

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1982-1983**

24 MAART 1983

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

AANVULLEND VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE VOLKSGEZONDHEID EN HET LEEFMILIEU
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER SONDAG**

Op donderdag 16 december 1982 besloot de Senaat, als gevolg van de indiening van verscheidene amendementen (1) in het bijzonder van een belangrijk amendement van de Regering, dit ontwerp van wet terug te zenden naar de Commissie.

Tijdens drie vergaderingen heeft uw Commissie zich beijverd om die amendementen en de erin vervatte opties te onderzoeken, evenwel na een nieuwe uitvoerige inhoudelijke bespreking.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Cuvelier, voorzitter; Bossicart, Mevr. Coorens, de heren Coppens, De Baere, De Bremaeker, de dames Delruelle-Ghobert, Hanquet, Herman-Michielsens, de heren J. Leclercq, Lowis, de dames Remy-Oger, Smitt, de heren Vandekerckhove, Vandermeulen, Vangeel, Vanhaverbeke, Vannieuwenhuyze, Verbist en Sondag, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Claeys, De Seranno, Mevr. Panneels-Van Baelen en de heer Smeers.

R. A 12491

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

278 (1981-1982) :

N° 1 : Ontwerp van wet.

N° 2 : Verslag.

N° 3 en 4 : Amendementen.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1982-1983**

24 MARS 1983

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

RAPPORT COMPLEMENTAIRE

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA SANTE PUBLIQUE ET
DE L'ENVIRONNEMENT
PAR M. SONDAG**

Le jeudi 16 décembre 1982, prenant acte du dépôt de plusieurs amendements (1) et, en particulier, d'un amendement important déposé par le Gouvernement, le Sénat décida le renvoi de ce projet de loi en commission.

Au cours de trois réunions, votre commission s'est attachée à l'examen de ces amendements et des options qu'ils exprimaient, après avoir toutefois procédé à une nouvelle et large discussion sur le fond.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Cuvelier, président; Bossicart, Mme Coorens, MM. Coppens, De Baere, De Bremaeker, Mmes Delruelle-Ghobert, Hanquet, Herman-Michielsens, MM. J. Leclercq, Lowis, Mmes Remy-Oger, Smitt, MM. Vandekerckhove, Vandermeulen, Vangeel, Vanhaverbeke, Vannieuwenhuyze, Verbist et Sondag, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Claeys, De Seranno, Mme Panneels-Van Baelen et M. Smeers.

R. A 12491

Voir :

Document du Sénat :

278 (1981-1982) :

N° 1 : Projet de loi.

N° 2 : Rapport.

N° 3 et 4 : Amendements.

BESPREKING

1. Vragen

De indiener van het eerste amendement verklaart in zijn verantwoording dat hij wil aansluiten bij de adviezen van de Raad van State, voor zover deze het ontwerp van wet beperken tot de toepassing van de Richtlijn van de E.G.

Het lijkt hem niet nodig de Regering ruimere bevoegdheden toe te kennen om onze dwingende verplichtingen na te komen. Hij heeft eveneens voorgesteld om het opschrift te wijzigen, ten einde ook hier overeenstemming met het standpunt van de Raad van State te bereiken. In dat kader is een wet noodzakelijk.

Een ander spreker herhaalt veel bedenkingen en bezwaren die naar voren zijn gebracht bij het eerste onderzoek in Commissie, en hij betwist langdurig het voorgelegde ontwerp, daar hij van oordeel is dat het ontwerp van kaderwet, dat de Regering heeft ingediend, veel verder reikt dan de wetsbepalingen die nodig zijn voor de toepassing van de Europese Richtlijnen. Hoewel de Regering in haar verantwoording steunt op het milieubeleid, handelt dit ontwerp van wet naar zijn oordeel vooral over het waterbeleid, dat onbetwistbaar tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Na te hebben gehandeld over het vaker voorkomende begrip « emissieregels », bijvoorbeeld voor de ijzer- en staalnijverheid, ondervraagt spreker de Staatssecretaris over de betekenis van « sectoriële immissienormen ».

In verband met de bespreking over de nationale bevoegdheid op dit gebied, verwijst hij naar de memorie van toelichting op de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (Gedr. St. Senaat 434 (1979-1980) - nr. 1 van 21 mei 1980) en naar de commentaar bij het water- en leefmilieubeleid.

Hij vestigt er de aandacht op dat op blz. 13, voorlaatste alinea, van die memorie van toelichting wordt gezegd dat de wet van 26 maart 1971 — waarnaar ook wordt verwezen in de memorie van toelichting van het voorgelegde ontwerp van wet — betrekking heeft op het waterbeleid. Indien er nu maatregelen inzake waterbeleid moeten worden genomen, dienen de executieven daarbij te worden betrokken. Dit standpunt wordt bevestigd door andere gegevens uit de memorie van toelichting en de parlementaire voorbereiding, onder meer met betrekking tot het op peil houden van de waterstand van de rivieren en inzake het waterbeleid (art. 6, § 1, V, van de bijzondere wet).

Toegevende dat rekening moet worden gehouden met de veroordeling van België door het Hof van Justitie van de E.G., vestigt hij de aandacht van de Commissie op de inhoud van de arresten en van de argumenten van België, alsmede op de conclusies van de advocaat-generaal.

Hij geeft mondeling kennis van de belangrijkste passages van de officiële stukken die hij nadien wenst mede te delen aan de leden van uw Commissie.

Deze stukken zijn opgenomen in bijlagen I en II bij dit verslag.

DISCUSSION

1. Questions

L'auteur du premier amendement justifie celui-ci en développant son souci de rejoindre les avis du Conseil d'Etat en ce qu'ils limitent le projet de loi à l'application de la Directive des C.E.

Il ne lui apparaît pas nécessaire d'accorder des pouvoirs plus larges au Gouvernement pour nous mettre en règle avec nos obligations impératives. C'est également par souci de conformité à la position du Conseil d'Etat qu'il a proposé de modifier l'intitulé. Dans ce cadre-là, la législation est nécessaire.

Un autre participant — répétant bon nombre de critiques et d'objections formulées lors du premier examen en commission — conteste longuement le projet en discussion, estimant que le projet de loi-cadre déposé par le Gouvernement débord largement le dispositif législatif nécessaire à la mise en application des Directives européennes. A son avis, bien que le Gouvernement se justifie en se fondant sur la politique de l'environnement, ce projet de loi traite essentiellement de la politique de l'eau, celle-ci relevant de la compétence certaine des régions. Après avoir évoqué la notion plus fréquente de règles d'émission, par exemple pour l'industrie sidérurgique, le même intervenant interroge le Secrétaire d'Etat sur la signification de « normes sectorielles d'immission ».

Approfondissant la discussion relative à la compétence nationale en cette matière, cet intervenant se réfère à l'exposé des motifs de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (Doc. Sénat, 434, 1979-1980, n° 1 du 21 mai 1980) et aux commentaires concernant la politique de l'eau et l'environnement.

Il relève qu'en page 13, avant dernier alinéa, de l'exposé des motifs en question, il est stipulé que la loi du 26 mars 1971 — également évoquée dans l'exposé des motifs du présent projet de loi — concerne la politique de l'eau. Or, s'il y a des mesures à prendre en matière de politique de l'eau l'association des Exécutifs est nécessaire. Cette position est confirmée par d'autres éléments de l'exposé des motifs et des travaux préparatoires, notamment en ce qui concerne l'étiage des rivières et la politique de l'eau (art. 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale).

Convenant qu'il faut prendre en considération la condamnation de la Belgique par la Cour de Justice des C.E., l'intervenant attire l'attention de la Commission sur le contenu des arrêts et de l'argumentation de la Belgique, ainsi que sur les conclusions de l'avocat général.

Il donne connaissance verbalement des passages essentiels des documents officiels qu'il souhaite communiquer ensuite aux membres de notre commission.

Ces documents sont repris en annexes I et II du présent rapport.

Spreker wijst op het belang van het ontwerp van decreet, opgesteld door de Waalse Gewestexecutieve, dat aan de Raad van State is voorgelegd.

Hij meent dat dit ontwerp van wet grote moeilijkheden zal doen rijzen en bovendien de gewesten zal verhinderen om zich uit te spreken in het kader van de bevoegdheden die hun door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn toegekend.

Hij betwist vooral het gedeelte van de memorie van toelichting dat voorkomt op blz. 4, sub punt 2.6.

Spreker concludeert dat dit ontwerp van wet nutteloos en zelfs gevaarlijk is, o.m. gelet op de ontwerpen van decreet die thans worden bestudeerd op gewestelijk vlak en die blijk geven van de wil van het Waalse Gewest om zijn verantwoordelijkheid te dragen.

