en effet alors non plus de normes générales ou sectorielles, mais plutôt de normes locales.

Il appartient aux Régions de procéder à ces désignations et de choisir les normes applicables à chaque zone se trouvant dans leur ressort territorial.

Elles y procéderont dans le respect de certains critères techniques d'ordre général, inspirés des directives de la Communauté économique européenne, qui seront repris dans les normes nationales générales.

En quelque sorte, l'application des normes d'immission nationales sera conditionnelle : elles s'appliqueront à toute partie de cours d'eau que les Régions auront désignée comme zone protégée, en se conformant aux critères nationaux de désignation.

2.6. Le Roi peut notamment fixer :

a) Les critères généraux dont il doit être tenu compte par les Régions pour la localisation des cours d'eaux ou tronçons de cours d'eau pour lesquels une norme d'immission est prescrite,

b) Les critères généraux (norme minimale, maximale ou en fourchette) dont il doit être tenu compte pour la fixation de la norme technique applicable aux zones protégées. Certaines directives laissent le choix aux Etats membres entre divers types de normes (p. ex. : pour les eaux potabilisables, normes A1, A2 et A3, etc.). Le Roi peut soit obliger les autorités compétentes à faire choix d'une de ces normes, soit limiter ce choix.

L'intention du Gouvernement est, en fait, de laisser aux Régions la marge de manœuvre la plus grande, pour autant que les directives soient respectées.

Uit de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de termen « wettelijke algemene en sectoriële normen » delegatie van bevoegdheden niet uitsluiten. In de memorie van toelichting van die wet wordt gesteld dat met wettelijke normen zowel de wet als de uitvoeringsbesluiten worden bedoeld (P.B. Senaat 1979-1980 nr. 434-1, blz. 14).

2.4. Het is vanzelfsprekend dat bij het vaststellen van de algemene en sectoriële normen de Koning verplicht is de verdeling van de nationale en de gewestelijke bevoegdheden zoals bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen strikt in acht te nemen.

Dat beginsel brengt verscheidene consequenties met zich mede (2.5., 2.6., 2.7.).

2.5. Krachtens de richtlijnen zijn de Lid-Statens ertoe gehouden te bepalen welke waterlopen of gedeelten van waterlopen speciaal tegen verontreiniging moeten worden beschermd. De Koning kan volgens dit ontwerp slechts algemene of sectoriële normen bepalen; hij kan op basis van deze tekst geen te beschermen zones aanwijzen, noch per zone de diverse kwaliteitscriteria voor elke zone bepalen : dan zouden het geen algemene of sectoriële normen, maar plaatselijke normen zijn.

De Gewesten dienen de zones aan te wijzen en de normen te kiezen die zullen gelden voor elke zone die toe hun territoriale bevoegdheid behoort.

Dat dienen zij te doen met inachtneming van sommige algemene technische criteria die in de richtlijnen van de Europese Economische Gemeenschap worden voorgehouden en die in de algemene nationale normen zullen worden opgenomen.

In andere woorden, de toepassing van die nationale immissienormen zal afhankelijk zijn van de volgende voorwaarde : zij zullen voor elk gedeelte van een waterloop gelden dat de Gewesten overeenkomstig de nationale aanwijzingscriteria, tot beschermde zone hebben verklaard.

2.6. De Koning kan met name het volgende bepalen :

a) De algemene criteria die de Gewesten in acht moeten nemen bij de plaatsbepaling van waterlopen of gedeelten van waterlopen ten aanzien waarvan immissienormen zijn gesteld,

b) De algemene criteria (minimum- en maximumnorm of margenorm) waarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van de technische norm die op beschermde zones toepasselijk is. Sommige richtlijnen bieden de Lid-Statens de mogelijkheid uit diverse normen te kiezen (b.v. in het geval van water bestemd voor produktie van drinkwater, normen A1, A2 en A3, enz.). De Koning kan, hetzij de bevoegde overheid verplichten een van die normen te kiezen, hetzij de keuze beperken.

De Regering beoogt immers de Gewesten een maximale speelruimte te gunnen, voor zover de richtlijnen worden nagekomen.

