

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

17 JUILLET 1992

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

**modifiant la loi spéciale du
8 août 1980 de réformes
institutionnelles**

(Déposée par M. Geysels et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition vise à définir plus précisément les compétences en matière d'environnement et de tourisme.

Article 1^{er}, § 1^{er}

La proposition permet de définir plus clairement la compétence nationale et régionale en matière d'environnement.

Il est proposé de définir plus clairement ce qu'on entend par la protection de l'environnement.

La possibilité pour l'autorité nationale d'arrêter des normes générales et sectorielles « lorsqu'il n'existe pas de normes européennes » est également supprimée. Dans le passé, cette possibilité a entraîné des difficultés.

Selon l'exposé des motifs relatif à la Loi spéciale du 8 août 1988, il y a lieu d'entendre par normes générales et sectorielles : « les normes techniques, ayant une portée juridique, les normes de qualité, les normes de produits, ou encore les normes pour installations fixes ». Le Conseil d'Etat en déduit que des normes de produits en matière d'hygiène de l'envi-

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

17 JULI 1992

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van de bijzondere wet
van 8 augustus 1980 tot hervorming
der instellingen**

(Ingediend door de heer Geysels c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel heeft tot doel om de bevoegdheden inzake leefmilieu en toerisme nauwkeuriger af te bakenen.

Artikel 1, § 1

Dit voorstel bakent nauwkeuriger de nationale en gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu af.

Voorgesteld wordt om duidelijk te maken wat met de bescherming van het leefmilieu bedoeld wordt.

Tevens wordt de mogelijkheid voor de nationale overheid om nog algemene en sectoriële normen vast te stellen « wanneer er geen Europese normen bestaan » geschrapt. Deze mogelijkheid leidde in het verleden tot complicaties.

Onder algemene en sectoriële normen dienen, volgens de Memorie van Toelichting bij de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988 te worden begrepen : « de technische normen met juridische draagwijdte, zoals kwaliteitsnormen, produktnormen, alsook normen voor vaste installaties ». Volgens de Raad van State blijkt derhalve te moeten volgen dat milieuhygiëni-

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

ronnement peuvent être arrêtées par les Régions, pour autant du moins s'il s'agisse de traduire dans le droit interne des normes européennes édictées en la matière.

Le Conseil observe néanmoins que « la question se pose de savoir dans quelle mesure la compétence susvisée des Régions, doit se voir imposer des restrictions du fait que les Régions sont tenues de respecter les principes de la libre circulation des marchandises et l'Union économique belge ».

Après examen, le Conseil répond : « Etant donné que l'existence de normes de produits différenciées selon les Régions constituerait sans aucun doute un obstacle à la libre circulation des marchandises, il résulte en tout état de cause de ce qui précède qu'il n'appartient pas unilatéralement à une Région d'imposer pareille norme de produits pour l'hygiène de l'environnement. (...) Au surplus, compte tenu notamment de l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980, il ne peut être soutenu que, dans l'optique du législateur spécial, l'exigence de fixer des réglementations uniformes — en vue de réaliser un marché intégré — implique nécessairement la compétence de l'autorité nationale (quelque logique et efficace que cela puisse être) : par dérogation à ce qui était jusqu'alors la règle, le législateur spécial du 8 août 1988 a soustrait à l'autorité nationale pour le confier aux Régions le soin de transposer dans le droit interne belge des directives-CE (...).

S'il est vrai que dans l'état actuel de la législation, la compétence des Régions d'arrêter des règles en cette matière ne peut être exclue, cette compétence est cependant sujette à des limitations considérables en ce sens que les normes fixées par les Régions doivent être compatibles avec les principes en matière de libre circulation de marchandises et en termes d'UEM, ce qui implique en d'autres termes que les trois Régions doivent fixer des normes uniformes.

Sauf dans les cas où il s'agit de la transposition en droit interne d'une directive européenne qui ne laisse aucune latitude pour des réglementations différenciées, cette obligation de fixer des normes uniformes présuppose que les trois Régions y procèdent de commun accord, par exemple dans le cadre d'un accord de coopération conclu en application de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 » (Avis du Conseil d'Etat, L.19.704/VR/8 du 3 juillet 1990).

La suppression de la disposition permettant d'arrêter des normes générales et sectorielles « lorsqu'il n'existe pas de normes européennes » implique que la Région devient explicitement compétente pour la totalité de la politique de l'environnement, toutefois avec les limites qui découlent du Marché interne et de l'UEM.

Cette limite se traduit concrètement dans la compétence du législateur national d'arrêter les normes

sche produktnormen niet door de nationale overheid, maar uitsluitend door de Gewesten kunnen worden vastgesteld indien het er althans om gaat terzake uitgevaardigde Europese normen in intern recht om te zetten.

De Raad stelt evenwel : « De vraag rijst evenwel in hoeverre de hiervoren bedoelde bevoegdheid van de Gewesten beperkingen dient te ondergaan, doordat de Gewesten ertoe gehouden zijn de beginselen van het vrije verkeer van goederen en de Belgische economische unie in acht te nemen ».

