

Rolnummer 694
Arrest nr. 16/95 van 9 februari 1995

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 9, § 2, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets en E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

De Rechtbank van eerste aanleg te Hoei heeft bij vonnis van 19 oktober 1993 in zake het Openbaar Ministerie tegen J. Xhonneux en de n.v. Tôleries Delloye-Mathieu de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Kon het decreet van de Waalse Gewestexecutieve van 7 oktober 1985 in artikel 9, § 2, afwijken of een mogelijkheid van afwijking in het leven roepen van de algemene voorwaarden of sommige ervan, vastgesteld bij de wet van 26 maart 1971 en door de koninklijke besluiten van 3 augustus 1976 en 2 april 1986, genomen ter uitvoering van die wet, met name door een machtiging tot lozing van afvalwater te verlenen waarbij de beklaagde Xhonneux Joseph en de burgerrechtelijk aansprakelijke n.v. Tôleries Delloye-Mathieu gedurende 40 maanden ervan worden vrijgesteld de voorwaarden in acht te nemen betreffende de kwaliteit van en de controle op het geloosde afvalwater, vastgesteld bij de voormelde wet en koninklijke besluiten ? »

Bij beschikking van 9 november 1994 herformuleerde het Hof de prejudiciële vraag als volgt :

« Schendt artikel 9, § 2, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling, in zoverre het afwijkt of toestaat af te wijken van de algemene en sectoriële voorwaarden vastgesteld bij de wet 26 maart 1971 en de uitvoeringsbesluiten ervan, met name in zoverre het een machtiging tot lozing van afvalwater verleent gekoppeld aan een vrijstelling om, gedurende een bepaalde termijn, de voorwaarden in acht te nemen betreffende de kwaliteit en de controle van het afvalwater, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 13 februari 1990 verleent de algemene directie van de natuurlijke hulpbronnen en het leefmilieu van het ministerie van het Waalse Gewest aan de n.v. Tôleries Delloye-Mathieu een vergunning voor de lozing van het afvalwater, met toepassing van de artikelen 6 en 9 van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling.

Die vergunning bepaalt dat de voorwaarden betreffende de kwaliteit van en de controle op het lozingswater in acht moeten worden genomen binnen een termijn van veertig maanden na de kennisgeving van de vergunning.

Op basis van een proces-verbaal dat op 5 juni 1992 door de directeur van de dienst taks en retributie van de voormelde algemene directie van het ministerie van het Waalse Gewest werd opgemaakt, dat wil zeggen gedurende de voormelde termijn van veertig maanden, dient het ministerie van het Waalse Gewest een klacht in op 26 juni 1992 wegens overtreding van de sectoriële voorwaarden voor lozing van het afvalwater dat afkomstig is van de sector van de werktuigbouw en de metaalverwerking in het gewone oppervlaktewater.

J. Xhonneux, bediende, en de n.v. Tôleries Delloye-Mathieu, burgerrechtelijk aansprakelijk, worden gedagvaard om te verschijnen voor de correctionele rechtbank te Hoiwegens het laten lozen van het afvalwater in het gewone oppervlaktewater, ten deze de Hoyoux, « zonder de voorschriften in acht te nemen van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 (artikel 7) houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren en het koninklijk besluit van 2 april 1986 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater, afkomstig van de bedrijven voor werktuigbouw, koudbewerking en oppervlaktebehandeling van metalen ».

In zijn verwijzingsbeslissing leidt de rechter uit het feit dat dezelfde administratieve diensten van het ministerie die een vergunning hadden verleend voor de lozing en een termijn hadden toegekend van veertig maanden, het parket hebben geadieerd, af dat « de minister niet bevoegd zou zijn om de n.v. Tôleries Delloye-Mathieu vrij te stellen van de uitvoering van de rechtsnorm zoals vervat in de wet van 26 maart 1971 en in de koninklijke besluiten van 3 augustus 1976 en 2 april 1986 ». Hij leidt daar verder uit af dat er ten deze een conflict zou kunnen bestaan tussen de voormelde wet en artikel 9, § 2, van het decreet van het Waalse Gewest, dat toestaat van de voormelde wet af te wijken of een mogelijkheid van afwijking ervan in het leven te roepen. Aldus legt hij ambtshalve aan het Hof de voormelde beslissing voor.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 5 april 1994 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 2 mei 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1994.

Memories zijn ingediend door :

- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Jambes, bij op 17 juni 1994 ter post aangetekende brief;
- J. Xhonneux, wonende te 4120 Neupré, avenue de la Sapinière 29, en de n.v. Tôleries Delloye-Mathieu, met maatschappelijke zetel te 4570 Marchin, Les Forges 64, bij op 17 juni 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 juni 1994 ter

post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 4 oktober 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 5 april 1995.