Les Régions auront toujours la faculté d'établir des normes plus sévères, ainsi que le recommandent les directives européennes, et que le garantissent les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980.

c) La fréquence des prélèvements, les méthodes de prélèvements et d'analyse destinées à l'appréciation du respect des normes d'immission générales visées sous *b*.

En effet, techniquement, toute évaluation chiffrée d'un paramètre de qualité de l'eau est fonction des méthodes utilisées pour le prélèvement des échantillons dans les cours d'eau, pour le choix des échantillons représentatif, pour leur analyse et l'interprétation des résultats.

Le choix des méthodes a une telle importance que certaines directives imposent des obligations quant aux méthodes.

En réalité, on ne peut dissocier la quantification de la norme de la méthode utilisée pour vérifier son respect.

Ceci ne porte pas préjudice au droit des Régions d'établir des règles d'évaluation applicables aux normes qu'elles fixent de leur propre initiative, ni au droit des Régions d'établir les règles relatives au choix et au fonctionnement des services et laboratoires chargés du contrôle de la qualité des eaux.

d) Les critères relatifs au matériel dont doivent disposer les laboratoires et à la conservation des échantillons.

e) Les dérogations ou procédures de dérogation aux critères et règles mentionnées ci-dessus.

2.7. Il ressort de l'économie générale de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'il appartient aux Régions d'assurer le respect des normes générales et sectorielles. En ce sens, la seule définition de normes générales et sectorielles par le Roi n'a d'effet, par elle-même, qu'envers les Régions et non envers les particuliers ou les entreprises.

Il appartient aux Régions de fixer les effets juridiques et pratiques de ces normes générales et sectorielles de telle manière qu'elles soient effectivement respectées (p. ex. : prise en compte des normes générales et sectorielles lors de l'octroi des autorisations de déversement, sanctions, etc); il leur appartient aussi de régler d'autres problèmes pratiques d'exécution tels que la désignation d'agents compétents pour la surveillance, l'imposition des modalités de contrôle, l'agrégation de laboratoires, etc.

2.8. Très spécifiquement il doit être remarqué que la présente loi donne au Roi le pouvoir de fixer en vue d'assurer l'exécution d'obligations internationales uniquement les normes qui ont trait à la qualité des eaux de surface et cela comme il ressort de l'avis du Conseil d'Etat du 3 mai 1982, troisièmement.

De Gewesten kunnen steeds strengere normen voorschrijven zoals wordt aanbevolen in de EG-richtlijnen en is bevestigd in de voorbereidende werken van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

c) De bemonsteringsfrequentie en de bemonsterings- en analysemethoden aan de hand waarvan wordt nagegaan in welke mate de onder *b* bedoelde algemene immissienormen worden nageleefd.

Vanuit technisch oogpunt hangt elke cijfermatige beoordeling van een kwaliteitsparameter van water af van de methodes die worden gebezigd bij de bemonstering van waterlopen, de keuze van het representatieve monster, de analyse ervan en de interpretatie van de resultaten.

De keuze van de methoden is van dusdanig belang dat in sommige richtlijnen verplichtingen worden gesteld omtrent de methoden.

In werkelijkheid zijn de kwantificering van een norm en de methode die ter controle van de naleving ervan wordt gebruikt, onlosmakelijk verbonden.

Zulks laat onverkort de bevoegdheid van de Gewesten om beoordelingsregels op te stellen met betrekking tot de normen die zij eigenmachtig vaststellen alsook om regels te stellen op de keuze en de werkwijze van de diensten en laboratoria die belast zijn met de controle van de waterkwaliteit.

d) De criteria nopens de uitrusting waarover de laboratoria moeten beschikken en de bewaring van de monsters.

e) De afwijkingen van voornoemde criteria en regels en de daarbij te volgen procedures.

2.7. De algemene opzet van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bestond erin het toezicht op de naleving van de algemene en sectoriële normen aan de Gewesten op te dragen. Aldus heeft het vaststellen van algemene en sectoriële normen door de Koning, op zichzelf, alleen uitwerking ten aanzien van de Gewesten en niet van particulieren of ondernemingen.