Na onderzoek beantwoordt de Raad van State deze vraag als volgt : « Aangezien het bestaan van gedifferentieerde produktnormen in de onderscheiden Gewesten ongetwijfeld een obstakel zou vormen voor het vrije goederenverkeer, volgt uit het vorenstaande alleszins dat het een Gewest niet toekomt eenzijdig een dergelijke milieuhygiënische produktnorm op te leggen. (...) Bovendien kan — gelet inzonderheid op het bepaalde in artikel 6, §1, II, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 — niet worden voorgehouden dat, naar de opvatting van de bijzondere wetgever, het vereiste om eenvormige regelingen vast te stellen — met het oog op het tot stand brengen van een geïntegreerde markt —, noodzakelijk de bevoegdheid impliceert van de nationale overheid (hoe logisch en efficiënt dit ook zou zijn) : de bijzondere wetgever van 8 augustus 1988 heeft immers — in afwijking van wat tot dan toe gold — de omzetting in Belgisch intern recht van EG-richtlijnen, welke naast de milieuhygiënische aspecten steeds een economische dimensie hebben, onttrokken aan de nationale overheid en opgedragen aan de Gewesten. (...)

Hoewel in de huidige stand van de wetgeving de bevoegdheid van de Gewesten om ter zake regelend op te treden niet kan worden uitgesloten, ondergaat die bevoegdheid evenwel verregaande beperkingen in die zin dat de normen die de Gewesten vaststellen bestaanbaar moeten zijn met de beginselen inzake vrij goederenverkeer en inzake de EMU, wat m.a.w. impliceert dat de drie Gewesten eenvormige normen dienen vast te stellen.

Behoudens de gevallen waarin het gaat om de omzetting in intern recht van een EG-richtlijn die geen ruimte laat voor gedifferentieerde regelingen, veronderstelt die verplichting om eenvormige normen vast te stellen dat de drie Gewesten zulks in onderlinge overeenstemming zouden doen, bijvoorbeeld in het raam van een samenwerkingsakkoord gesloten met toepassing van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 » (Advies van de Raad van State L.19.704/VR/8 van 3 juli 1990).

Door het schrappen van de bepaling « algemene en sectoriële normen vast te stellen wanneer er geen Europese normen bestaan », wordt het Gewest onduidelijk bevoegd voor het integrale milieubeleid, evenwel met de beperkingen die de EMU en de Interne Markt met zich brengen.

Deze beperking vertaalt zich concreet in de bevoegdheid van de nationale wetgever om de produkt-

de produits, qui sont à observer au moment de la mise sur le marché de produits, et d'en sanctionner les infractions.

En effet, dans le cadre d'une UEM, les prescriptions auxquelles doivent, d'un point de vue de l'environnement, répondre les produits, doivent être uniformes.

Les normes de produits fixent les niveaux de polluants ou de nuisances à ne pas dépasser, ou contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage et le marquage des produits (voir les arrêts de la Cour d'Arbitrage n° 47 du 25 février 1988 et n° 55 du 26 mai 1988 et la recommandation du Conseil des Communautés européennes 75/436/CEE du 3 mars 1975).

L'octroi d'éco-labels et les taxes ou redevances sur les produits, imposées à l'occasion de leur mise sur le marché et qui sont destinés à décourager la consommation et la production de certains produits nuisibles à l'environnement, relèvent du domaine des normes de produits et ressortent par conséquent à la compétence nationale.

Dans le cadre de l'Union économique et du marché interne, la compétence des différents Pays-membres des Communautés européennes est relativement limitée dans ce domaine.

Il n'y aura pas toujours suffisamment de latitude d'arrêter des normes plus sévères, du moins à l'égard des normes européennes. Toutefois, cette possibilité existe en principe pour les normes d'immission et d'émission d'installations fixes. Pour la plupart des normes européennes de ce type, les Etats-membres ont la possibilité d'arrêter des normes plus sévères en la matière (article 130T du Traité CE).

Les directives arrêtant des normes de produits, par contre, excluent généralement que les Etats-membres puissent arrêter des règles plus poussées.

Parfois, des normes nationales plus sévères sont admises, mais dans ces cas il est généralement interdit de prohiber la mise sur le marché des produits provenant d'un autre Etat-membre qui répondent aux normes européennes harmonisées, même moins sévères.

Le but de l'harmonisation de la législation est de supprimer les obstacles techniques à la libre circulation des marchandises, qui découlent de prescriptions divergentes sur la composition, la qualité, la présentation, l'emballage, etc. Une possible différenciation de normes dans le contexte de l'UEM belge n'est dès lors pas indiquée.

Une possibilité théorique résiderait dans le fait d'accorder aux trois Régions la compétence en matière de normes de produits, mais de les obliger à négocier des normes identiques par le biais d'un accord de coopération. En pratique, une telle disposition pourrait toutefois entraîner des blocages inadmissibles, vu les accents différents des trois Régions dans le domaine économique et de l'environnement.

normen, die moeten worden nageleefd bij het op de markt brengen van produkten, te bepalen en de overtredingen ervan te sanctionneren.

In een EMU dienen de voorschriften, waaraan produkten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden, immers uniform te zijn.

Produktnormen zijn normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van produkten (zie de arresten van het Arbitragehof n° 47 van 25 februari 1988 en n° 55 van 26 mei 1988 en de Aanbeveling van de Raad van de Europese Gemeenschappen 75/436/EEG van 3 maart 1975).

Ook het toekennen van milieukeuren en de produktheffingen, geheven naar aanleiding van het op de markt brengen van produkten, en die bedoeld zijn om de consumptie en produktie van bepaalde milieu-onvriendelijke produkten tegen te gaan, behoren tot het domein van de produktnormering en zijn derhalve een nationale bevoegdheid.