Een lid sluit zich aan bij het bovenstaande pleidooi, waarin de redenen worden uiteengezet die reeds vroeger zijn aangevoerd tot staving van de opvatting dat dit ontwerp ongelegen komt en zelfs gevaarlijk is.

Dit lid verantwoordt evenwel haar subamendement op het amendement van de Regering. Zij wil beklemtonen dat niet de « kwaliteitsobjectieven » tot de nationale bevoegdheid blijven behoren, maar wel de vaststelling van de « algemene normen » voor die objectieven.

Tenslotte wijst zij erop dat de Waalse Gewestexecutieve de verklaring van de Staatssecretaris betwist dat er overleg zou zijn gepleegd met de gewesten.

2. Antwoord van de Staatssecretaris

Na zijn tevredenheid te hebben geuit over deze nieuwe bespreking in de Commissie, die bepaalde vragen zal ophelderen, antwoordt de Staatssecretaris aan de verschillende sprekers.

Hij verklaart allereerst de terminologie in verband met de « sectoriële immissienormen » : volgens de richtlijnen van de Europese Gemeenschappen betreft het hier zwemwater, water dat noodzakelijk is voor het leven van vissen, schelpdierwater en water dat drinkbaar kan worden gemaakt.

In verband met de controverse over de interferentie van dit ontwerp met het milieubeleid of het waterbeleid herinnert de Staatssecretaris aan de argumenten, die reeds werden ontwikkeld bij de eerste bespreking in de Commissie, om het ontwerp te beperken tot de milieubescherming; hij waarschuwt tegen de suggestie van de Raad van State om de strekking van de regeringstekst uit te breiden, waardoor men zich de bevoegdheid van de Gewesten zou toeëigenen.

De Staatssecretaris wil op dit punt restrictiever optreden en verwijst daarbij naar de laatste alinea van blz. 4 van de memorie van toelichting van 14 juni 1982 : « De Regering beoogt immers de gewesten een maximale speelruimte te gunnen, voor zover de richtlijnen worden nagekomen. »

Le même intervenant souligne l'intérêt du projet de décret élaboré par l'Exécutif régional wallon, texte actuellement soumis au Conseil d'Etat.

Il estime que ce projet de loi est générateur de grandes difficultés, empêchant en outre les Régions de s'exprimer dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées par la loi spéciale du 8 août 1980.

Il conteste tout particulièrement la partie de l'exposé des motifs reprise en page 4, sous le point 2.6.

L'intervenant conclut que ce projet de loi est inutile et même dangereux, notamment en fonction des projets de décret en cours d'examen au niveau régional et qui témoignent de la volonté de la Région wallonne d'assumer ses propres responsabilités.

Un membre de la commission se rallie au plaidoyer qui vient d'être développé et qui explicite les raisons déjà évoquées précédemment pour estimer ce projet inopportun et même dangereux.

Cette intervenante justifie néanmoins son sous-amendement à l'amendement du gouvernement afin de préciser que restent de la compétence nationale non pas les « objectifs de qualité », mais plus précisément la définition des « normes générales » de ces objectifs.

Enfin, elle signale que l'Exécutif régional wallon conteste la déclaration du Secrétaire d'Etat selon laquelle il y aurait eu concertation avec les Régions.

2. Réponses du Secrétaire d'Etat

Après s'être réjoui de ce nouveau débat en commission qui va permettre d'élucider certaines questions, le Secrétaire d'Etat répond aux différents intervenants.

Il précise tout d'abord la terminologie qui traite de « normes sectorielles d'immission » : suivant les directives de la C.E., il s'agit d'eaux de baignade, des eaux nécessaires à la vie des poissons, des eaux conchylicoles, des eaux potabilisables.

Quant à la controverse portant sur l'interférence de ce projet de loi avec la politique de l'environnement ou avec la politique de l'eau, le Secrétaire d'Etat rappelle les arguments développés déjà lors de la première discussion en commission limitant ce projet à la protection de l'environnement et il met en garde contre la suggestion du Conseil d'Etat d'élargir la portée du texte gouvernemental, ce qui aboutirait alors à empiéter sur les compétences régionales.

Le Secrétaire d'Etat entend donc être plus restrictif à cet égard, se référant au dernier alinéa de la page 4 de l'exposé des motifs du 14 juin 1982 : « 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. »

Hij geeft de Commissie kennis van uittreksels uit een recent rapport van de Raad van State over deze milieuaangelegenheid in een geval waarin beroep werd aangetekend.

Deze uittreksels zijn als bijlage III bij het verslag opgenomen.

De Staatssecretaris is van oordeel dat de aangelegenheid die hier te berde is gebracht, hoofdzakelijk de milieubescherming betreft en besluit daaruit dat de algemene normatieve bevoegdheid nationaal is gebleven.

Hij wijst op de noodzaak van deze kaderwet, waarvan de strekking zich moet beperken tot kwaliteitsobjectieven.

Hij merkt evenwel op dat een strikte beperking tot de toepassing van de Europese richtlijnen België zou verhinderen een milieubeleid uit te stippelen en dit op internationaal vlak aanvaardbaar te maken.

De Staatssecretaris gaat akkoord met het parlementair amendement en met het subamendement, waar zij voorzien in overleg binnen de Ministerraad (paritair) en iedere beperking uitsluiten van de gewestelijke bevoegdheden, bepaald in de wet van 8 augustus 1980.

De Staatssecretaris antwoordt aan de verschillende sprekers dat de term « sectorieel » geen economische betekenis heeft: hij slaat enkel op zones van rivieren en waterlopen; vanzelfsprekend komt de afbakening van die zones toe aan de gewesten, die daarenboven strengere normen kunnen stellen. In dat verband verklaart hij dat de strengere normen die door een gewest worden vastgesteld, niet op een ander gewest toepasselijk zijn.

3. Aanpassing van de tekst

Omdat verschillende sprekers hebben gewezen op de dubbelzinnigheid van bepaalde tekstgedeelten in de memorie van toelichting en op de verwarring die het gebruik van bepaalde termen heeft gesticht, aanvaardt de Staatssecretaris om de memorie van toelichting te verduidelijken.

Op verzoek van de Voorzitter van de Commissie dient de Staatssecretaris namens de Regering een tekst in met de aangebrachte wijzigingen, die als bijlage IV in dit verslag is opgenomen.

In de eerste plaats wordt het woord « sectorieel » geschrapt, waar het verwarring kan stichten; vervolgens wordt het voorlaatste lid van punt 2.5 ingetrokken en het slot van hetzelfde punt (na de woorden « dat de gewesten ») vervangen door de woorden « hebben aangebracht »; tenslotte worden de leden *a* en *b* van punt 2.6 door een andere tekst vervangen.

Door die wijzigingen wordt het begrip « criteria » vervangen door het begrip « normen » en, naast andere verduidelijkingen, wordt eraan toegevoegd dat de algemene normen die eventueel door de Koning worden bepaald, alleen toepasselijk zullen zijn op « de waterlopen of gedeelten van waterlopen ... die door de Gewesten voor bepaalde doeleinden worden bestemd ». Ook wordt bepaald dat de algemene normen de kwaliteitsobjectieven van de oppervlaktewateren vastleggen.

Il porte à la connaissance de notre commission des passages d'un rapport récent du Conseil d'Etat traitant de cette matière d'environnement dans un cas d'appel.

Ces extraits sont repris en annexe III du rapport.

Le Secrétaire d'Etat, considérant que la matière qui nous préoccupe concerne essentiellement la protection de l'environnement, en conclut que le pouvoir normatif général est resté national.

Il insiste sur la nécessité de cette loi-cadre, en en limitant la teneur aux objectifs de qualité.

Il fait toutefois observer qu'en se limitant strictement à l'application des directives européennes, on empêcherait la Belgique de concevoir une politique de l'environnement et de la faire valoir auprès des instances internationales.

Le Secrétaire d'Etat marque son accord avec l'amendement parlementaire et le sous-amendement en ce qu'ils prévoient la délibération en Conseil des ministres (paritaire) et la mention de l'exclusion de tout préjudice des compétences régionales définies par la loi du 8 août 1980.

En réponse à différentes interventions, le Secrétaire d'Etat précise que le terme « sectoriel » n'a pas de portée économique: il vise uniquement des zones de fleuves et de cours d'eau et il est bien entendu que la délimitation de ces zones incombe aux régions, celles-ci pouvant, en outre, établir des normes plus sévères. A ce sujet, il déclare que des normes établies plus sévèrement par une région ne s'appliquent pas à une autre région.