De Gewesten zijn ermee belast juridische en praktische voorzieningen te treffen opdat de algemene en sectoriële normen werkelijk worden nageleefd (bv. : de algemene en sectoriële normen als grondslag bezigen bij het verlenen van lozingsvergunningen, het opleggen van straffen, enz.); tevens zijn zij bevoegd voor het treffen van andere praktische uitvoeringsmaatregelen zoals het aanwijzen van bevoegde toezichthoudende ambtenaren, het vaststellen van regels inzake de controle, het erkennen van laboratoria, enz.

2.8. Zeer specifiek dient hier opgemerkt dat deze wet aan de Koning de machtiging geeft ter uitvoering van de internationale verplichtingen, enkel in het kader van normen welke op de kwaliteit van het oppervlaktewater betrekking hebben, zoals immers blijkt uit het advies van de Raad van State van 3 mei 1982, ten derde.

III. Portée du projet de loi en ce qui concerne la Région bruxelloise

En ce qui concerne la Région bruxelloise le partage des attributions nationales et régionales est légèrement différent.

En effet, selon l'arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme où une politique régionale différenciée se justifie l'exécutif régional est compétent pour « la politique de l'environnement, notamment la politique contre la pollution de l'air et de l'eau et la lutte contre le bruit, le tout sans préjudice des normes minimales nationales et internationales ».

Le Ministre des Affaires Sociales,

J.-L. DEHAENE.

*Le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à
l'Environnement,*

F. AERTS.

III. Draagwijdte van het wetsontwerp voor het Brusselse Gewest

Wat betreft het Brusselse Gewest bestaat een licht onderscheid bij de verdeling in nationale en gewestelijke bevoegdheden.

Krachtens het koninklijk besluit van 6 juli 1979 tot afbakening van de aangelegenheden inzake het beleid van ruimtelijke ordening en stedenbouw, waarin een verschillende gewestelijk beleid verantwoord is, is de Executieve bevoegd voor de « politiek van het leefmilieu, onder meer de bestrijding van lucht- en watervervuiling en van de geluidshinder; dit alles onverminderd de minimale nationale en internationale normen ».

De Minister van Sociale Zaken,

J.-L. DEHAENE.

De Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu,

F. AERTS.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,
Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires Sociales et de Notre Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement;

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Affaires Sociales et Notre Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE 1^{er}

Le Roi définit les normes générales et sectorielles déterminant la qualité auxquelles doivent satisfaire des eaux de surface à destination particulière.

ART. 2

Sans préjudice des compétences qui lui sont reconnues par la présente loi, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre dans le cadre du champ d'application de la loi toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ces traités.

Donné à Bruxelles le 3 juin 1982.

BAUDOUIN.

Par le Roi :

Le Ministre des Affaires Sociales,

J.-L. DEHAENE.

Le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement,

F. AERTS.

ONTWERP VAN WET

BOUDEWIJN,
Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Onze Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu;

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Sociale Zaken en Onze Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu zijn ermede belast, in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

ARTIKEL 1

De Koning bepaalt de algemene en sectoriële normen voor de kwaliteit waaraan oppervlaktewateren die bestemd zullen worden voor welbepaalde doeleinden dienen te voldoen.

ART. 2

Onverminderd de bevoegdheden hem toegekend bij deze wet kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle vereiste maatregelen treffen binnen het toepassingsgebied van deze wet ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten.

Gegeven te Brussel, 3 juni 1982.

BOUDEWIJN.

Van Koningswege :

De Minister van Sociale Zaken,

J.-L. DEHAENE.

De Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu,

F. AERTS.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

L. 14.590/1

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 19 mars 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi « relatif aux normes générales et sectorielles d'immission en matière de protection des eaux de surface », a donné le 31 mars 1982 l'avis suivant :

Les mesures que le Roi prendra en exécution de la loi en projet auront pour but, selon l'exposé des motifs, de protéger les eaux de surface contre la pollution, et plus particulièrement d'assurer ou de maintenir l'aptitude de certaines parties du réseau hydrographique à la réalisation de certains objectifs, tels que la production d'eau potable, l'usage comme eau de baignade, la culture de coquillages ou la vie des poissons.