In het kader van een economische unie en van de interne markt is de bevoegdheidsruimte van de Lidstaten van de EG op dit vlak hoedanook vrij beperkt.

De ruimte om strengere normen vast te stellen, ten opzichte van de Europese normen althans, zal niet steeds aanwezig zijn. Voor immissie- en emissienormen voor vaste installaties is dit in beginsel wel het geval. Voor de meeste Europese richtlijnen dien-aangaande geldt dat de lidstaten strengere normen mogen bepalen (artikel 130T van het EG-verdrag).

De richtlijnen die produktnormen vaststellen daarentegen sluiten veelal verdergaand optreden van de lidstaat uit.

Soms zijn strengere nationale normen wel toegelaten, doch in het algemeen mogen produkten van andere Lid-Statens die voldoen aan de minder strenge geharmoniseerde Europese normen niet van de nationale markt worden geweerd.

Door harmonisatie van wetgeving tracht men de technische handelsbelemmeringen, voortvloeiend uit uiteenlopende voorschriften over samenstelling, kwaliteit, presentatie, verpakking enz. van produkten weg te werken. Een mogelijke differentiatie van de normen binnen de context van de Belgische EMU is dan ook niet aangewezen.

Een mogelijkheid zou er theoretisch in kunnen bestaan om de drie Gewesten ook de bevoegdheid inzake produktnormen toe te kennen, maar hen de verplichting op te leggen om uniforme normen af te spreken middels een samenwerkingsakkoord. In praktijk zou dit evenwel kunnen leiden tot onaanvaardbare blokkeringen, gelet op de verschillende klemtonen die door de drie Gewesten op economisch en milieuvlak worden gelegd.

Actuellement, l'octroi d'éco-labels est, au niveau européen, réglé par le Règlement CEE 880/92 du 23 mars 1992 relative à un système communautaire pour l'octroi d'éco-labels. Ce règlement stipule que, pour le 1er décembre 1992 au plus tard, tout Etat membre doit désigner la ou les instance(s) compétente(s) pour octroyer l'éco-label européen, selon des critères fixés par les Communautés européennes pour chaque groupe de produits. Du point de vue de l'UEM, il est indiqué que la Belgique ne charge qu'une seule instance nationale de l'octroi de ces labels.

Les perceptions sur des produits qui sont destinées à décourager la consommation et la production de certains produits nuisibles pour l'environnement sont un instrument très important dans le cadre d'une politique écologique de produits. Du point de vue de l'UEM, il est logique que les taxes ou redevances sur des produits, contrairement à celles imposées par les Régions, comme par exemple aux émissions d'installations fixes et à l'élimination des déchets, soient introduites au niveau national.

Il va de soi que les Régions doivent être étroitement associées à la réalisation de la nouvelle norme. Cette association est prévue dans la proposition de nouvel article 6, § 4, 1°.

Au nouvel article 6, § 1, II, 1^{er} alinéa, 2° il est proposé de supprimer, en matière de la politique des déchets, l'exception « importation et exportation des déchets ». La Région était déjà compétente pour la réglementation relative aux transferts non-transfrontaliers de déchets. Jusqu'à présent, les autorités nationales sont compétentes pour l'autorisation des transferts internationaux. Il est proposé de conférer cette compétence aux Régions. Il est souhaitable que les Régions et l'autorité nationale concluent un accord de coopération pour l'exercice de ces compétences afin d'arriver à une coordination et l'utilisation optimale des moyens existants.

Toutefois, le transit est soumis à des règles spécifiques.

Il est probable qu'un Règlement CEE remplaçant la directive existante (84/631/CEE) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

En vertu de ce nouveau Règlement, les Etats-membres pourront attribuer à des autorités régionales les contrôles à l'importation et l'exportation, mais resteront obligés d'accorder à une seule autorité la compétence de contrôle du transit des déchets (voir l'article 24 de la proposition modifiée de règlement (CEE) du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (documents COM(92) 121 final - SYN 305 du 23 mars 1992 et ENV 156 (6890/92) du 3 juin 1992).

C'est pourquoi il est proposé que le transit de déchets continue de relever de la compétence de l'autorité nationale.

L'ancienne exception « déchets radioactifs » est remplacée par la proposition de deuxième alinéa, 2°,

De toekenning van milieukeuren (eco-labels) is momenteel op EG-niveau geregeld door Verordening 880/92 van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren. Deze verordening bepaalt dat elke lidstaat voor 1 december 1992 de bevoegde instantie(s) aanwijst voor de toekenning van het Europese milieukeur volgens criteria die door de EG voor elke produktgroep zullen worden bepaald. Vanuit het oogpunt van de EMU is het aangewezen om voor België één enkele nationale instantie hiermee te belasten.

De produktheffingen, die bedoeld zijn om de consumptie en productie van bepaalde milieu-onvriendelijke produkten tegen te gaan, zijn een zeer belangrijk instrument van een ecologisch produktbeleid. Vanuit het oogpunt van de EMU is het logisch dat produktheffingen, in tegenstelling tot de bestaande gewestelijke heffingen, zoals bijvoorbeeld de heffingen gevestigd op de emissies van vaste installaties en op de verwijdering van afvalstoffen, op federaal niveau worden ingevoerd.

Uiteraard is het aangewezen dat de Gewesten nauw worden betrokken bij het tot stand komen van de nationale norm. Deze betrokkenheid wordt vertaald in het nieuw voorgestelde artikel 6, § 4, 1°.