3. Adaptation des textes

Plusieurs intervenants ayant souligné l'ambiguïté de certains passages de l'exposé des motifs et la confusion née de l'utilisation de certains termes, le Secrétaire d'Etat accepte de corriger l'exposé des motifs afin de le clarifier.

A la demande du président de la commission, un texte portant les modifications intervenues est déposé par le Secrétaire d'Etat, au nom du gouvernement, et repris en annexe IV de ce rapport.

Il s'agit essentiellement, tout d'abord, de la suppression du terme « sectoriel » chaque fois qu'il peut prêter à confusion; ensuite, du retrait de l'avant-dernier alinéa du point 2.5 et de la fin du dernier alinéa de ce même point 2.5, à partir de « comme zone protégée... »; enfin, du remplacement des lettres *a* et *b* du point 2.6 par un autre texte.

Par ces modifications, les notions de « critères » sont remplacées par celles de « normes » et, entre autres précisions, il est ajouté que les normes générales éventuellement fixées par le Roi s'appliqueront uniquement aux « cours d'eau ou tronçons de cours d'eau que les régions auront destinés à des usages particuliers ». Il est également précisé que les normes générales définissent les objectifs de qualité des eaux de surface.

In de wettekst zelf is de Staatssecretaris, op aandringen van verscheidene sprekers, ook bereid te bepalen dat de « concrete waarde » van die normen beperkt zal worden tot de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag tot oprichting van de E.E.G. en andere internationale organisaties, voor zover deze ter zake beschikkingen hebben vastgesteld.

Na langdurige besprekingen over de deelneming van de Gewesten in het vaststellen van die normen, is de Staatssecretaris het eens met de invoering in het nieuwe enig artikel van de voorafgaande raadpleging van de Gewestexecutieven. Het komt hem — zoals ook andere leden — namelijk voor dat elk ander optreden van de Gewesten, zoals voorafgaand overleg of akkoord, gewenst door andere commissieleden, een wijziging met bijzondere meerderheid van de wet van 8 augustus 1980 zou vereisen.

De Staatssecretaris wenste ook te verklaren dat contacten met de gewesten wel hebben plaatsgevonden, al werd hun advies over dit wetsontwerp niet formeel gevraagd.

Tenslotte stelt de Staatssecretaris een nieuwe redactie voor van het ontwerp, dat één artikel zal bevatten waarin de belangrijkste amendementen worden overgenomen die ter openbare vergadering werden ingediend, evenals subamendementen die tijdens de bespreking in de Commissie in overweging zijn gegeven.

4. Nieuwe redactie van het enig artikel

Het nieuwe enig artikel van dit ontwerp van wet, zoals het uit de tweede bespreking in de Commissie is gekomen, luidt :

« Enig artikel

Onverminderd de bevoegdheden bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, op voorstel van de Minister tot wiens bevoegdheid het leefmilieu behoort, na raadpleging van de Executieven, de algemene normen vaststellen voor de kwaliteitsobjectieven, waaraan oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden moet voldoen.

De concrete waarde van de normen zal beperkt worden tot de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en andere internationale organisaties, voor zover deze ter zake beschikkingen hebben vastgesteld.

De besluiten genomen bij toepassing van deze wet kunnen de geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. »

5. Nieuw opschrift

Om de juiste strekking van dit ontwerp, met de voorgestelde wijzigingen, beter te doen uitkomen, wordt het opschrift aangepast als volgt :

« Ontwerp van wet betreffende de algemene normen die de kwaliteitsobjectieven bepalen van oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden. »

Revenant au texte de loi proprement dit, et sur l'insistance de plusieurs intervenants, le Secrétaire d'Etat accepte de préciser également que les « valeurs concrètes » de ces normes se limiteront aux obligations découlant du Traité des C.E. et des autres organisations internationales, pour autant cependant que ces autres organisations aient arrêté des dispositions en ce domaine.

A la suite de longues discussions concernant la participation des régions à l'établissement de ces normes, le Secrétaire d'Etat consent à insérer, dans le nouvel article unique, la consultation préalable des Exécutifs régionaux. Il lui apparaît, en effet, ainsi qu'à plusieurs commissaires, que toute autre intervention des régions, telle que la concertation ou l'accord préalables, souhaitée par d'autres commissaires, impliquerait la modification de la loi du 8 août 1980 à majorité spéciale.

Entre-temps, le Secrétaire d'Etat avait tenu à faire une mise au point afin de préciser que si l'avis des régions n'avait pas été formellement demandé sur ce projet de loi, des contacts avaient cependant eu lieu.

Finalement, le Secrétaire d'Etat dépose un nouveau libellé de projet de loi portant un article unique et reprenant les principaux amendements déposés en séance publique et les sous-amendements suggérés au cours de la discussion en commission.

4. Nouveau libellé de l'article unique

Le nouvel article unique de ce projet de loi, tel qu'il s'est dégagé de cette seconde discussion en commission, est libellé comme suit :

« Article unique

Sans préjudice des compétences définies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre ayant l'environnement dans ses compétences, après consultation des Exécutifs régionaux, déterminer les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels doivent satisfaire les eaux de surface à usages déterminés.

Les valeurs concrètes des normes se limiteront aux obligations découlant du Traité instituant la Communauté économique européenne et des autres organisations internationales, pour autant que celles-ci aient arrêté des dispositions en ce domaine.

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

5. Nouveau titre

Afin de mieux exprimer la portée exacte de ce projet de loi tel qu'il est proposé de la modifier, le libellé du titre est adapté comme suit :

« Projet de loi relatif aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés. »

STEMMINGEN

Het eerste lid van het enig artikel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden. Het tweede en het derde lid wordt aangenomen met 13 tegen 2 stemmen.

Het artikel in zijn geheel wordt aangenomen met 12 tegen 2 stemmen, bij 1 onthouding.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

De Verslaggever,
J. SONDAG.

De Voorzitter,
E. CUVELIER.

VOTES

Le premier alinéa de l'article unique est adopté à l'unanimité des 15 membres présents. Le deuxième ainsi que le troisième alinéa sont adoptés par 13 voix contre 2.

L'ensemble de l'article unique est adopté par 12 voix contre 2 et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 14 membres présents.

Le Rapporteur,
J. SONDAG.

Le Président,
E. CUVELIER.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Nieuw opschrift

Ontwerp van wet betreffende de algemene normen die de kwaliteitsobjectieven bepalen van oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden.

ENIG ARTIKEL

Onverminderd de bevoegdheden bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, op voorstel van de Minister tot wiens bevoegdheid het leefmilieu behoort, na raadpleging van de Executieven, de algemene normen vaststellen voor de kwaliteitsobjectieven, waaraan oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden moet voldoen.

De concrete waarde van de normen zal beperkt worden tot de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en andere internationale organisaties, voor zover deze ter zake beschikkingen hebben vastgesteld.

De besluiten genomen bij toepassing van deze wet kunnen de geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Nouvel intitulé

Projet de loi relatif aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés.

ARTICLE UNIQUE

Sans préjudice des compétences définies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre ayant l'environnement dans ses compétences, après consultation des Exécutifs régionaux, déterminer les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels doivent satisfaire les eaux de surface à usages déterminés.

Les valeurs concrètes des normes se limiteront aux obligations découlant du Traité instituant la Communauté économique européenne et des autres organisations internationales, pour autant que celles-ci aient arrêté des dispositions en ce domaine.

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

BIJLAGE I

ARREST VAN HET HOF VAN 2 FEBRUARI 1982

Commissie van de Europese Gemeenschappen
tegen Koninkrijk België

« Niet-nakoming — niet-uitvoering van een richtlijn betreffende de kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten »

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt :

1. Feiten en procesverloop

1. Richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975, die zowel op artikel 100 als op artikel 235 EEG-Verdrag is gebaseerd, heeft enerzijds ten doel de dispariteiten tussen de wettelijke regelingen van de Lid-Staten betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de produktie van drinkwater op te heffen, die aanleiding kunnen geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden en diensgevolge een rechtstreekse invloed kunnen hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt en anderzijds door een meer omvattende regeling één van de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan te verwezenlijken.

Ingevolge artikel 10 van de richtlijn doen « de Lid-Staten (...) de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. »

Daar het koninkrijk België op 18 juni 1975 van de richtlijn was kennis gegeven, verstreek deze termijn op 18 juni 1977.

Op die datum waren door het koninkrijk België echter nog geen bepalingen tot aanpassing van het interne recht vastgesteld, althans had de Commissie geen enkele inlichting in die zin ontvangen.