C'est dire que le projet a trait à la protection de l'environnement et, dans une mesure moindre peut-être, à la politique de l'eau, plus spécialement en ce qui concerne l'épuration des eaux usées et la distribution d'eau.

Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, II et V, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'environnement et la politique de l'eau sont des matières régionales visées à l'article 107^{quater} de la Constitution, pour lesquelles, toutefois, le pouvoir normatif est réparti entre l'autorité nationale et l'autorité régionale.

Il est clair que le législateur ne peut déléguer au Roi que des pouvoirs qui ont continué à relever de l'autorité nationale.

La délégation de pouvoirs au Roi par le législateur est une affaire interne se situant au niveau national. La consultation des Exécutifs régionaux devra, le cas échéant, avoir lieu lorsque le Roi prendra les mesures sur la base de cette délégation.

La réglementation que le Roi pourra établir en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués par le présent projet, ne permettra d'atteindre qu'en partie les résultats recherchés par les directives CE. C'est bien, par ailleurs, ce qu'affirme l'exposé des motifs.

Dès lors que la Belgique est tenue d'exécuter les engagements qu'elle a pris dans le cadre de la CE, il se recommande de créer une base légale générale permettant d'établir une réglementation qui exécute intégralement des directives que les autorités CE ont déjà arrêtées ou pourraient encore arrêter en matière d'eaux superficielles.

On a vu à plusieurs reprises, par le passé, le législateur donner au Roi de telles délégations de pouvoirs en vue de l'exécution de conventions internationales ou d'engagements ou obligations internationaux. Ce fut le cas, notamment, en matière de politique agricole européenne (art. 12 de la loi du 28 mars 1975), de médecine (loi du 4 avril 1980), de transports (loi du 18 février 1969) et de marchés de travaux, de fournitures ou de services passés par les services publics (loi du 20 juillet 1973).

**

L'intitulé placé en tête de l'exposé des motifs est différent de celui qui figure en tête du texte même du projet.

**

Eu égard à l'article 67 de la Constitution, point n'est besoin, dans une loi, d'un exécutoire.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rédiger le projet comme suit :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

L. 14.590/1

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e maart 1982 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet « betreffende de algemene en sectoriële immissienormen inzake de bescherming van de oppervlaktewateren », heeft de 31e maart 1982 het volgend advies gegeven :

De maatregelen die de Koning ter uitvoering van het ontwerp van wet zal vaststellen, beogen naar luid van de memorie van toelichting de bescherming van het oppervlaktewater tegen verontreiniging en inzonderheid het geschikt maken of houden van sommige gedeelten van het hydrografisch net voor bepaalde doeleinden, zoals de productie van drinkwater, het gebruik als zwembad, het kweken van schelpdieren of het laten leven van vissen.

Het ontwerp betreft aldus de bescherming van het leefmilieu en, mogelijk in mindere mate, het waterbeleid, inzonderheid dan de zuivering van afvalwater en de watervoorziening.

Luidens artikel 6, § 1, II en V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn het leefmilieu en het waterbeleid gewestelijke aangelegenheden in de zin van artikel 107^{quater} van de Grondwet, waarvoor de normeringsbevoegdheid evenwel verdeeld is tussen de nationale overheid en de gewestelijke overheid.

Het is duidelijk dat de wetgever aan de Koning enkel bevoegdheden kan overdragen die tot de nationale overheid zijn blijven behoren.

Die delegatie van bevoegdheid door de wetgever aan de Koning is een interne regeling op het nationaal niveau. Raadpleging van de gewestexecutieven zal, in voorkomend geval, plaats moeten vinden bij de vaststelling van de maatregelen door de Koning.

De reglementering die de Koning op grond van de Hem in het ontwerp gegeven bevoegdheidsdelegatie zal kunnen vaststellen, kan slechts gedeeltelijk de door EG-richtlijnen beoogde resultaten bereiken. Dat wordt overigens ook zo gesteld in de memorie van toelichting.

Vermits België toch gehouden is tot de uitvoering van de verbintenissen die het in EG-verband heeft aangegaan, verdient het aanbeveling een algemene rechtsgrond te scheppen voor een reglementering die volledige uitvoering geeft aan de richtlijnen die de EG-overheid inzake oppervlaktewater reeds heeft vastgesteld of mogelijk nog kan vaststellen.

Voor de uitvoering van internationale verdragen of de nakoming van internationale verbintenissen of verplichtingen werden in het verleden al meer zulkdanige bevoegdheidsdelegaties aan de Koning verleend, met name inzake de Europese landbouwpolitiek (art. 12 van de wet van 28 maart 1975), de geneeskunde (wet van 4 april 1980), het vervoer (wet van 18 februari 1969) en de overheidsopdrachten van werken, leningen en diensten (wet van 20 juli 1973).

**

Het opschrift dat bovenaan de memorie van toelichting voorkomt, verschilt van dat wat boven de tekst zelf van het ontwerp is geplaatst.

**

In een wet is een uitvoeringsbepaling overbodig, gelet op het bepaalde in artikel 67 van de Grondwet.

Met inachtneming van de hierboven gemaakte opmerkingen wordt voor het ontwerp de volgende tekst in overweging gegeven :

« Loi relative aux mesures d'exécution des obligations découlant en matière d'eaux de surface du Traité instituant la Communauté économique européenne.

ARTICLE UNIQUE

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en ce qui concerne les eaux de surface, toutes les mesures qui sont nécessaires à l'exécution des obligations découlant du Traité instituant la Communauté économique européenne.

Les arrêtés pris en vertu de la présente loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. »



Si le Gouvernement estimait que les pouvoirs que le Roi tient de la loi du 5 juin 1934 sont insuffisants pour assurer la répression des infractions aux dispositions qu'il est autorisé à prendre en vertu de la loi en projet, il y aurait lieu de compléter celle-ci par une disposition élargissant le pouvoir du Roi en la matière.

La chambre était composée de :

Messieurs : H. COREMANS, conseillers d'Etat, président,

A. VANDER STICHELE et Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER et J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Madame : M. BENARD, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

Le Greffier,
M. BENARD.

Le Président,
H. COREMANS.

« Wet betreffende de maatregelen tot uitvoering van de verplichtingen die met betrekking tot het oppervlaktewater voortvloeien uit het Verdrag tot inrichting van de Europese Economische Gemeenschap.

ENIG ARTIKEL

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, met betrekking tot het oppervlaktewater alle vereiste maatregelen vaststellen tot uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag tot inrichting van de Europese Economische Gemeenschap.

De besluiten vastgesteld krachtens deze wet kunnen de vigerende westbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. »



Indien de Regering van oordeel is dat de bevoegdheid welke de Koning ontleent aan de wet van 5 juni 1934 niet volstaat voor de bestraffing van de overtreding van de bepalingen die Hij krachtens deze ontwerp-wet kan vaststellen, zal het ontwerp moeten worden aangevuld met een bepaling waarbij de bevoegdheid van de Koning ter zake wordt uitgebreid.

De kamer was samengesteld uit :

De Heren : H. COREMANS, staatsraad, voorzitter,

A. VANDER STICHELE en Gh. TACQ, staatsraden,

F. DE KEMPENEER en J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. DE COENE, auditeur.

De Griffier,
M. BENARD.

De Voorzitter,
H. COREMANS.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

L. 14.664/1

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 28 avril 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi « relatif aux normes générales et sectorielles d'immission en matière de protection des eaux de surface », a donné le 29 avril 1982 l'avis suivant :

Eu égard au bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations suivantes.

1. Pour l'analyse et la discussion du projet, on se reportera aux observations formulées dans l'avis L. 14.590/1 que le Conseil d'Etat a donné le 31 mars 1982 sur un projet de loi de même objet. Ces observations doivent être tenues ici pour reproduites. Il conviendrait dès lors que la publication du présent avis soit accompagnée de celle de l'avis précité.