In het nieuwe artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2° wordt voorgesteld om inzake het afvalstoffenbeleid de uitzondering « invoer en uitvoer van afval » te schrappen. Het Gewest was reeds bevoegd voor de reglementering inzake niet-grensoverschrijdende transferten van afvalstoffen. De nationale overheid is tot op heden bevoegd voor de vergunningen voor internationale transferten. Voorgesteld wordt om deze bevoegdheid over te dragen naar de Gewesten. Het is aangewezen dat de Gewesten en de nationale overheid inzake de uitoefening van deze bevoegdheid een samenwerkingsakkoord sluiten met het oog op coördinatie en een optimale aanwending van de bestaande middelen.

De doorvoer valt echter onder een specifieke regeling.

Op 1 januari 1993 treedt naar verwachting een verordening van de EG in werking die de bestaande Europese richtlijn (84/631/EEG) vervangt.

De Lid-Staten zullen de controle op in- en uitvoer kunnen toevertrouwen aan regionale autoriteiten, maar zij zullen de plicht hebben één enkele autoriteit bevoegd te maken voor het toezicht op de doorvoer van afvalstoffen, overeenkomstig de Europese verordening (Zie artikel 24 van het gewijzigd voorstel voor een EEG-Verordening van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (documenten COM(92) 121 def. - SYN 305 van 23 maart 1992 en ENV 156 (6890/92) van 3 juni 1992).

Derhalve blijft in dit voorstel de nationale overheid bevoegd voor de doorvoer van afvalstoffen.

De vroegere uitzondering « radioactief afval » wordt opgevangen door het voorgestelde tweede lid,

confirmant la compétence des autorités nationales relatives à la protection contre les radiations ionisantes.

En ce qui concerne le nouvel 6, § 1^{er}, II, 1^{er} alinéa, 3^o : Il s'agit du libellé actuel de l'article 6, § 1^{er}, II, 3^o.

La Région est compétente pour la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail. Seule la protection du travail restera une compétence nationale.

Tous les autres aspects qui ont trait à la nuisance pour l'environnement causée par un établissement (même situé à l'intérieur de l'établissement) relève de la « police externe » et par conséquent de la compétence des Régions.

Dans le nouvel article 6, § 1^{er}, II, 1^{er} alinéa, 4^o, il est proposé de supprimer l'exception « dans le respect des normes minimales arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes » mentionnée sous V. « En ce qui concerne la politique de l'eau ».

Depuis une période relativement longue, il existe une vaste réglementation technique européenne sur l'eau potable (Directive 80/778/CEE du Conseil du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Pb. L, 1980, n° 229).

La compétence nationale d'arrêter des normes minimales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes est dès lors purement théorique.

Par ailleurs, la compétence des Régions d'arrêter la réglementation technique sur la qualité de l'eau potable est explicitement confirmée.

Il est vrai que l'eau potable peut, d'un point de vue économique, être considéré comme un produit. Dans le but d'éviter tout malentendu et parce que la production d'eau potable est une partie substantielle d'une politique de l'eau régionale intégrée, il est opté pour le maintien de la réglementation technique au niveau des Régions.

Il va de soi que la fixation des normes de qualité pour l'eau potable, ainsi que l'autorisation de dérogations éventuelles, sont indissolublement associées à la qualité des ressources d'eau (autant les eaux souterraines que les eaux de surface) et la politique en la matière.

Il existe évidemment un lien direct entre la présence dans l'eau potable de certains éléments (par exemple le fer ou le calcium) et l'emplacement du captage d'eau.

Les compétences nationales sont clairement définies dans le deuxième alinéa de l'article 6, § 1, II de la loi spéciale proposé.

1^o Dans une UEM, les prescriptions auxquelles doivent répondre, d'un point de vue écologique, les produits au moment de leur lancement sur le marché, doivent être uniformes.

2^o La protection contre les radiations ionisantes est et reste une compétence nationale.

2^o, waar de bevoegdheid van de nationale overheid voor de bescherming tegen ioniserende stralingen wordt bevestigd.

Het nieuwe artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3^o, is ongewijzigd de huidige tekst van artikel 6, § 1, II, 3^o.

Het Gewest is bevoegd voor de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming. Alleen de arbeidsbescherming blijft een nationale bevoegdheid.

Alle andere aspecten die betrekking hebben op de hinder die een inrichting met zich kan brengen voor de omgeving (ook gesitueerd binnen de inrichting) vallen onder de « externe politie » en dus onder de bevoegdheid van de Gewesten.

In het nieuwe artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4^o, wordt voorgesteld om de uitzondering « met eerbiediging van de minimumnormen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan » te schrappen die vermeld werd onder V. « Wat het waterbeleid betreft ».

Reeds geruime tijd werd op Europees vlak een uitgebreide technische reglementering op het drinkwater tot stand gebracht (Richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. Pb. L, 1980, n° 229).

De nationale bevoegdheid om minimumnormen vast te stellen wanneer er geen Europese normen bestaan, is bijgevolg van louter theoretische aard.

Anderzijds wordt uitdrukkelijk de bevoegdheid van de Gewesten om de technische reglementering inzake de kwaliteit van drinkwater bevestigd.

Leidingwater kan weliswaar, vanuit economisch oogpunt, worden beschouwd als een produkt. Om elk misverstand te voorkomen en omdat de drinkwatervoorziening een substantieel onderdeel vormt van een geïntegreerd gewestelijk waterbeleid, wordt geopteerd voor het behoud van de technische reglementering op het niveau van de Gewesten.