2. Bij brief van 9 januari 1979 verzocht de Commissie de Belgische regering overeenkomstig 169, eerste alinea, EEG-Verdrag, binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

Bij brief van 13 juli 1979 stelde de Permanente vertegenwoordiging van België de Commissie in kennis van de bepalingen die de Belgische wetgeving op het gebied van de bescherming van de kwaliteit van water reeds bevatte, daarbij beklemdoende zij echter dat de toepassing van de richtlijn problemen gaf door de nog steeds bestaande onzekerheid over de precieze omvang van de overdracht van de bevoegdheden na de hervorming van de instellingen en maakte zij melding van de aanzienlijke achterstand van het Parlement dat gedurende een groot aantal weken zijn werkzaamheden niet had kunnen verrichten.

Op 23 juli 1979 bracht de Commissie het in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag, bedoelde met redenen omklede advies uit. In dat advies werd vastgesteld dat het koninkrijk België, door niet de nodige wettelijke bestuursrechtelijke maatregelen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen. In dat advies, dat de Belgische regering bij brief van 27 juli 1979 werd toegestuurd, werd zij uitgenodigd het binnen twee maanden op te volgen.

ANNEXE I

ARRET DE LA COUR DU 2 FEVRIER 1982

Commission des Communautés européennes
contre royaume de Belgique

« Manquement — absence de mise en œuvre d'une directive relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres »

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

1. Faits et procédure écrite

1. Fondée tout à la fois sur les articles 100 et 235 du traité CEE, la directive 75/440 du Conseil du 16 juin 1975 tend, d'une part, à supprimer les disparités entre les législations des Etats membres, relatives à la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, qui peuvent créer des conditions de concurrence inégales et avoir de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun, d'autre part, à réaliser, par une réglementation plus ample l'un des objectifs de la Communauté dans le domaine de la protection du milieu et de l'amélioration de la qualité de la vie.

En vertu de l'article 10 de la directive, « les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ils en informent immédiatement la Commission. »

La directive ayant été notifiée au royaume de Belgique, le 18 juin 1975, ce délai est venu à échéance le 18 juin 1977.

Or, à cette date, les dispositions d'adaptation de droit interne n'avaient pas encore été prises par le royaume de Belgique; aucune information en ce sens n'était, en tout cas, parvenue à la Commission.

2. Par lettre en date du 9 janvier 1979, la Commission a, en application de l'article 169, alinéa premier, du traité, invité le Gouvernement belge à présenter ses observations dans un délai de deux mois.

Par lettre en date du 13 juillet 1979, la représentation permanente de la Belgique, tout en informant la Commission des dispositions que comportait déjà la législation belge dans le domaine de la protection de la qualité des eaux, a souligné que la mise en application de la directive se heurtait à l'incertitude qui persistait quant à la dévolution précise des compétences qui résulterait de la réforme des structures institutionnelles du pays et a fait état du retard considérable accumulé par le Parlement qui s'est trouvé de nombreuses semaines dans l'impossibilité de poursuivre ses travaux.

Le 23 juillet 1979, la Commission a émis l'avis motivé prévu par l'article 169, alinéa premier, du traité. Cet avis constate « qu'en ne prenant pas les dispositions législatives réglementaires et administratives, nécessaires pour se conformer à la directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive. » Transmis au gouvernement belge le 27 juillet 1979, l'avis motivé invitait ce dernier à se conformer à ses prescriptions dans un délai de deux mois.

Op 1 augustus 1979 bevestigde de Permanente vertegenwoordiging van België de ontvangst van het met redenen omklede advies. Bij brief van 14 november 1979 verzocht de Belgische Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu in verband met de hervorming van de instellingen die de gewesten althans gedeeltelijk bevoegd maakte op het gebied van de waterhuishouding, om een aanvullende termijn van een jaar om de richtlijn in de interne rechtsorde op te nemen.

Toen de Commissie vaststelde dat de bepalingen tot aanpassing van het nationale recht aan de richtlijn ruim zestien maanden na deze laatste brief nog steeds niet waren vastgesteld, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld, dat op 6 april 1981 ter griffie van het Hof is ingeschreven.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II. De conclusie van partijen

De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

1. vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen in te voeren om te voldoen aan richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lid-Staten, de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2. verweerder in de kosten te verwijzen.

Het Koninkrijk België heeft niet formeel geconcludeerd.

III. Middelen en argumenten

De Commissie betoogt dat het verbindende karakter van richtlijnen voor de Lid-Staten de verplichting meebrengt, de daarin gestelde termijnen voor de invoering van de bepalingen tot aanpassing van het nationale recht te eerbiedigen. Volgens een vaste rechtspraak van het Hof — onder meer de arresten 52/75 (*Jurispr.* 1976, blz. 277), 10/76 (*Jurispr.* 1976, blz. 1359), 163/78 (*Jurispr.* 1979, blz. 771), 42 en 43/80 (*Jurispr.* 1980, blz. 3635 en 3643) — kan de naleving van de bepalingen van het Verdrag of van het afgeleide gemeenschapsrecht niet afhankelijk worden gesteld van moeilijkheden tengevolge van de wijziging in de verdeling van de bevoegdheden tussen de centrale overheid en de gewestelijke of plaatselijke gemeenschappen. Het is steeds de Lid-Staat die het Verdrag schendt, en daarbij doet het er niet toe welk orgaan van die Staat het is, aan welks handelen of nalaten de niet-nakoming van de verplichting te wijten is aan de omstandigheid dat het onmogelijk is, nieuwe voorschriften vast te stellen voordat de uit de hervorming van de instellingen voortkomende bevoegde organen functioneren.

De Belgische Regering erkent dat volgens de rechtspraak van het Hof een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-naleving van de voor de invoering van de richtlijnen gestelde termijnen niet ten exceptieve op nationale moeilijkheden kan beroepen. Zij beklemtoont echter dat de communautaire instanties rekening zouden dienen te houden met de uitzonderlijke situatie waarmee zij zich geconfronteerd ziet, voor zover haar verzuim te wijten is aan de omstandigheid dat het onmogelijk is, nieuwe voorschriften vast te stellen voordat de uit de hervorming van de instellingen voortkomende bevoegde organen functioneren.

IV. Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 12 november 1981 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 2 december 1981 conclusie genomen.

In rechte

Bij verzoekschrift, ingediend ter griffie van het Hof op 6 april 1981, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen, krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht, vast te stellen dat het

Le 1^{er} 1979, la représentation permanente de la Belgique a accusé réception de l'avis motivé. Par lettre en date du 14 novembre 1979, le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement de la Belgique a demandé un délai supplémentaire d'un an pour incorporer la directive dans l'ordre juridique interne en raison de la réforme en cours des institutions qui donnait, du moins en partie, compétence aux régions pour conduire la politique de l'eau.

Constatant que plus de seize mois après cette dernière lettre, les dispositions d'adaptation du droit interne à la directive n'étaient toujours pas arrêtées, la Commission a introduit le présent recours qui a été enregistré au greffe de la Cour le 6 avril 1981.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II. Conclusions des parties

La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1. déclarer que le royaume de Belgique, en n'ayant pas mis en vigueur dans le délai prévu, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 75/440 du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

2. condamner la défenderesse aux dépens.

Le royaume de Belgique a produit sans conclure formellement.

III. Moyens et arguments des parties

La Commission fait valoir que la nature contraignante des directives implique l'obligation, pour les Etats membres, de respecter les délais qu'elles fixent pour la mise en vigueur des dispositions d'adaptation du droit interne. Selon une jurisprudence constante de la Cour, établie notamment par les affaires 52/75 (*Recueil* 1976, p. 277), 10/76 (*Recueil* 1976, p. 1359), 163/78 (*Recueil* 1979, p. 771), 42 et 43/80 (non encore publiées), le respect des dispositions du traité ou du droit dérivé ne saurait dépendre des difficultés rencontrées par la modification de la répartition des compétences entre le pouvoir central et les collectivités régionales ou locales. Il y aurait violation du traité par un Etat membre quel que soit l'organe de l'Etat dont les actes ou les omissions ont abouti à la non-exécution de l'obligation. En l'espèce le manquement de la Belgique est confirmé par l'absence d'informations précises quant aux délais dans lesquels les autorités belges seront en mesure d'arrêter les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de la directive.

Le Gouvernement belge admet que, selon la jurisprudence de la Cour, un Etat membre ne saurait exciper de difficultés internes pour justifier du non-respect des délais impartis pour la mise en œuvre des directives. Il souligne, cependant, que la situation exceptionnelle à laquelle il se trouve confronté devrait être prise en considération par les instances communautaires dans la mesure où sa carence est due à l'impossibilité de prendre de nouvelles normes avant que les organes administratifs compétents, issus de la réforme des institutions, ne soient devenus fonctionnels.