2. Les deux articles du projet portent chacun attribution de pouvoirs au Roi. Force est d'inférer de cette double habilitation qu'en ce qui concerne la détermination des normes de qualité des eaux de surface, le Roi serait également autorisé à établir des règles qui ne seront pas « l'exécution d'obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ces traités ».

3. Aux termes de l'article 2 du projet, le Roi peut « dans le cadre du champ d'application de la loi » (dans le texte néerlandais : « binnen het toepassingsgebied van deze wet »), prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exécution d'obligations internationales. Le projet ne définit pas le champ d'application de la loi en projet. Tout au plus peut-on inférer de son intitulé et de son article 1^{er} qu'il s'agit de normes d'immission ou de normes de qualité des eaux de surface. Si cette interprétation est correcte, il y a lieu de rappeler l'observation déjà formulée dans l'avis précité du 31 mars 1982, à savoir que, en vertu de l'habilitation ici examinée, le Roi ne pourra, en vue d'assurer l'exécution d'obligations internationales, fixer que les seules normes qui ont trait à la qualité des eaux de surface. Or, la liste des Directives de la CEE figurant dans l'exposé des motifs montre déjà à elle seule que les obligations internationales couvrent un domaine plus vaste. C'est précisément sur la base de cette constatation et pour le motif indiqué dans l'avis du 31 mars 1982 que le Conseil d'Etat avait suggéré un texte d'une plus large portée.

La chambre était composée de :

Messieurs : H. ADRIAENS, président,

H. COREMANS et Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Madame : M. BENARD, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

Le Greffier,
M. BENARD.

Le Président,
H. ADRIAENS.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

L. 14.664/1

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e april 1982 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 wet « betreffende de algemene en sectoriële immissienormen inzake de bescherming van de oppervlaktewateren », heeft de 29e april 1982 het volgend advies gegeven :

Gelet op de opgelegde korte termijn moet het advies worden beperkt tot de opmerkingen die hierna volgen.

1. Voor de analyse en de bespreking van het ontwerp wordt verwezen naar de opmerkingen in het advies L. 14.590/1 dat door de Raad van State op 31 maart 1982 is uitgebracht over een ontwerp van wet met een zelfde strekking. Die opmerkingen moeten beschouwd worden als hier zijnde overgeschreven. Vermeld advies zal dan ook best samen met dit advies worden bekendgemaakt.

2. De twee artikelen van het ontwerp bevatten elk een toewijzing van bevoegdheid aan de Koning. Uit die dubbele machtiging kan niet anders dan worden afgeleid dat inzake de bepaling van kwaliteitsnormen van het oppervlaktewater aan de Koning eveneens bevoegdheid wordt verleend om regelen vast te stellen die geen « uitvoering zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten ».

3. Volgens artikel 2 van het ontwerp kan de Koning ter uitvoering van internationale verplichtingen alle vereiste maatregelen nemen « binnen het toepassingsgebied van deze wet » (in het Frans : « dans le champ du champ d'application de la loi »). Het ontwerp bevat geen omschrijving van het toepassingsgebied van de wet in ontwerp. Hoogstens zou men uit het opschrift en uit artikel 1 kunnen afleiden dat het gaat om immissienormen of kwaliteitsnormen van het oppervlaktewater. Indien deze interpretatie de juiste is, dan moet worden herinnerd aan de opmerking die in het reeds genoemde advies van 31 maart 1982 is gemaakt, met name dat de Koning op grond van de thans besproken machtiging ter uitvoering van internationale verplichtingen alleen die normen zal kunnen vaststellen welke op de kwaliteit van het oppervlaktewater betrekking hebben. Uit de in de memorie van toelichting opgenomen lijst van EG-Richtlijnen blijkt reeds dat de internationale verplichtingen een ruimer gebied bestrijken. Precies op grond van die vaststelling en om de reden in het advies van 31 maart 1982 vermeld, had de Raad van State een ruimere tekst in overweging gegeven.

De kamer was samengesteld uit :

De Heren : H. ADRIAENS, voorzitter

H. COREMANS en Gh. TACQ, staatsraden,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. DE COENE, auditeur.

De Griffier,
M. BENARD.

De Voorzitter,
H. ADRIAENS.