Het spreekt voor zich dat de normering voor drinkwaterkwaliteit, en de toelatingen tot afwijking, onlosmakelijk verbonden zijn met de kwaliteit van de ruwwaterbronnen (zowel grond- als oppervlaktewater) en het beleid terzake.

De aanwezigheid van bepaalde bestanddelen in het drinkwater (bijvoorbeeld ijzer of calcium) houdt daarbij vanzelfsprekend rechtstreeks verband met de plaats van de waterwinning.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet wordt duidelijk aangegeven wat de nationale bevoegdheden zijn.

1^o In een EMU dienen de voorschriften waaraan produkten bij het op de markt brengen vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden, uniform te zijn.

2^o De bescherming tegen ioniserende stralingen blijft een nationale bevoegdheid.

3° Le transit de déchets restera également une compétence nationale, afin de pouvoir exécuter de manière efficace les prescriptions internationales et européennes.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, la protection contre les radiations ionisantes est restée une compétence nationale. Après la confirmation de cette disposition par la Cour d'Arbitrage dans son arrêt n° 54 du 24 juin 1988 (annulation des dispositions du décret wallon sur les études d'incidences, qui imposaient de telles études pour les installations nucléaires), cette compétence nationale fut explicitement maintenue dans la loi spéciale du 8 août 1988.

La *ratio legis* de cette compétence nationale est que cet aspect de la politique d'environnement et de santé est étroitement lié à la compétence nationale exclusive au niveau du cycle des combustibles nucléaires. La nouvelle formule dans la présente proposition de loi spéciale ne vise donc pas la modification du statu quo dans ce domaine.

Cela signifie que la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre des radiations ionisantes et son arrêté d'exécution du 28 février 1963 restent une compétence nationale et ne peuvent être modifiés par les Régions.

Ceci implique qu'il n'appartiendra toujours pas aux régions d'intervenir dans le système d'autorisation des installations nucléaires instauré par l'arrêté royal du 28 février 1963 et qu'ils ne peuvent dès lors pas prescrire l'établissement d'une étude d'incidences pour de telles installations.

Seule l'autorité nationale dispose de cette compétence, et elle est d'ailleurs tenue de l'exercer en vertu de la directive européenne de 1985. Ceci implique également que l'autorité nationale est compétente pour toutes les émissions de radio-isotopes dans l'environnement, y compris celles qui proviennent des installations non-nucléaires.

Il appartient néanmoins aux Régions d'accorder ou de refuser des permis de bâtir pour des installations nucléaires sur leur territoire. Dans le cadre de leurs décisions relatives aux demandes de permis de bâtir, elles ne peuvent tenir compte que de considérations qui ont trait à l'aménagement du territoire et non de considérations relatives à la protection contre des radiations ionisantes. Le permis d'exploitation pour l'installation nucléaire proprement dite est cependant une compétence nationale (c'est la position du Cour d'Arbitrage dans son Arrêt n° 54 du 24 mai 1988).

Il appartient également aux Régions d'accorder ou de refuser des permis de déversement pour les rejets de substances non-radioactives par des installations nucléaires situées sur leur territoire. Dans le cadre de leurs décisions relatives à ces permis, elles ne peuvent cependant tenir compte que de considérations qui ont trait à la protection de l'environnement et non de considérations relatives à la protection contre des radiations ionisantes.

3° De doorvoer van afvalstoffen blijft eveneens een nationale bevoegdheid om op efficiënte wijze uitvoering te geven aan de Europese en internationale voorschriften terzake.

Sinds de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de bescherming tegen ioniserende stralingen steeds een nationale bevoegdheid gebleven. Nadat het Arbitragehof dit had bevestigd in zijn arrest n° 54 van 24 juni 1988 (vernietiging van bepalingen van het Waalse MER-decreet die een MER-plicht invoerden voor nucleaire installaties) werd deze nationale bevoegdheid expliciet gehandhaafd in de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

De *ratio legis* van deze nationale bevoegdheid is dat dit aspect van milieu- en gezondheidsbeleid nauw verband houdt met de exclusieve nationale bevoegdheid op het vlak van de kernbrandstofcyclus. De nieuwe formulering in het huidig voorstel van de bijzondere wet beoogt dus geen verandering van de status quo op dit gebied.

Dit betekent dat de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralingen en zijn uitvoeringsbesluit van 28 februari 1963 een nationale bevoegdheid blijven en niet door de gewesten kunnen worden gewijzigd.

Dit impliceert dat de gewesten onbevoegd blijven om in te grijpen in het vergunningsstelsel voor nucleaire installaties van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 en om bijvoorbeeld een MER-plicht voor dergelijke installaties voor te schrijven.

Alleen de nationale overheid kan dit doen, en is overigens verplicht dit te doen krachtens de Europese MER-richtlijn van 1985. Dit impliceert ook dat de nationale overheid bevoegd is voor alle emissies van radio-isotopen in het milieu, met inbegrip van deze afkomstig van niet-nucleaire installaties.

De Gewesten zijn echter wel bevoegd om bouwvergunningen toe te kennen of te weigeren voor nucleaire installaties op hun grondgebied. Bij hun beslissingen over bouwvergunningsaanvragen mogen de Gewesten echter enkel rekening houden met overwegingen die verband houden met ruimtelijke ordening en niet met overwegingen die verband houden met bescherming tegen ioniserende stralingen. De exploitatievergunning voor de eigenlijke nucleaire installatie is evenwel een nationale bevoegdheid (Dit is de stelling van het Arbitragehof in zijn arrest n° 54 van 24 mei 1988).