IV. Procédure orale

A l'audience du 12 novembre 1981, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 2 décembre 1981.

En droit

Par requête déposée au greffe de la Cour le 6 avril 1981, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume de

Koninkrijk België, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten (PB L 194 van 1975, blz. 34), de krachtens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Ingevolge artikel 10 van de richtlijn moesten de Lid-Staten de nodige maatregelen in werking doen treden om binnen twee jaar vanaf de kennisgeving ervan, aan het daarin gestelde te voldoen; in casu verstreek die termijn op 18 juni 1977.

De Belgische Regering betwist niet dat zij niet aan deze verplichting heeft voldaan. Weliswaar heeft de Regering het Hof verzocht « in aanmerking te nemen dat met betrekking tot de onderhavige richtlijn reeds gedeeltelijke uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld », uit haar latere verklaringen blijkt echter, dat de door haar vastgestelde maatregelen niet tot doel hebben uitvoering te geven aan 's Raad richtlijn nr. 75/440.

In wezen beroept de Belgische Regering zich ter rechtvaardiging van haar verzuim op de omstandigheid dat ingrijpende institutionele hervormingen plaatsvinden, waarbij onder meer op het door de onderhavige richtlijn bestreken gebied de bevoegdheden en taken tussen de nationale en gewestelijke organen worden verdeeld. Zolang de nieuwe instellingen nog niet in staat zijn hun bevoegdheden uit te oefenen, zou de richtlijn niet kunnen worden uitgevoerd.

Ofschoon deze omstandigheden de moeilijkheden bij de toepassing van de richtlijn kunnen verklaren, kunnen zij het aan het Koninkrijk België verweten verzuim niet ongedaan maken. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde kan beroepen.

Verder dient erop te worden gewezen dat de Belgische Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu in antwoord op de toezending van het in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag bedoelde met redenen omklede advies de Commissie op 14 november 1979 heeft gevraagd rekening te houden met de door zijn Regering ingeroepen uitzonderlijke situatie en het Koninkrijk België een aanvullende termijn van een jaar te gunnen voor de vaststelling van de voor de uitvoering van de richtlijn noodzakelijke nationale maatregelen, die in juni 1977 in werking hadden moeten treden, en dat de Commissie in feite de zaak eerst op 6 april 1981 krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag bij het Hof aanhangig heeft gemaakt.

Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procedure moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verweerder in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat :

1) Door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten (PB L 194 van 1975, blz. 34), is het koninkrijk België de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Verweerder wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 189, alinéa 3, du traité, en omettant d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (JO L 194, p. 26).

En vertu de l'article 10 de la directive, les Etats membres devaient mettre en vigueur les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de sa notification, délai qui expirait, en l'espèce, le 18 juin 1977.

Le Gouvernement belge ne conteste pas qu'il n'a pas satisfait à cette obligation. Si ce Gouvernement a demandé à la Cour de « noter que la directive en question a déjà fait l'objet de mesures d'exécution partielle », il ressort des précisions qu'a données par la suite ce même gouvernement, que les mesures qu'il a adoptées n'ont pas pour objet la mise en œuvre de la directive 75/440 du Conseil.

Pour l'essentiel, le Gouvernement belge justifie sa carence par la circonstance que d'importantes réformes institutionnelles sont en cours qui, notamment dans le domaine de la directive dont il s'agit, répartissent pouvoirs et attributions entre organes nationaux et régionaux. Aussi longtemps que les nouvelles institutions ne seront pas encore en mesure d'exercer leurs pouvoirs, la directive ne pourra pas être mise en œuvre.

Si elles peuvent expliquer la difficulté d'appliquer la directive, ces circonstances ne font pas disparaître le manquement dont il est fait grief au royaume de Belgique. Selon la jurisprudence constante de la Cour, un Etat membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires.

Il convient, en outre, de relever que, pour qu'il soit tenu compte de la situation exceptionnelle invoquée par son Gouvernement, le Ministre belge de la Santé publique et de l'Environnement a, le 14 novembre 1979, en réponse à la transmission de l'avis motivé par l'article 169, alinéa premier, du traité, demandé à la Commission d'accorder au royaume de Belgique un délai supplémentaire d'un an pour prendre les mesures de droit interne nécessaires à l'exécution de la directive, mesures qui auraient dû être entrées en vigueur en juin 1977, et qu'en fait, c'est seulement le 6 avril 1981 que la Commission a saisi la Cour en application de l'article 169, alinéa 2, du traité.

Il y a donc lieu de constater qu'en n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête :

1) En n'adoptant pas le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (JO L 194, p. 26), le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2) La défenderesse est condamnée aux dépens.

BIJLAGE II

Conclusie van de advocaat-generaal Francesco Capotorti
van 2 december 1981

Mijnheer de President,
Mijne heren Rechters,

1. De zes zaken waarop de onderhavige conclusie betrekking heeft, betreffen beroepen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag, door de Commissie ingesteld tegen het koninkrijk België. Volgens verzoekster zou België een van de fundamentele gemeenschapsverplichtingen hebben geschonden, door niet de noodzakelijke bepalingen van nationaal recht vast te stellen om te voldoen aan een aantal richtlijnen die de Raad tussen 1975 en 1978 op basis van de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag heeft vastgesteld met het oog op de aanpassing der wetgevingen op het gebied van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Het gaat om de richtlijnen nrs. 75/439 en 75/440 van 16 juni 1975, respectievelijk betreffende het verwijderen van afgewerkte olie en de kwaliteit van oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten, nr. 75/442 van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, nr. 76/160 van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van zwemwater, nr. 76/403 van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenyl en polychloorterfenyl, en nr. 78/176 van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen van de titaan-dioxyde-industrie.

2. De Belgische regering erkent nog niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te hebben vastgesteld welke nodig zijn om volledig uitvoering te geven aan de zes onderhavige richtlijnen. Daarnaast stelt zij overigens ook — eerst in algemene zin in haar verweerschriften en vervolgens meer specifiek in haar memories van dupliek — dat met betrekking tot sommige richtlijnen reeds « gedeeltelijke uitvoeringsmaatregelen van kracht waren ». De vertegenwoordiger van de Belgische Regering noemde in dit verband de wet van 26 maart 1971 en het koninklijk besluit van 3 oktober 1975, die bepalingen zouden bevatten die voldoen aan bepaalde verplichtingen uit richtlijn nr. 75/439 en het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (eerste titel, de rubrieken « afval », lijst A, en « vuilnis », lijst B), dat bepalingen zou bevatten waarmee uitvoering kan worden gegeven aan richtlijn nr. 75/442, en tenslotte de wet van 22 juli 1974 en het koninklijk besluit van 9 februari 1976, die overeenkomstige voorschriften zouden bevatten als richtlijn nr. 76/403.

In beginsel staat het zeker buiten kijf dat, wanneer het recht van een Lid-Staat reeds voorschriften bevat waarmee alle door een bepaalde richtlijn geoogde resultaten kunnen worden bereikt, de Staat niet gehouden is nieuwe voorschriften uit te vaardigen waarmee specifiek uitvoering van die richtlijn wordt gegeven. Verder kan de verplichting van die Lid-Staat eveneens worden geacht te zijn nageleefd wanneer de met een richtlijn overeenkomende nationale voorschriften niet in één wet zijn samengevat, doch over verschillende wetten zijn verspreid.

In beide gevallen is het echter een absolute vereiste, dat het nationale recht volledig beantwoordt aan de voorschriften van de richtlijn. Het resultaat moet zijn dat de richtlijn in haar geheel wordt nageleefd : alleen op die manier zal er in het recht van alle Lid-Staten een wezenlijk gelijke situatie ontstaan, ongeacht de verscheidenheid van vormen en middelen.

In het onderhavige geval erkent de Belgische Regering zelf, dat voor drie van de zes richtlijnen hooguit gesproken kan worden van een gedeeltelijke uitvoering. Men behoeft de uit de gemeenschapshandelingen voortvloeiende verplichtingen en de wetten en reglementen

ANNEXE II

Conclusions de l'avocat général M. Francesco Capotorti,
présentées le 2 décembre 1981

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les six affaires auxquelles se rapportent ces conclusions ont pour origine des recours introduits par la Commission contre le royaume de Belgique, en vertu de l'article 169 du traité CEE. Selon la requérante, l'Etat défendeur aurait violé une des obligations communautaires fondamentales en n'ayant pas adopté dans son ordre juridique les mesures nécessaires pour se conformer à un groupe de directives adoptées par le Conseil de ministres entre 1975 et 1978 sur la base des articles 100 et 235 du traité CEE, et visant, toutes, au rapprochement des législations en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine. Il s'agit précisément des directives 75/439 et 75/440 du 16 juin 1975 concernant respectivement l'élimination des huiles usagées et la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres, 75/442 du 15 juillet 1975 relative aux déchets, 76/160 du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade, 76/403 du 6 avril 1976 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles et 78/176 du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane.

2. Le Gouvernement belge reconnaît qu'il n'a pas encore pris toutes les mesures législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour donner pleine exécution aux six directives dont nous nous occupons. Toutefois, il allègue également — d'abord d'une manière générale dans les mémoires en défense puis avec davantage de précisions dans les mémoires en duplique — qu'en ce qui concerne certaines de ces directives, des « mesures d'exécution partielles » seraient déjà en vigueur. A cet égard la défense du Gouvernement défendeur se réfère à la loi du 26 mars 1971 et au décret royal du 3 octobre 1975 qui contiendraient des dispositions conformes à certaines obligations de la directive 75/439, au règlement général pour la protection du travail (titre premier rubriques « déchets », liste A, et « immondices », liste B) qui comprendrait des dispositions de nature à mettre en œuvre la directive 75/442, et enfin à la loi du 22 juillet 1974 et au décret royal du 9 février 1976 qui renfermeraient des règles correspondantes à celles de la directive 76/403.

En principe, il n'est certainement pas contestable que, lorsque l'ordre juridique d'un Etat membre contient déjà les règles susceptibles d'atteindre tous les résultats voulus par une directive déterminée, cet Etat n'est pas tenu d'adopter de nouvelles règles ayant comme fonction spécifique de donner exécution à la même directive. De même, si les règles nationales conformes à une directive, au lieu d'être réunies dans un texte de loi unique se trouvent réparties dans différentes lois, l'obligation de l'Etat membre peut également être considérée comme remplie.

Mais dans l'une et l'autre de ces hypothèses il est indispensable que la conformité complète de l'ordre juridique interne aux prescriptions de la directive soit réalisée. La directive doit être respectée intégralement : ce n'est que de cette manière que les situations des ordres juridiques nationaux de tous les Etats membres seront substantiellement uniformes, indépendamment de la variété des formes et des moyens.

En l'espèce, le Gouvernement belge lui-même reconnaît que l'on pourrait parler tout au plus, d'une exécution partielle pour trois directives sur six. En effet, il suffit d'une rapide comparaison entre les obligations découlant de ces actes communautaires et les textes

waarop verweerder zich beroept, maar naast elkaar te leggen om te zien dat :

a) richtlijn nr. 75/439 niet alleen het lozen van afgewerkte olie in binnenoppervlaktewateren, kustwateren en leidingen verbiedt, doch ook in onderaardse wateren. Dit laatste ontbreekt echter in de wet van 26 maart 1971, die uitsluitend betrekking heeft op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, en eveneens in het koninklijk besluit van 3 oktober 1975. Evenmin kan de door de richtlijn aan de Lid-Staten opgelegde verplichting, het bewaren en/of verwijderen van afgewerkte olie die een schadelijke uitwerking heeft op de bodem alsmede het behandelen van afgewerkte olie dat luchtverontreiniging veroorzaakt uitgaande boven het bij de geldende bepalingen vastgestelde niveau, te verbieden (art. 4), worden geacht door beide genoemde Belgische maatregelen te zijn nagekomen;

b) de voorschriften van richtlijn nr. 75/442 ook maar gedeeltelijk overeenkomen met die van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (vastgesteld bij twee besluiten van de Regent van respectievelijk 11 februari 1946 en 27 september 1947 en vervolgens herhaaldelijk gewijzigd). In werkelijkheid bevat genoemd reglement enkel een klassificatie van de industriële inrichtingen die « gevaarlijk, ongezond of hinderlijk kunnen zijn »; het verlangt het bezit van een overheidsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van dergelijke inrichtingen en onderwerpt deze bovendien aan een speciaal toezicht. De vertegenwoordiger van de Belgische Regering noemde slechts twee onderdelen van de nomenclatuur en indeling van deze inrichtingen. Dit alles heeft mijn inziens echter niets van doen met de voorschriften van de richtlijn, die inzonderheid het probleem van de verwijdering van afvalstoffen betreffen (in de verschillende stadia van inzamelen, transport, behandeling, opslag en storten) en niet alleen de volksgezondheid, maar ook het milieu beogen te beschermen;

c) de Belgische wet van 22 juli 1974 betreffende de giftige afval, aangevuld bij het reglement van 9 februari 1976, weliswaar bepaalde maatregelen voorschrijft die ook door richtlijn nr. 76/403 verplicht zijn gesteld, doch dat andere belangrijke maatregelen erin ontbreken. In het bijzonder bevatten de geldende Belgische regelingen geen bepalingen over het regenereren van giftige afvalstoffen, het achterlaten van niet meer gebruikte, polychloorfenylen bevattende voorwerpen en apparaten en de verwijdering van deze laatste.

3. Ter rechtvaardiging van de niet of niet volledige uitvoering van de zes richtlijnen beriep de Belgische Regering zich hoofdzakelijk op een argument van constitutionele aard. Het gaat om het volgende : de laatste jaren is de Belgische staatsstructuur gewijzigd, waardoor de gewesten meer bevoegdheden hebben gekregen, en eerst op 8 augustus 1980 is de wet aanvaard waarin de bevoegdheden op ieder gebied tussen de Staat en de gewesten zijn verdeeld. De onzekerheden in verband met deze ingrijpende hervorming van de instellingen zouden de nakoming van de uit de richtlijnen voortvloeiende verplichtingen hebben vertraagd. Met betrekking tot veel in de richtlijnen geregelde onderwerpen zijn namelijk de gewestelijke organen bevoegd, zodat de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen meer tijd vergt dan door de Raad is voorzien.

Ik acht dergelijke verontschuldigen niet aanvaardbaar. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat « een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ».

Van de meer recente arresten noem ik die van 10 november 1981 (gevoegde zaken 28 en 29/81, Commissie t. Italië), 13 oktober 1981 (zaak 252/80, Commissie t. Italië) en 17 februari 1981 (gevoegde zaken 133 en 171/80, Commissie t. Italië).

Verweerder insisteerde op het uitzonderlijke karakter van de grondwettelijke hervormingen van de laatste jaren en betoogde dat dientengevolge in de onderhavige zaken een andere oplossing moet worden aanvaard dan die van genoemde rechtspraak. Hiermee kan ik het

legislatifs et réglementaires invoqués par la partie défenderesse pour démontrer que :

a) la directive 75/439 interdit le rejet d'huiles usagées dans les eaux souterraines, ainsi que dans les eaux intérieures de surface, dans les eaux côtières et dans les canalisations, mais la première interdiction ne se rencontre ni dans la loi du 26 mars 1971, qui concerne uniquement la protection des eaux superficielles contre la pollution, ni dans le décret royal du 3 octobre 1975. De même, l'obligation que la directive impose aux Etats d'interdire tout dépôt et/ou rejet d'huiles usagées ayant des effets nocifs sur le sol, et tout traitement d'huiles usagées provoquant une pollution de l'air qui dépasse le niveau établi par les dispositions en vigueur (art. 4) ne peut pas être considérée comme satisfaite en vertu des deux mesures belges citées;

b) les normes de la directive 75/442 ne trouvent même pas une correspondance partielle dans celles du règlement général pour la protection du travail (adopté par deux décrets du Régent respectivement le 11 février 1946 et le 27 septembre 1947, et modifié ensuite à plusieurs reprises). En réalité, le règlement en question se limite à déterminer les établissements industriels qui peuvent être en cause « de danger, d'insalubrité et d'incommodité », en établissant qu'une autorisation administrative préalable est nécessaire pour leur création et pour leur fonctionnement, et qu'en outre, ils doivent être soumis à des contrôles spéciaux. Le représentant du Gouvernement belge s'est limité à rappeler deux positions de la nomenclature et de la classification de ces établissements. A notre avis, tout cela n'a rien à voir avec les prescriptions de la directive qui concernent spécialement le problème de l'élimination des déchets (dans les diverses phases du ramassage, du tri, du transport du dépôt et du traitement) et qui se donnent pour objectif de protéger non seulement la santé humaine mais également l'environnement;

c) la loi belge du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, complétée par le règlement du 9 février 1976, impose bien certaines mesures que la directive 76/403 a ensuite rendues obligatoires, mais elle n'en contient pas d'autres qui sont d'une grande importance. En particulier, la régénération des déchets toxiques, l'abandon d'objets et d'appareils hors d'usage contenant des polychlorophényles, et l'élimination de ces derniers, ne sont pas prévus par la réglementation belge en vigueur.