Bij beschikkingen van 9 november 1994 en van 17 november 1994 heeft de voorzitter in functie de zetel aangevuld met rechter-verslaggever H. Boel, gelet op de inruststelling van een Nederlandstalige rechter van de zetel, en vastgesteld dat rechter Y. de Wasseige wettig verhinderd was en vervangen werd door rechter J. Delruelle.

Bij beschikking van 9 november 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 1 december 1994, na de prejudiciële vraag te hebben geherformuleerd.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 9 november 1994 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 1 december 1994 :

- is verschenen :

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Cerexhe en H. Boel verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. Onderwerp van de in het geding zijnde bepaling

Artikel 9, § 2, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling bepaalt :

« De in artikel 6 beoogde machtigingen tot lozing vermelden de van toepassing zijnde algemene en sectoriële voorwaarden alsmede de voorwaarden inzake lozing die afwijken van de voorwaarden, vastgesteld door de reglementen met betrekking tot de lozingen wanneer dergelijke afwijkingen worden toegestaan.

De bevoegde autoriteit voor het afgeven van een machtiging tot lozing, kan de bijzondere voorwaarden vaststellen die door de gerechtigde voor de machtiging in acht moeten worden genomen, met name teneinde een hoedanigheid van het water te bereiken of te handhaven die in overeenstemming is met de eisen van de krachtens artikel 3 vastgestelde gebiedende waarden en richtwaarden.

Naargelang het geval, kan de bevoegde autoriteit bovendien voorwaarden opleggen met betrekking tot :

- de opstelling van controlepunten en controle-inrichtingen, de juiste werking van de controle-instrumenten en de toegankelijkheid van deze inrichtingen;
- de verplichting aan de bevoegde autoriteit de in de lozing en in het water gemeten resultaten ter kennis te brengen alsmede de wijze waarop deze mededelingen moeten worden overgebracht;
- de perioden of de ogenblikken waarop de lozingen zijn toegestaan;
- de afscheiding van de verschillende soorten afvalwater waarvan de lozing is toegestaan, in huishoudelijk water, regenwater, industrieel water, water uit de landbouw of koelwater.

De bevoegde autoriteit doet de verschillende voorwaarden met een termijn voor de aanwending gepaard gaan. »

V. In rechte

- A -

Memorie van de partijen voor het verwijzende rechtscollege

A.1. De partijen voor het verwijzende rechtscollege hebben een memorie van tussenkomst ingediend waarin zij verklaren zich het recht voor te behouden hun middelen en argumentaties later te ontwikkelen.

Memorie van de Waalse Regering

A.2. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hevelt naar de gewesten de bescherming van het leefmilieu over, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen (artikel 6, § 1, II, 1°), en, wat het waterbeleid betreft, de zuivering van afvalwater, welke bevoegdheid niet het vaststellen omvat van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden voor het afvalwater (artikel 6, § 1, V, 2°, a)).

Het betwiste decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 beoogt de bescherming van het oppervlaktewater en behoort bijgevolg tot de bescherming van het leefmilieu (*Gedr. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434-1, p. 13).

De preventieve maatregelen behoren echter tot de bescherming van het leefmilieu, die aldus moet worden opgevat dat zij het beleid omvat inzake de strijd tegen de waterverontreiniging (Arbitragehof, arrest nr. 47 van 25 februari 1988). Dat het voormelde artikel 6, § 1, V, 2°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden voor het afvalwater bij de aangelegenheid van de zuivering van afvalwater en niet bij de aangelegenheid van de bescherming van het leefmilieu onderbrengt, is het gevolg van een louter toevallige omstandigheid.

Er vloeit uit voort dat op de dag waarop het decreet van 7 oktober 1985 werd aangenomen, het Waalse Gewest onbevoegd was om algemene en sectoriële normen inzake lozing van afvalwater vast te stellen. Het Waalse Gewest was niettemin bevoegd om meer strikte normen aan te nemen, die de algemene en sectoriële normen aanvullen (Arbitragehof, arrest nr. 47 van 25 februari 1988), alsmede om alle individuele maatregelen te nemen tot uitvoering van de bestaande Europese en nationale normen, alsook van de aanvullende normen die het

zelf zou hebben vastgesteld.

Toen het betwiste decreet van 7 oktober 1985 werd aangenomen, gaf de gewestelijke wetgever duidelijk zijn wil te kennen niet af te wijken van de bestaande algemene en sectoriële normen. Dat vloeit voort uit de parlementaire voorbereiding van het betwiste decreet, maar eveneens uit verscheidene bepalingen van dat decreet.