Uiteraard zijn de Gewesten eveneens bevoegd om lozingsvergunningen toe te kennen of te weigeren voor lozingen van niet-radioactieve stoffen door nucleaire installaties op hun grondgebied. Bij hun beslissingen over bouwvergunningsaanvragen mogen de Gewesten echter enkel rekening houden met overwegingen die verband houden met de bescherming van het leefmilieu en niet met overwegingen die verband houden met bescherming tegen ioniserende stralingen.

Article 1, § 2

Cet article attribue aux Régions la compétence en matière de conditions d'accès à la profession pour le tourisme.

En vertu de l'article 4, 10° de la loi spéciale, les loisirs et le tourisme ont été attribués aux Communautés en 1980. En vertu de l'article 6, § 1, VI, 4°, c. de cette même loi, la compétence en matière d'aide à l'industrie touristique a été attribuée aux Régions.

La présente proposition ne modifie en rien la répartition actuelle des compétences entre les Communautés et les Régions.

Le Conseil d'Etat estimait déjà en 1981 que des dispositions relatives à « la loyauté commerciale, aux aptitudes techniques et à la solvabilité incontestable des agences de voyage peuvent parfaitement s'inscrire dans la politique touristique sans que cela ne suffise toutefois à en faire des matières communautaires. » (Avis Conseil d'Etat, L. 14.054/VR du 9 décembre 1981).

Dans un arrêt du 10 juin 1987, la Cour d'Arbitrage s'est prononcée sur le recours en annulation de certaines dispositions du décret de la Communauté flamande portant le statut des agences de voyage. La Cour d'Arbitrage a accédé à cette requête, estimant que les dispositions incriminées comportent des conditions d'accès à la profession. Elles règlent en effet « l'accès à la profession d'exploitant d'agences de voyage et son exercice en délimitant certaines conditions propres à cette activité professionnelle auxquelles l'octroi de l'autorisation préalable requise peut être subordonné. » Selon la Cour, la fixation de conditions d'accès est restée une compétence nationale.

En rendant cet arrêt, la Cour d'Arbitrage a par ailleurs revu explicitement une position qu'elle avait précédemment adoptée dans un arrêt du 26 juin 1986. Dans cet avis, la Cour d'Arbitrage avait estimé « que l'ensemble de la politique en matière de tourisme avait été transféré aux Communautés, en ce compris tous les aspects de cette politique qui sont déterminants pour la qualité de l'hôtellerie et qui visent la protection des touristes ». Dans cet arrêt, la Cour d'Arbitrage avait estimé que les conditions d'accès à la profession n'outrepassaient pas le cadre de la compétence des Régions. L'arrêt du 10 juin 1987 rendu par la Cour d'Arbitrage en séance plénière de douze juges a donc revu cette position.

Les conditions d'accès sont par conséquent restées une compétence nationale, même après la modification de la loi spéciale en 1988.

D'avantage que pour d'autres secteurs, ceci représentait toutefois un obstacle à l'exercice d'une politique économique en matière de tourisme.

Dans la pratique, des différences notoires quant à la nature du tourisme sont observées dans les trois Régions dans ses aspects économiques, notamment en matière de durée du séjour, type d'accommodations e.a.

Artikel 1, § 2

In dit artikel wordt de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme toegekend aan de Gewesten.

Het toerisme en de vrijetijdsbesteding werd in 1980 volgens artikel 4, 10° van de bijzondere wet toegekend aan de Gemeenschappen. De bevoegdheid inzake hulp aan de toeristische nijverheid werd krachtens artikel 6, § 1, VI, 4°, c toegewezen aan de Gewesten.

Aan de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschappen en Gewesten wordt door dit voorstel geen wijziging aangebracht.

De Raad van State stelde reeds in 1981 dat bepalingen in de verband met de « commerciële eerlijkheid, technische bekwaamheid en onbetwistbare solventie van de reisagentschappen perfect kunnen worden ingepast in het toeristisch beleid, doch dat zulks niet volstaat om ze tot een gemeenschapsaangelegenheid te maken. » (Advies Raad van State, L. 14 054/VR van 9 december 1981).

In een arrest van 10 juni 1987 sprak het Arbitragehof zich uit over het beroep tot vernietiging van enkele bepalingen uit het decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende het statuut van de reisbureaus. Het Arbitragehof willigde dit verzoek in. Het oordeelt dat de bedoelde bepalingen vestigingsvoorwaarden inhouden. Ze regelen immers « de toegang tot en de uitoefening van het beroep van exploitant van reisbureaus door sommige aan die beroeps werkzaamheid eigen voorwaarden af te bakenen waarvan het verlenen van de vereiste voorafgaandelijke vergunningen kan afhankelijk worden gesteld. » Het bepalen van vestigingsvoorwaarden is volgens het Hof een nationale bevoegdheid gebleven.

Het Arbitragehof herzag daarmee overigens expliciet een stelling die ze in een eerder arrest van 26 juni 1986 had aangenomen. In die stelling oordeelde het Hof dat « het gehele toeristische beleid aan de Gemeenschappen was overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van dit beleid, die bepalend zijn voor de kwaliteit van het hotelwezen en die de bescherming van de toeristen op het oog hebben ». In dit arrest huldigde het Hof de stelling dat de vestigingsvoorwaarden niet buiten de bevoegdheid van de Gewesten vielen. Deze stelling werd dus herzien door het arrest van 10 juni 1987 gevelde door het Hof in de voltallige samenstelling van twaalf rechters.

De vestigingsvoorwaarden bleven derhalve, ook na de wijziging van de bijzondere wet in 1988, een nationale bevoegdheid.

Voor de uitoefening van het economisch beleid inzake toerisme was dit, meer dan in de andere sectoren, evenwel een belemmering.

In de praktijk vallen grote verschillen waar te nemen inzake de aard van het toerisme in de drie Gewesten in zijn economische aspecten, onder meer inzake duur van het verblijf, soort voorzieningen, enz.

Il est dès lors indiqué d'attribuer aux Régions la compétence d'établir les conditions d'accès à la profession pour le tourisme (ceci impliquant notamment les conditions relatives aux connaissances et aux aptitudes professionnelles).

Les conditions d'accès à la profession pour les restaurants et les cafés ne ressortent pas aux conditions d'accès en matière de tourisme. Lorsque, comme c'est souvent le cas, un café, un restaurant, un commerce de détail e.a. font partie intégrante d'une aménagement touristique, ils relèvent des conditions d'accès fixées par l'autorité nationale pour ce secteur.

Article 1, § 3

Les dispositions de l'article 6, § 4, 1° et 2° de la loi spéciale sont supprimées, étant donné que la compétence nationale pour arrêter des normes générales et sectorielles, des normes minimales pour la réglementation technique relative à l'eau potable et les l'établissement de conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées est également supprimée.

Toutefois, le 1° est remplacé par la disposition suivante:

« 1° l'élaboration de normes nationales visées au § 1, II, deuxième alinéa, 1° et 3° ».

Ceci garantit l'association des Régions à la mise sur pied de la politique nationale de produits et des éventuelles normes nationales en matière de transit de déchets.

Conformément à l'article 124bis de la Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage la concertation et l'association sont considérées comme une règle sur laquelle peut statuer la Cour d'Arbitrage.

Le défaut de concertation est par conséquent un motif d'annulation. Cette disposition ne signifie toutefois pas que le gouvernement ne pourrait agir que moyennant l'avis conforme ou après l'accord de toutes les Régions.

Article 1, § 4

Un nouveau paragraphe 8 est inséré à l'article 6 de la loi spéciale. Lorsqu'une initiative parlementaire concerne une des matières énumérées aux § 3, 3bis et 4, la concertation ou l'association des Exécutifs compétents et de l'autorité nationale, telle que prévue dans ces dispositions, est régie de la manière prescrite par le règlement de l'Assemblée ayant pris l'initiative. Ce nouveau paragraphe implique en tout cas qu'une prise en considération d'une proposition de loi ou décret ne peut être refusé du seul fait que la concertation prescrite n'eût pas encore lieu.

Het is dan ook aangewezen om de bevoegdheid om de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme vast te stellen (waaronder inzonderheid de voorwaarden voor de beroepsgeschiktheid en -kennis begrepen zijn) toe te kennen aan de Gewesten.

De vestigingsvoorwaarden inzake restaurants en cafés behoren niet tot de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme. Wanneer, zoals vaak het geval is, een café, restaurant, kleinhandel enz., een geïntegreerd deel uitmaakt van een toeristische voorziening, valt dit onderdeel onder de voor die sector door de nationale overheid bepaalde vestigingsvoorwaarden.

Artikel 1, § 3

De bepalingen van artikel 6, § 4, 1° en 2° van de bijzondere wet worden geschrapt aangezien ook de nationale bevoegdheid om algemene en sectoriële normen, minimumnormen voor de technische reglementering inzake drinkwater en algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden voor het afvalwater te bepalen wordt geschrapt.

Het 1° wordt evenwel vervangen door de bepaling :

« 1° het ontwerpen van de nationale normen bedoeld onder § 1, II, tweede lid, 1° en 3° ».

Dit garandeert de betrokkenheid van de Gewesten bij het tot stand komen van het nationale produktbeleid en van eventuele nationale normen inzake de doorvoer van afvalstoffen.

Luidens artikel 124bis van de Bijzonder Wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof wordt het overleg, de betrokkenheid beschouwd als een bevoegdheidsverdelende regel waarover het Arbitragehof uitspraak kan doen.

Het ontbreken van het overleg is bijgevolg een grond tot vernietiging. De bepaling betekent echter niet dat de nationale regering slechts op eensluidend advies, of na akkoord van alle Gewesten kan handelen.

Artikel 1, § 4

In artikel 6 van de bijzondere wet wordt een nieuwe paragraaf 8 ingevoegd. Indien een parlementair initiatief een van de aangelegenheden betreft opgesomd in § 3, 3bis en 4, wordt het overleg of de betrokkenheid van de bevoegde Executieven en de nationale overheid, zoals voorgeschreven in deze bepalingen, geregeld op de wijze bepaald door het reglement van de Parlementaire Vergadering waar het initiatief van uitgaat. Deze wijziging strekt ertoe dat de inoverwegingneming van een voorstel van wet of decreet in deze aangelegenheden alleszins niet kan worden geweigerd omwille van het ontbreken van voorafgaandelijk overleg.