3. Pour justifier l'absence de mise en œuvre ou la mise en œuvre incomplète de six directives, le Gouvernement belge a surtout avancé un argument de nature constitutionnelle qui est le suivant : au cours des dernières années, la structure de l'Etat belge a été modifiée dans le sens de la régionalisation et ce n'est que le 8 août 1980 que la loi qui définit la répartition des compétences par matière entre l'Etat et les régions a été adoptée. Les incertitudes et les difficultés inhérentes à ce processus de profonde révision des institutions publiques auraient provoqué le retard dans l'accomplissement des obligations découlant des directives. En effet, un grand nombre de matières qui en font l'objet entrent dans la compétence des organes régionaux, avec cette conséquence que la mise en œuvre de mesures d'exécution requerrait des périodes plus longues que celles qui ont été fixées par le Conseil.

Nous n'estimons pas que de semblables justifications soient valables. La Cour a affirmé à plusieurs reprises qu'« un Etat membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires ».

Parmi les arrêts les plus récents, rappelons ceux du 10 novembre 1981 dans les affaires 28 et 29/81, Commission/République italienne, du 13 octobre 1981 dans l'affaire 252/80, Commission/République italienne, du 17 février 1981 dans les affaires 133 et 171/80, Commission/République italienne.

Le défendeur a insisté sur le caractère exceptionnel des réformes constitutionnelles réalisées au cours de ces dernières années, en soutenant qu'il devrait aboutir à adopter dans ces affaires une solution différente de celle sanctionnée par la jurisprudence précitée. Mais cette

echter niet eens zijn. Ook wanneer de institutionele of politieke situatie in een Lid-Staat tot bijzondere problemen leidt, kunnen de in de richtlijnen vastgestelde uitvoeringstermijnen niet worden verlengd en kan er zeker ook niet van worden afgeweken. Gelijk het Hof heeft verklaard, dient in aanmerking te worden genomen dat « het dwingende karakter van de richtlijnen voor alle Lid-Staten de verplichting met zich meebrengt om de daarin vastgestelde termijnen te respecteren, ten einde een eenvormige uitvoering in de gehele Gemeenschap te verzekeren » (arrest van 22 september 1976, zaak 10/76, Commissie t. Italië, *Jurispr.* 1976, blz. 1359, r.o. 12).

Een punt tenslotte mag niet over het hoofd worden gezien. De termijnen waarbinnen de richtlijnen moesten worden uitgevoerd, vallen in de periode van juni 1977 tot februari 1979 (of preciezer gezegd, voor de richtlijnen nrs. 75/439 en 75/440 verstreek de termijn op 18 juni 1977, voor richtlijn nr. 75/442 op 18 juli 1977, voor richtlijn nr. 76/160 op 10 december 1977, voor richtlijn nr. 76/403 op 9 april 1978 en voor richtlijn nr. 78/176 op 22 februari 1979). Zoals bekend is de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en gewestelijke organen definitief geworden in augustus 1980. Men moet dus aannemen dat vóór die datum de centrale overheid bevoegd was de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen vast te stellen, want dat er enkele jaren lang een bevoegdheidsvacuüm bestond of dat de wetgevende macht verlamd was, is weinig waarschijnlijk.

4. Ter terechtzitting merkte verweerders vertegenwoordiger op dat in oktober van dit jaar het Vlaamse Gewest de maatregelen tot uitvoering van de richtlijnen nrs. 75/439, 75/442, 76/403, 78/176 betreffende de inzameling en verwijdering van afvalstoffen had vastgesteld; dat het Waalse Gewest reeds een ontwerp van uitvoeringsmaatregelen voor dezelfde vier richtlijnen had opgesteld, en dat tenslotte voor het van de centrale overheid afhankelijke Brusselse gebied een wetsontwerp is ingediend.

Ik wil slechts opmerken dat deze maatregelen te laat komen en ontoereikend zijn. Nog afgezien van het feit dat over de uitvoering van de beide andere richtlijnen weinig bekend is, spreekt het vanzelf dat wetsontwerpen, zoals die voor Brussel en het Waalse Gewest, die nog in behandeling zijn, voor de onderhavige procedure niet relevant zijn. Bovendien zijn de onlangs door het Vlaamse Gewest vastgestelde maatregelen in elk geval een gedeeltelijke uitvoering, gelet op het feit dat de territoriale werking beperkt is tot een van de drie gewesten. In algemene zin wil ik opmerken dat de uitvoering van de richtlijnen door middel van normatieve handelingen op gewestelijk niveau vanuit gemeenschapsoogpunt stellig toelaatbaar is, aangezien elke Lid-Staat vrij is de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen, zij het dat het steeds de Lid-Staat is die, ongeacht zijn interne structuur, jegens de Gemeenschap aansprakelijk is wanneer de uitvoering slechts voor een gedeelte van zijn grondgebied plaatsvindt.

5. Concluderend geef ik het Hof in overweging om, rechtdoende op de beroepen die de Commissie bij zijn op 3 april 1981, zaken 68/81, 69/81 en 70/81, en op 6 april 1981, zaken 71/81, 72/81 en 73/81, ter griffie ingekomen verzoekschriften tegen het Koninkrijk België heeft ingesteld, vast te stellen dat België niet binnen de gestelde termijnen de nodige bepalingen heeft vastgesteld om te voldoen aan 's Raads richtlijnen nrs 75/439 en 75/440 van 16 juni 1975, nr. 75/442 van 15 juli 1975, nr. 76/160 van 8 december 1975, nr. 76/403 van 6 april 1976 en nr. 78/176 van 20 februari 1978, en derhalve een krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

De kosten zullen overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering ten laste van de in het ongelijk gestelde verweerder moeten worden gebracht.

affirmation ne peut pas être admise. Malgré les difficultés particulières de la situation institutionnelle ou politique d'un Etat membre, les délais d'exécution fixés par les directives ne sont pas susceptibles de prorogation et moins encore de dérogation. Comme la Cour l'a affirmé, il est nécessaire de considérer que « la nature obligatoire des directives implique l'obligation pour tous les Etats membres de respecter les délais qu'elles fixent afin que l'exécution en soit uniformément assurée dans la Communauté tout entière » (arrêt du 22 septembre 1976 dans l'affaire 10/76, Commission/République italienne, *Recueil* 1976, p. 1359, attendu n° 12).

Enfin, on ne peut pas négliger une dernière remarque. Les délais dans lesquels les directives devaient être exécutées sont compris dans une période qui va de juin 1977 à février 1979 (précisément pour les directives 75/439 et 75/440, le délai expirait le 18 juin 1977; pour la directive 75/442, le 18 juillet 1977; pour la directive 76/160, le 10 décembre 1977; pour la directive 76/403, le 9 avril 1978 et pour la directive 78/176, le 22 février 1979). Nous avons vu que la nouvelle répartition des compétences entre pouvoir central et organisations régionales a été définie en août 1980. Par conséquent, avant cette date, il faut supposer qu'il appartenait aux autorités centrales d'adopter les mesures d'exécution nécessaires, l'hypothèse d'un vide du pouvoir ou d'une paralysie législative se prolongeant pendant plusieurs années étant inadmissible.

4. Au cours de la procédure orale, la défense du demandeur a fait savoir, qu'en octobre de l'année courante, la Région flamande a adopté les mesures d'exécution des directives 439 et 442 de 1975, 403 de 1976 et 176 de 1978, concernant, toutes le ramassage et l'élimination des déchets; que la Région wallonne a déjà élaboré un projet de mesures d'exécution relatives aux quatre directives précitées; et que, enfin, en ce qui concerne la Région de Bruxelles, dépendante du pouvoir central, un projet de loi a été préparé.

Nous nous limiterons à observer que ces mesures sont tardives et insuffisantes. Outre le fait que nous possédons peu d'informations au sujet de l'exécution des deux autres directives, il est évident que des initiatives législatives *in itinere* comme celles concernant la Région de Bruxelles et la Région wallonne sont dénuées d'importance pour la présente affaire. Quant aux mesures adoptées par la Région flamande au cours de périodes très récentes, elles représentent en tout cas une forme d'exécution partielle, étant donné que l'application territoriale des règles adoptées est circonscrite à une seule des trois régions. D'une manière générale, il faut dire que l'exécution des directives au moyen d'actes normatifs de caractère régional est certainement admissible du point de vue communautaire, chaque Etat membre étant libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences normatives sur le plan interne, mais le fait demeure que l'Etat membre, quelle que soit sa structure, est responsable envers la Communauté lorsque l'exécution ne se réalise que pour une partie de son territoire.

5. En conclusion, nous proposons que la Cour, en statuant sur les six recours introduits par la Commission contre le royaume de Belgique par des actes déposés au greffe le 3 avril 1981 en ce qui concerne les affaires 68/81, 69/81 et 70/81, et le 6 avril 1981 pour ce qui est des affaires 71/81, 72/81 et 73/81, déclare que l'Etat défendeur n'a pas adopté dans les délais fixés, les dispositions nécessaires pour se conformer aux directives du Conseil 75/439 et 75/440 du 16 juin 1975, 75/442 du 15 juillet 1975, 76/160 du 8 décembre 1975, 76/403 du 6 avril 1976 et 78/176 du 20 février 1978, et qu'il a donc manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.

Quant aux dépens, ils devront être mis à la charge de la partie qui succombe, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.

BIJLAGE III

« In de memorie van toelichting bij het ontwerp, dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (Senaat 1979-1980, 434/1) is geworden, leest men op bladzijden 13 en 14 het volgende :

Deze materie omvat onder meer de bestrijding van de lucht- en watervervuiling en van de geluidshinder. De strijd tegen deze verontreinigingen vormt evenwel maar een gedeelte van de materies die onder het begrip « leefmilieu » ressorteren, de overige componenten worden evenwel geregeld onder andere punten van artikel 6. Zo kunnen de doelstellingen van een leefmilieubeleid verwezenlijkt worden door een toepassing van bepalingen die ressorteren onder :

- stedenbouw en ruimtelijke ordening;
- de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven;
- natuurbescherming en natuurbehoud;
- ophaling en verwerking van afvalstoffen.

De eerbiediging van « wettelijke normen » wordt uitdrukkelijk voorzien. Met « wettelijke normen » worden zowel de wet als de toepassingsbesluiten bedoeld.

Het gewest past deze wettelijke normen toe en kan hierbij hogere eisen dan de algemene en sectoriële normen stellen.

De eerbiediging van de internationale normen wordt niet uitdrukkelijk voorzien omdat de internationale normen hoe dan ook door België moeten nageleefd worden en omdat zij niet noodzakelijk minimumnormen vaststellen. Daarenboven zijn er in de materie van het leefmilieu nog domeinen die helemaal niet of nog niet door internationale normen geregeld zijn.

Het is dus niet de bedoeling geweest van de bijzondere wetgever naar de Gewesten een deel van de normerende bevoegdheden, in handen van de nationale uitvoerende macht, over te hevelen.

Deze stelling kan nog kracht worden bijgezet door te verwijzen naar de verwerping van een aantal amendementen, ingediend in de Senaatscommissie, die ertoe strekten de Gewesten ter zake toch enige normerende bevoegdheid toe te kennen. »

ANNEXE III

Extraits d'un rapport récent du Conseil d'Etat dans un cas d'appel

« Dans l'exposé des motifs du projet devenu loi spéciale du 8 août 1980 (Sénat 1979-1980, 434/1, pp. 13 et 14) on peut lire :

Cette matière comprend entre autres la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et contre la nuisance du bruit. La lutte contre ces pollutions ne forme qu'une partie des matières qui relèvent de l'environnement, les composantes restantes ressortant sous d'autres points de l'article 6. Ainsi, les objectifs d'une politique de l'environnement peuvent être réalisés par l'application de mesures qui ressortent sous :

- l'urbanisme et l'aménagement du territoire;
- la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes;
- la protection de la nature et la conservation de la nature;
- la collecte et le traitement des déchets.

Le respect des normes légales est expressément prévu. Par normes légales on entend tout aussi bien la loi que les arrêtés d'application.

La région applique ces normes légales et peut définir des exigences supérieures aux normes générales et sectorielles.

Le respect des normes internationales n'est pas prévu expressément car ces normes internationales doivent être respectées d'une façon ou d'une autre par la Belgique et parce qu'elles ne définissent pas nécessairement des normes minimales. De plus, en matière d'environnement subsistent encore des domaines pour lesquels aucune norme internationale n'existe.

L'intention du législateur n'a pas été de transférer aux Régions une partie de la compétence normative dont dispose le pouvoir exécutif national.

Cette position est également étayée en renvoyant au rejet d'un nombre d'amendements introduits à la Commission du Sénat et qui prévoyaient en la matière de confier un certain pouvoir normatif aux Régions. »

BIJLAGE IV

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 regels voor de bescherming van het leefmilieu van land tot land verschillen, zoveel mogelijk weg te nemen.

Er zijn verschillende richtlijnen door de Raad van de Gemeenschap 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 de produktie 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);

— 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 het schelpdierwater (79/923/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 : een oplossing voor de problemen inzake leefmilieu werd vertraagd door de hervorming van de instellingen. Drie opeenvolgende verdelingen van de bevoegdheden ter zake (1975, 1979, 1980) hebben zeker niet bijgedragen tot de voortgang 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 opge-

ANNEXE IV

Exposé 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 acquis 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);

— 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 75/40/CC 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 : une solution des problèmes en matière d'environnement fut retardée 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 les délais qu'elles prescrivent toutes les mesures nécessaires pour que des normes

legde termijnen alle vereiste maatregelen te treffen opdat de immissie-normen (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 ontwik-kelen; 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 con-sumptie 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 niet tot het vaststellen van eenvoudige kwaliteitsregels, zij verbindt deze aan de technieken voor het behandelen van voor menselijke consumptie bestemd water.

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 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 verbodiging van de wet-telijke 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.)

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 bevoegd-heden maakt het mogelijk tijdig gepaste maatregelen te treffen ten einde een nieuwe veroordeling door het Hof van Justitie te vermijden.

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 de 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 normen de Koning verplicht is de verdeling van de nationale en de

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 mem-bres 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 potabilisa-bles (75/440/EEG) ne se limite pas à fixer les simples normes de qualité, elle lie celles-ci aux techniques de traitement des eaux destinées à la consommation humaine.

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 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 de mesures à prendre par les organes régionaux ou commu-nautaires 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° 2.5. ci-après.)

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.

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 le Roi est tenu de respecter strictement le partage des attributions

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 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 tot hun territoriale bevoegdheid behoort.

In andere woorden, de toepassing van die nationale immissienormen zal afhankelijk zijn van de volgende voorwaarden: zij zullen voor elk gedeelte van een waterloop gelden dat de Gewesten hebben aangewezen.

2.6 De Koning kan met name het volgende bepalen:

a) De algemene normen waaraan de waterlopen of gedeelten van waterlopen moeten voldoen, die door de Gewesten voor bepaalde doeleinden worden bestemd. Wanneer het water voor bepaalde gebruiksdoeleinden een verdere behandeling dient te ondergaan kunnen verschillende normen worden gehanteerd, naargelang van de door het Gewest gekozen behandelingstechnieken.

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;

b) De bemonsteringsfrequentie en de bemonsterings- en analysemethoden aan de hand waarvan wordt nagegaan in welke mate de normen die de kwaliteitsobjectieven bepalen 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;

c) De criteria nopens de uitrusting waarover de laboratoria moeten beschikken en de bewaring van de monsters;

d) 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 normen aan de Gewesten op te dragen. Aldus heeft het vaststellen van algemene immissienormen door de Koning, op zichzelf, alleen uitwerking ten aanzien van de Gewesten en niet van particulieren of ondernemingen.

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 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.

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.

2.6. Le Roi peut notamment fixer:

a) Les normes générales auxquelles doivent répondre les cours d'eau ou tronçons de cours d'eau, que les Régions auront destinés à des usages particuliers. Dans le cas où l'eau destinée à certains usages doit être soumise à un traitement ultérieur, des normes différentes peuvent être en vigueur suivant les techniques de traitement choisies par la Région.

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;

b) La fréquence des prélèvements, les méthodes de prélèvements et d'analyse destinées à l'appréciation du respect des normes définissant les objectifs de qualité.

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 représentatifs 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.

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

d) 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. En ce sens, la seule définition de normes générales d'immission par le Roi n'a d'effet, par elle-même, qu'envers les Régions et non envers les particuliers ou les entreprises.

De Gewesten zijn ermee belast juridische en praktische voorzieningen te treffen opdat de algemene en sectoriële normen werkelijk worden nageleefd (bijvoorbeeld : de algemene 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. 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 verschillend gewestelijk beleid verantwoord is, is de gewestelijke 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 ».

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 (par exemple : prise en compte des normes générales 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.

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 ».