

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1982-1983**

24 NOVEMBER 1982

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

VERSLAG

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

De commissie van Volksgezondheid en het Leefmilieu heeft dit wetsontwerp besproken op haar vergadering van 10 november 1982.

**A. Uiteenzetting van de Staatssecretaris
voor Volksgezondheid en Leefmilieu**

Het voorgelegde ontwerp is een aanvulling van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

Dit is een noodzakelijke stap om tot de beheersing van de kwaliteit van de oppervlaktewateren te komen.

Het doel van de wet van 26 maart 1971 was immers, naast de opbouw van de structuren, ook de vaststelling van de emissienormen, d.w.z. de normen waarvan afvalwater moet voldoen bij de lozing.

De normen zijn onmisbaar voor een goed beheer; zij stellen de bevoegde overheid in staat om bij mogelijke proble-

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

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

R. A 12491*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

278 (1981-1982) N° 1 : Ontwerp van wet.

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

24 NOVEMBRE 1982

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

RAPPORT

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

La commission de la Santé publique et de l'Environnement a discuté le présent projet de loi lors de sa réunion du 10 novembre 1982.

**A. Exposé du Secrétaire d'Etat
à la Santé publique et à l'Environnement**

Le projet de loi qui vous est présenté est une étape complémentaire à la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Cette étape est nécessaire pour maîtriser la gestion de la qualité des eaux de surface.

En effet, la loi du 26 mars 1971 visait, à côté de la mise en place de structures, l'établissement de normes d'émission, c'est-à-dire de normes d'eaux usées au moment de leur déversement.

Ces normes sont indispensables en bonne gestion et donnent l'occasion à l'autorité compétente d'intervenir pour

Ont participé aux travaux de la Commission :

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

R. A 12491*Voir :***Document du Sénat :**

278 (1981-1982) N° 1 : Projet de loi.

men in te grijpen. Zij zijn onvoldoende om de deugdelijkheid van de oppervlaktewateren te waarborgen, met name voor het water waaraan de bevoegde overheid een bestemming wil geven, maar ook voor de waterbeheersing in een stroomgebied, vooral wanneer dit internationaal is.

De deugdelijkheid wordt nagestreefd met immissienormen, dit zijn de normen binnen het milieu, die het resultaat bepalen dat in het milieu gehandhaafd of bereikt dient te worden. Zij waarborgen de kwaliteit van dat milieu en zijn nationaal gezien minimale algemene milieunormen.

Het staat aan de Executieven om de bestemming van het milieu en van gedeelten ervan te bepalen. Ook moeten zij beoordelen of die algemene normen hun doel bereiken. Zij kunnen namelijk alle regelingen treffen om die normen strenger te maken.

Na goedkeuring van dit ontwerp zal België ook de internationale overeenkomsten die het heeft ondertekend, kunnen naleven, en niet alleen de richtlijnen van de Europese Gemeenschap, maar ook internationale overeenkomsten, zoals het verdrag van Parijs betreffende de zeevervuiling van tellurische oorsprong.

De Minister vraagt de commissie en de vergadering aan de eigen belangen te denken en zich niet te beperken tot de verdragen; het zou voor het land of voor één van de Gewesten belangrijk kunnen zijn om aan een waterloop een bestemming te geven waarin internationale overeenkomsten nog niet hebben voorzien, zoals overigens voor de emissienormen al is gebeurd.

Daarom vraagt de Minister dit ontwerp ongewijzigd goed te keuren.

B. Algemene bespreking

Op een voorafgaande vraag van de voorzitter antwoordt de Staatssecretaris dat dit ontwerp verder gaat dan de wet van 26 maart 1971, in die zin dat het de minimale kwaliteitsnormen bepaalt voor het oppervlaktewater, zodat nu gewerkt kan worden aan een directe kwalitatieve beheersing van dat water per stroomgebied, terwijl de wet van 1971 vooral gericht was op de strafbaarstelling van het lozen van zwaar verontreinigd afvalwater. De instellingen en bedrijven zullen op die manier beter geïnformeerd zijn en ook nauwer betrokken worden bij dit beheer.

De op- en aanmerkingen die verscheidene leden vervolgens maakten, waren van tweeërlei aard : enerzijds verleent dit nationaal ontwerp aan de Koning bevoegdheden die volgens artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten toekomen, wat overigens de indruk bevestigt dat het de bedoeling is om de gewestelijke bevoegdheden uit te vlakken; anderzijds ligt dit ontwerp — in wezen voorgesteld als een ontwerp van kaderwet — in de lijn van de duidelijk zichtbare tactiek van de Regering om het Parlement buiten spel te zetten door zich bevoegdheden toe te eigenen waarop het Parlement geen werkelijke controle meer heeft, zodat het systeem van de machtigingswet kan worden voortgezet.

résoudre les problèmes éventuels. Elles sont insuffisantes pour gérer la qualité des eaux de surface et en particulier des eaux auxquelles l'autorité compétente souhaite attribuer une vocation, mais aussi pour la gestion des eaux d'un bassin hydrographique et en particulier d'un bassin international.

Les normes d'immission, c'est-à-dire les normes dans le milieu, sont les composantes des objectifs de qualité et déterminent le résultat à maintenir ou à atteindre dans le milieu. Elles garantissent la qualité du milieu concerné et sont à l'échelon national des normes générales (minimales) d'environnement.

Il appartient aux Exécutifs de déterminer les vocations du milieu en parties de milieu. Il leur appartient également de juger si ces normes générales correspondent à leurs objectifs; ils peuvent en effet prendre toutes dispositions réglementaires qui rendent ces normes plus sévères.

Ce projet de loi approuvé nous permettra également de satisfaire aux obligations internationales auxquelles la Belgique a souscrit, non seulement des directives de la Communauté européenne, mais aussi des conventions internationales telle la convention de Paris relative à la pollution marine d'origine tellurique.

Je demande aussi à la Commission et à l'assemblée de réfléchir à nos intérêts et de ne pas nous limiter aux actes internationaux; il pourrait être important pour nous ou pour une de nos Régions de déclarer une vocation de cours d'eau non encore prévue par des accords internationaux, tout comme nous l'avons fait d'ailleurs pour les normes d'émission.

C'est pourquoi je vous demande de voter ce projet de loi sans amendement.

B. Discussion générale

En réponse à une question préalable du président, le Secrétaire d'Etat précise que le présent projet de loi déborde la loi du 26 mars 1971 en ce qu'il fixe les normes minimales de qualité imposées aux eaux de surface, orientant ainsi l'action vers une gestion qualitative directe de ces eaux par bassin hydrographique, alors qu'en fonction de cette loi de 1971 il était surtout question de pénalisation des déversements d'eaux usées trop polluées. Les institutions et les entreprises seront ainsi mieux informées et associées à cette gestion.

Plusieurs membres formulent ensuite deux types principaux d'observations critiques : d'une part, ce projet de loi national délègue au Roi des pouvoirs qui sont de la compétence des Régions, en vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui confirme l'impression ressentie par ailleurs d'une volonté de laminage des compétences régionales; d'autre part, ce projet de loi — présenté essentiellement comme un projet de loi-cadre — se situe dans la tactique évidente du Gouvernement de court-circuiter le Parlement en s'attribuant des pouvoirs hors contrôle parlementaire réel qui prolongeraient la technique des « pouvoirs spéciaux ».

Deze sprekers erkennen weliswaar de noodzaak van een minimale actie op nationaal gebied, maar dan na verplicht en voorafgaand overleg met de Gewesten; zij geven er niettemin de voorkeur aan dat deze actie alleszins beperkt zou blijven tot de eisen die worden gesteld door de Europese Gemeenschap, zoals ook de Raad van State aanbeveelt.

Volgens bepaalde leden zou het voldoende zijn dat het Parlement de internationale overeenkomsten, zoals die van Parijs, bekrachtigt om ze toepasselijk te maken.

De Staatssecretaris ontkent dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen wordt overtreden en dat het Parlement buiten spel wordt gezet.

Verwijzend naar artikel 6 van deze wet, waarin de bevoegdheden van de Gewesten overeenkomstig artikel 107^{quater} van de Grondwet worden opgesomd, herinnert hij eraan dat onder meer de volgende aangelegenheden niet tot de gewestelijke maar tot de nationale bevoegdheden behoren :

- het vaststellen van algemene en sectoriële wettelijke normen in verband met de milieubescherming;
- de technische reglementen inzake drinkwater, met inbegrip van de minimale normen;
- het vaststellen van de algemene en sectoriële voorwaarden voor de lozing van afvalwater;
- het vaststellen van de voornaamste elementen voor de berekening van de tarieven voor de zuivering van industrieel afvalwater;
- het vaststellen van het percentage van subsidiëring van industriële ondernemingen.

Daarentegen behoort het bepalen van de zones met een bijzondere bestemming, de regeling van de controle en zelfs het stellen van strengere normen, bijvoorbeeld voor sommige zones (plaatselijke normen) tot de bevoegdheid van de Gewesten.

De bevoegdheden die dit ontwerp aan de Koning opdraagt, zijn dus volkomen in overeenstemming met de bepalingen van de bijzondere wet op de gewestvorming.

Voor die welbepaalde aangelegenheden is overleg met de Gewesten geen verplichting.

Toch is de Staatssecretaris zich bewust dat op de medewerking van de Gewesten moet worden gerekend en heeft hij daarom de Gewesten geraadpleegd over het ontwerp en de uitvoeringsbesluiten. Hij wenst deze werkwijze voort te zetten in een geest van positieve samenwerking, maar zonder wettelijke dwang, wat tot blokkering zou kunnen leiden.

Zonder deze samenwerking zou de toepassing onzeker zijn.

De Staatssecretaris gaat ook in tegen de bewering dat het Parlement buiten spel wordt gezet : hij meent dat het recht gegrond moet zijn op de wet, maar dat een nadere regeling kan getroffen worden in de uitvoeringsbesluiten, zodat de Gewesten de toepassing van die minimale normen kunnen controleren en zelfs strengere normen uitvaardigen. Voor materies die zo technisch en ingewikkeld zijn als deze, is een raamwet geboden en het zou onredelijk zijn hierin een vorm van machtsmisbruik te zien.

Tout en reconnaissant la nécessité d'une action minimale au niveau national, mais alors en concertation obligatoire et préalable avec les Régions, ces mêmes intervenants préféreraient que cette action soit, de toute façon, limitée aux exigences de la Communauté européenne, ainsi que le préconise le Conseil d'Etat.

A l'estime de certains membres, il suffirait que le Parlement ratifie les conventions internationales, telle que celle de Paris pour les rendre applicables.

Le Secrétaire d'Etat se défend d'enfreindre la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de court-circuiter le Parlement.

Se référant à cette loi, en son article 6 qui énumère les compétences régionales en vertu de l'article 107^{quater} de la Constitution, il rappelle que ne sont pas de compétence régionale, mais bien de compétence nationale, entre autres matières :

- l'établissement des normes légales générales et sectorielles, en ce qui concerne la protection de l'environnement;
- les règlements techniques en matière d'eau potable, en ce compris les normes minimales;
- l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées;
- l'établissement des éléments constitutifs du calcul des tarifs pour l'épuration des eaux industrielles;
- la fixation du taux de subvention aux entreprises industrielles.

Par contre, la définition des zones à vocation spécifique, l'organisation du contrôle, voire la définition de normes plus sévères, par exemple, pour certaines zones (normes locales) incombent aux Régions.

Les pouvoirs donnés au Roi par le présent projet de loi sont donc parfaitement conformes aux prescriptions de la loi spéciale dite de régionalisation.

En ces matières bien précises, aucune concertation avec les Régions n'est imposée.

Cependant, le Secrétaire d'Etat — conscient qu'il faut compter sur la coopération des Régions — a veillé à consulter les Régions sur le présent projet de loi et sur les arrêtés d'application. Il souhaite que cette pratique soit poursuivie, dans un esprit de collaboration positive, mais sans contrainte légale qui risquerait d'aboutir à des blocages.

Sans cette coopération, l'application resterait aléatoire.

Quant à la critique portant sur le court-circuitage du Parlement, le Secrétaire d'Etat la réfute également, estimant qu'il est indispensable de fonder le droit dans la loi, mais de moduler les règlements dans des arrêtés d'application, permettant ainsi aux Régions de contrôler l'application de ces normes minimales et même d'énoncer des normes plus sévères. Pour des matières aussi techniques et complexes, la loi-cadre s'impose et ce serait déraisonnable d'en déduire quelque intention d'abus de pouvoir.

Wat de verdragen betreft, acht de Staatssecretaris het ten volle verantwoord deze onder te brengen in de werkingssfeer van de wet; zo niet, dan zouden sommige bepalingen van die verdragen niet toegepast kunnen worden, zoals bijvoorbeeld voor de kwaliteit van het rivierwater, dat tenslotte in de zee terechtkomt en de kwaliteit van het zeewater bepaalt, vooral in het kustgebied.

De Staatssecretaris dringt derhalve aan op de goedkeuring van het ontwerp zoals het door de Regering is aanvaard, zonder de werkingssfeer ervan te beperken. Hij merkt echter op dat het alleen de oppervlaktewateren op het oog heeft, en dus niet het grondwater, noch het zeewater.