Art. 2

L'article 92bis, § 3, de la loi spéciale est complété. La directive « Seveso » est à cheval entre les compétences nationales (Protection Civile, protection du travail) et régionales (Environnement). Une bonne solution ne pourra être mise sur pied que par le biais de la conclusion d'un accord de coopération (Voir : Lavrysen, L., « Een samenwerkingsakkoord : een aangewezen middel ter coördinatie van de Seveso-richtlijn in België ? dans *Naar een coördinatie van de bevoegdheden in verband met de toepassing van de Seveso-richtlijn en het milieudecreet*, KVIV-VDVHB, Anvers, 1989).

Art. 3

L' article 6, § 1, V « En ce qui concerne la politique de l'eau » :

Cet article est supprimé, vu l'intégration de la politique de l'eau sous II « En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau ». Cette intégration est due au lien intrinsèque entre la protection de l'environnement, l'épuration et la production de l'eau.

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

Article 1^{er}

§ 1. L'article 6, § 1^{er}, II de la loi spéciale du 8 août de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, est remplacé par la disposition suivante :

« II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, en ce compris du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2° La politique des déchets;

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

Art. 2

Artikel 92bis, § 3, van de bijzondere wet wordt aangevuld. De zogenaamde « SEVESO-richtlijn » zit te paard tussen nationale (Civiele bescherming, arbeidsbescherming) en regionale bevoegdheid (Leefmilieu). Een bevredigende oplossing is slechts mogelijk mits het sluiten van een samenwerkingsakkoord (Zie : Lavrysen, L., « Een samenwerkingsakkoord : een aangewezen middel ter coördinatie van de Seveso-richtlijn in België ? » in: *Naar een coördinatie van de bevoegdheden i.v.m. de toepassing van de Seveso-richtlijn en het milieudecreet*, KVIV-VDVHB, Antwerpen, 1989).

Art. 3

Artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet : « Wat het waterbeleid betreft » :

Dit artikel vervalt, gezien de integratie van het waterbeleid onder II « Wat het leefmilieu en waterbeleid betreft ». Deze integratie wordt ingegeven door de intrinsieke band tussen milieubescherming, waterzuivering en drinkwatervoorziening.

J. GEYSLS
J. VAN HECKE
C. EERDEKENS
R. LANGENDRIES
F. VANDENBROUCKE
P. VAN GREMBERGEN
M. VOGELS
J. MORAEL

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

§ 1. Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer van bodem, water en lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4° La production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux et l'égouttage;

L'autorité nationale reste toutefois compétente pour :

- 1° l'établissement des normes de produits,
- 2° la protection contre les rayonnements ionisants,
- 3° le transit des déchets ».

§ 2. L'article 6, § 1^{er}, VI, 5^e alinéa, 6°, de la même loi est complété par les mots « à l'exception de ce qui concerne le tourisme ».

§ 3. L'article 6, § 4, 1° de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« 1° à l'élaboration des normes nationales visées au § 1, II, 2^e alinéa, 1° et 3°. »

§ 4. L'article 6 de la même loi est complété par un nouveau § 8, rédigé comme suit:

« § 8. Si une initiative parlementaire concerne une matière visée aux §§ 3, 3bis et 4, la concertation ou l'association de l'autorité nationale et des exécutifs concernés est réglée de la façon déterminée par la Chambre ou le Conseil ».

Art. 2

L'article 92bis, § 3, de la même loi est complété par la disposition suivante :

« L'autorité nationale compétente et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération pour l'application au niveau national et régional des dispositions qui sont nécessaires pour l'application de la directive du Conseil, 82/501/CEE du 24 juin 1982 relative aux risques des accidents graves dus à certaines activités industrielles. »

Art. 3

L'article 6, §§ 1^{er}, V, et 4, 2°, de la même loi sont abrogés.

16 juillet 1992.

4° De waterproduktie en distributie, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van drinkwater, de waterzuivering en de riole-ring;

De nationale overheid is echter bevoegd voor :

- 1° Het vaststellen van de produktnormen ;
- 2° De bescherming tegen ioniserende stralingen;

3° De doorvoer van afvalstoffen ».

§ 2. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van dezelfde wet, gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, wordt aangevuld met de woorden « behoudens deze inzake toerisme ».

§ 3. Artikel 6, § 4, 1°, van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« 1° het ontwerpen van de nationale normen bedoeld onder § 1, II, tweede lid, 1° en 3° ».

§ 4. In artikel 6 van dezelfde wet wordt een § 8 toegevoegd, luidend als volgt :

« § 8. Indien een parlementair initiatief een materie betreft, bedoeld in de §§ 3, 3bis en 4, wordt het overleg of de betrokkenheid van de nationale overheid en de betrokken Executieven geregeld op de wijze bepaald door de Kamer of de Raad, al naar het geval ».

Art. 2

Artikel 92bis, § 3, van dezelfde wet wordt aangevuld met een bepaling luidend als volgt :

« De bevoegde nationale overheid en de Gewesten sluiten in ieder geval een samenwerkingsakkoord voor de toepassing op federaal en gewestelijk vlak van de bepalingen die nodig zijn voor de toepassing van Richtlijn van de Raad 82/501/EEG van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten ».

Art. 3

Artikel 6, §§ 1, V, en 4, 2°, van dezelfde wet worden opgeheven.

16 juli 1992.

J. GEYSELS
J. VAN HECKE
C. EERDEKENS
R. LANGENDRIES
F. VANDENBROUCKE
P. VAN GREMBERGEN
M. VOGELS
J. MORAEI