A.3. Een koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater, dat aangenomen werd met toepassing van artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971, bevat de voornaamste algemene voorwaarden die gelden voor de lozing van afvalwater.

In de sectoriële voorwaarden is voorzien in diverse koninklijke besluiten die aangenomen werden met toepassing van artikel 9 van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976.

Artikel 35 van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 bepaalt dat de in de lozingsvergunningsakten bepaalde voorwaarden moeten worden nageleefd uiterlijk veertig maanden na de afgifte van de vergunning, en dat een kortere termijn, van ten minste twintig maanden, door de Koning kan worden vastgesteld.

Uit artikel 70, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 vloeit voort dat het koninklijk besluit van 3 augustus 1976, aangenomen ter uitvoering van artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, toepasselijk is gebleven in het Waalse Gewest, wat de algemene en sectoriële voorwaarden betreft.

Aldus beoogt artikel 9, § 2, laatste lid, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985, noodzakelijk, uitsluitend de vergunningsvoorwaarden die de algemene voorwaarden aanvullen.

Er dient aan artikel 9, § 2, laatste lid, van het betwiste decreet een interpretatie te worden gegeven die bestaanbaar is met de bevoegdheidsverdelende regels.

A.4. Ook al zou moeten worden aangenomen dat artikel 9, § 2, laatste lid, eveneens de algemene en sectoriële voorwaarden betreft - *quod non* -, dan nog zou die bepaling in overeenstemming blijven met de bevoegdheidsverdelende regels.

Vermits het Waalse Gewest bevoegd is om lozingsnormen uit te vaardigen die de algemene en sectoriële normen aanvullen, en vermits het de goede toepassing van de algemene en sectoriële normen alsook van de aanvullende normen die het uitvaardigt, kan verzekeren, is het Waalse Gewest eveneens bevoegd om te bepalen, zoals voorheen de federale wetgever, dat de overheid die gemachtigd is om de lozingsvergunningen te verlenen aan de voorwaarden een termijn van inwerkingstelling koppelt.

Net zoals artikel 35 van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 is artikel 9, § 2, laatste lid, van het betwiste decreet gemakkelijk te verantwoorden. Die bepaling behelst vanzelfsprekend geen afwijking van de lozingsvoorwaarden noch een vrijstelling ervan, zonder meer, ten aanzien van bepaalde ondernemingen. Zij waarborgt integendeel een optimale naleving van die voorwaarden, inzonderheid voor de reeds gevestigde ondernemingen.

Een aanpassingsperiode is onontbeerlijk voor de ondernemingen die, zonder buitensporige kosten, niet onmiddellijk op de gestelde voorwaarden kunnen ingaan. Soepelheid is hier op haar plaats om het beleid inzake de bescherming van het leefmilieu te verzoenen met het economische beleid (*Doc. C.R.W.*, 1983-1984, nr. 107/1, p. 11, en nr. 107/23, p. 15).

De mogelijkheid om aan bepaalde voorwaarden van een vergunning voor de lozing van afvalwater een termijn van inwerkingstelling te koppelen, is verantwoord om redenen van economische aard.

Het is heel duidelijk dat de bevoegdheid van de gewesten inzake economisch beleid op buitensporige wijze zou worden belemmerd indien zij niet de mogelijkheid zouden hebben aan de aanvragers van een vergunning voor de lozing van afvalwater een termijn te verlenen om zich totaal in overeenstemming te brengen met de voorwaarden die op hen toepasselijk zijn.

Ten slotte stelt artikel 9, § 2, laatste lid, van het betwiste decreet niet zelf de maximumtermijn vast voor de begunstigde van de vergunning om de voorwaarden in werking te stellen die het beoogt. De gewestelijke wetgever legt evenwel een termijn op. Hij kan bijgevolg niet worden geacht aan de overheid die bevoegd is om de vergunning te verlenen de bevoegdheid te hebben afgestaan om een begunstigde van de lozingsvoorwaarden vrij te stellen gedurende zulk een termijn dat het een afwijking zonder meer zou lijken.