Onder verwijzing naar de verklaring van de Staatssecretaris, dat de Gewesten geraadpleegd zijn, stelt een lid voor artikel 1 te wijzigen als volgt : « De Koning bepaalt, na raadpleging van de Gewestexecutieven,... ». Aangezien die raadpleging in de praktijk plaatsheeft, kan er geen bezwaar zijn tegen die wijziging, meent hij.

De Staatssecretaris vraagt om die toevoeging niet te aanvaarden. De aangelegenheden waarvoor de raadpleging verplicht is zijn bij wet geregeld en dit geval komt daar niet in voor. Het overleg wettelijk verplicht stellen dreigt kwalijke gevolgen te hebben. Hij noemt als voorbeeld de problemen in verband met de werken die aan de stuwdam van de Gileppe moeten worden uitgevoerd, waarbij dringende werken verhinderd worden omdat het Gewest het niet eens is met een detail. De Staatssecretaris merkt nogmaals op dat de nationale normen minimale normen zullen zijn en dat de Gewesten strengere normen zullen kunnen stellen.

Op de vraag of die wet de uitvoering van werken aan de Gileppe-stuwdam mogelijk zal maken, wat ook het advies van de Gewesten moge zijn, antwoordt de Staatssecretaris ontkennend.

Een lid vraagt naar de resultaten van de toepassing van de wet van 1971. De Staatssecretaris belooft een informatieve nota te bezorgen.

Op een verzoek om de stemming uit te stellen, antwoordt de Staatssecretaris dat de zaak dringend is : hij wijst op de grote achterstand die zo nadelig is voor ons land en op de veroordeling van België door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap op 2 februari 1982.

C. Onderzoek van de artikelen en stemmen

Het onderzoek van de twee artikelen geeft geen aanleiding tot nadere bespreking.

De twee artikelen en het ontwerp in zijn geheel zijn aangenomen met 8 tegen 5 stemmen bij 2 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 18 aanwezige leden.

De Verslaggever,
J. SONDAG.

De Voorzitter,
E. CUVELIER.

A propos des conventions internationales, le Secrétaire d'Etat estime qu'il est rigoureusement justifié de les inclure dans le champ d'application de la présente loi; sinon, certaines dispositions de ces conventions ne pourraient être appliquées, par exemple, en ce qui concerne la qualité de l'eau des rivières qui se jettent finalement dans la mer et en conditionnent la qualité, surtout en zone côtière.

Le Secrétaire d'Etat insiste donc pour que le projet de loi soit adopté tel qu'approuvé par le Gouvernement, sans en restreindre le champ d'application. Il précise cependant que seules les eaux de surface sont visées par ce dispositif qui ne concerne pas la nappe phréatique ni l'eau de mer.

Se référant à la déclaration du Secrétaire d'Etat selon laquelle les Régions ont été consultées, un intervenant propose de modifier l'article 1^{er} comme suit : « Le Roi définit, après consultation des Exécutifs régionaux,... ». La consultation se faisant dans la pratique, il ne peut y avoir d'objection à cette modification, estime-t-il.

Le Secrétaire d'Etat demande de ne pas accepter cet ajout. Les matières pour lesquelles la consultation est obligatoire sont prévues par la loi; or, celle-ci n'y figure pas. Rendre la concertation obligatoire par une disposition légale risque d'entraîner des conséquences fâcheuses. Il cite l'exemple des problèmes relatifs aux travaux à effectuer au barrage de la Gileppe, l'exécution de travaux urgents étant empêchée parce qu'une Région ne peut marquer son accord sur un détail. Le Secrétaire d'Etat fait à nouveau remarquer que les normes nationales constitueront des minima et que les Régions auront la possibilité de fixer des normes plus sévères.

Un membre ayant posé la question de savoir si cette loi permettrait de faire effectuer les travaux au barrage de la Gileppe, quel que soit l'avis des Régions, le Secrétaire d'Etat répond par la négative.

Un membre souhaite être informé des résultats de l'application de la loi de 1971. Le Secrétaire d'Etat promet d'adresser une note d'information.

Un membre ayant demandé le report du vote, le Secrétaire d'Etat insiste sur l'urgence, rappelant le retard considérable et dommageable et la condamnation de la Belgique par la Cour de Justice de la Communauté européenne, en date du 2 février 1982.

C. Examen des articles et votes

L'examen des deux articles du projet de loi ne donne lieu à aucune discussion supplémentaire.

Les deux articles, ainsi que l'ensemble du projet, sont adoptés par 8 voix contre 5 et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 18 membres présents.

Le Rapporteur,
J. SONDAG.

Le Président,
E. CUVELIER.