Het komt vanzelfsprekend het Hof niet toe na te gaan of, ten deze, de maatregel tot uitvoering van de betwiste decreetsbepaling een onredelijke termijn bevat. Niettemin kan men vaststellen dat de vergunning die aan de verwijzende rechter werd voorgelegd een termijn van veertig maanden vermeldt, wat niet overdreven is gelet op wat artikel 35 van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 reeds bepaalde.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van de prejudiciële vraag

B.1.1. De prejudiciële vraag, zoals zij door het Hof is geherformuleerd, heeft betrekking op de vraag of artikel 9, § 2, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling, met inachtneming van de bevoegdheidsverdelende regels, kon afwijken of toestaan af te wijken van de algemene en sectoriële voorwaarden die bij de wet van 26 maart 1971 en de uitvoeringsbesluiten ervan zijn vastgesteld in zoverre het een machtiging tot lozing van het afvalwater verleent, gekoppeld aan een vrijstelling om, gedurende een bepaalde termijn, de voorwaarden in acht te nemen betreffende de kwaliteit en de controle van het afvalwater.

B.1.2. Uit de overwegingen van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de vraag meer bepaald betrekking heeft op het laatste lid van artikel 9, § 2, van het voormelde decreet in zoverre met toepassing van die bepaling een termijn van veertig maanden werd toegestaan aan de begunstigde van de machtiging om de diverse voorwaarden in acht te nemen voor de lozing van het afvalwater, ten deze de voorwaarden betreffende de kwaliteit en de controle van het geloosde water.

Ten aanzien van de bevoegdheidsregels

B.2.1. Bij de beoordeling van de vraag of vermelde bepaling al dan niet de bevoegdheidsverdelende regels schendt, moet worden verwezen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals zij van kracht was vooraleer zij werd

gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993.

De betrokken bepaling is gegrond op artikel 6, § 1, II, 1°, en 6, § 1, V, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid die aldus aan de gewesten is toegewezen omvat niet het vaststellen van de « algemene en sectorile normen » (artikel 6, § 1, II, 1°), noch het vaststellen van de « algemene en de per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater » (artikel 6, § 1, V, 2°, tweede lid, a).

B.2.2. Op het ogenblik waarop het decreet van 7 oktober 1985 werd aangenomen, was het Waalse Gewest onbevoegd om algemene en sectoriële normen inzake lozing van afvalwater vast te stellen. Het was evenwel bevoegd om meer strikte normen aan te nemen die de algemene en sectoriële normen aanvullen, wanneer zowel de ene als de andere minimumnormen zijn, alsmede om elke individuele maatregel te nemen tot uitvoering van de bestaande Europese en federale normen, of van de aanvullende normen die het zelf zou hebben vastgesteld.

B.3.1. Het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater, dat werd aangenomen met toepassing van artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971, regelt de algemene voorwaarden die gelden voor de lozing van het afvalwater. In de sectoriële voorwaarden is voorzien in verscheidene koninklijke besluiten die met toepassing van het voormelde koninklijk besluit werden genomen, waaronder het koninklijk besluit van 2 april 1986 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater, afkomstig van de bedrijven voor werktuigbouw, koudbewerking en oppervlaktebehandeling van metalen.

Artikel 35 van het voormelde koninklijk besluit van 3 augustus 1976 bepaalt dat de voorwaarden waarin de vergunningsakten voorzien, moeten worden nageleefd uiterlijk veertig maanden na de afgifte van de vergunning, en dat een kortere termijn, van ten minste twintig maanden, door de Koning kan worden vastgesteld.

B.3.2. Zowel uit de parlementaire voorbereiding (*Doc. C.R.W.*, 1983-1984, nr. 107/1, pp. 3-4) als uit sommige bepalingen van het betwiste decreet zelf en met name uit de artikelen 8, 9, § 1, 9, § 2, eerste lid, 46, § 1, en 70, § 1, blijkt dat het Waalse Gewest duidelijk zijn wil te kennen heeft

gegeven niet af te wijken van de bestaande algemene en sectoriële normen die toepasselijk zijn op de lozing van het afvalwater.

B.3.3. In zoverre het bepaalt dat de bevoegde autoriteit voor het afgeven van een machtiging « de verschillende voorwaarden met een termijn voor de aanwending gepaard (doet) gaan », moet artikel 9, § 2, laatste lid, aldus geïnterpreteerd worden dat het uitsluitend de machtigingsvoorwaarden beoogt die de algemene en sectoriële voorwaarden aanvullen.

Artikel 9, §2, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 schendt de bevoegdheidsverdelende regels niet vermits het niet afwijkt noch toestaat af te wijken van de algemene en sectoriële voorwaarden die toepasselijk zijn op de lozing van het afvalwater.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 9, § 2, van het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling schendt niet de regels die door of krachtens de Grondwet waren vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, van kracht op het ogenblik waarop die bepaling is aangenomen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 9 februari 1995, door de voormelde zetel, waarin rechter E. Cerexhe voor de uitspraak is vervangen door rechter R. Henneuse, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior