KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 29 juni 1993 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 oktober 1977 betreffende de handel in meststoffen en bodemverbeterende middelen" (L. 22.564/8),

2° een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 oktober 1977 betreffende de handel in meststoffen en bodemverbeterende middelen" (L. 22.565/8),

heeft op 8 februari 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 29 juin 1993, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 6 octobre 1977 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol" (L. 22.564/8),

2° un projet d'arrêté ministériel "portant modification de l'arrêté ministériel du 7 octobre 1977 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol" (L. 22.565/8),

a donné le 8 février 1994 l'avis suivant :

1.1. Het ontwerp L. 22.564/8 dient zich aan als een wijziging van het koninklijk besluit van 6 oktober 1977 betreffende de handel in meststoffen en bodemverbeterende middelen met betrekking tot verschillende soorten van slib.

Voor slib afkomstig van zuiveringsinstallaties voor huishoudelijk of stedelijk afval en voor industrieel slib voert het de verplichting in om bepaalde vermeldingen inzake het gebruik ervan aan te brengen :

- hetzij op de verpakking of op een daaraan bevestigd etiket;

- hetzij op een afzonderlijk document dat de produkten vergezelt wanneer ze onverpakt worden vervoerd of geleverd.

Slib afkomstig van huishoudelijke septische putten wordt uit het toepassingsgebied van het voornoemde koninklijk besluit van 6 oktober 1977 uitgesloten.

Om overeenkomstig artikel 4 van dat koninklijk besluit de handel mogelijk te maken, wordt met betrekking tot de twee eerstvermelde soorten slib de bijlage bij het koninklijk besluit aangevuld met voorschriften inzake de wijze van produktie en de samenstelling.

1.2. Het ontwerp L. 22.565/8 beoogt uitvoering te geven aan de door het ontwerp L. 22.564/8 aan de Minister gegeven delegatie (zie de bijlage van dat laatste ontwerp).

2. De thans voor advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk en ministerieel besluit zijn in wezen identiek met de ontwerpen waarover de Raad van State op 9 juli 1991 de adviezen L. 20.867/8 en L. 20.868/8 heeft gegeven.

In die adviezen heeft de afdeling wetgeving in essentie gesteld :

- dat het ontwerp van koninklijk besluit (L. 20.867/8) kennelijk werd geïnspireerd door de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (86/278/EEG),

- dat die richtlijn, zoals de Raad van State reeds eerder had opgemerkt in de adviezen L. 19.215/8 en L. 19.216/8 van 26 september 1989 over een ontwerp van koninklijk besluit en een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de handel en het gebruik van slib voor landbouwkundige doeleinden", klaarblijkelijk de bescherming van het leefmilieu op het oog heeft en dat zij meer bepaald betrekking heeft op maatregelen die moeten worden genomen om te voorkomen dat de bodem en het grond- en oppervlaktewater worden verontreinigd door het aanwenden van slib dat giftige of gevaarlijke afvalstoffen bevat;

- dat bijgevolg de implementatie van die richtlijn, door het opnemen in het interne recht van de vereiste legislatieve en bestuursrechtelijke maatregelen, tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort krachtens artikel 6, § 1, II, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de

bijzondere wet van 8 augustus 1988, volgens welke bepaling respectievelijk "de bescherming van het leefmilieu" en "het afvalstoffenbeleid" aangelegenheden zijn als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet;

- dat de ontwerpen, onder het mom de handel te regelen, in werkelijkheid - althans voor een belangrijk deel - de tenuitvoerlegging blijken te beogen van de in de richtlijn 86/278/EEG opgenomen voorschriften inzake het gebruik van het bedoelde zuiveringsslib en zodoende niet alleen het bevoegdheidsdomein van de Gewesten betreden, maar bovendien niet als een rechtsgeldige en voor de betrokkenen bindende omzetting in intern recht van de richtlijn kunnen worden aangemerkt.

3. De vaststelling dat de Raad van State reeds eerder advies heeft gegeven over ontwerpen die niet wezenlijk verschillen van de thans voorgelegde ontwerpen moet, overeenkomstig de constante rechtspraak van de afdeling wetgeving, normalerwijze leiden tot het niet-ontvankelijk verklaren van de nieuwe adviesaanvraag (1).

---

(1) Daarbij komt nog dat, zoals blijkt uit de adviesaanvraag, de federale overheid op 15 februari 1993 bij de afdeling administratie van de Raad van State een annulatieberoep heeft ingesteld tegen het besluit van de Vlaamse Executieve van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen, in welk beroep inzonderheid de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest wordt betwist om de richtlijn 86/278/EEG in intern recht om te zetten. Het aanhangig zijn van die betwisting voor de afdeling administratie staat eraan in de weg dat de afdeling wetgeving uitspraak zou doen over in dat beroep opgeworpen rechtsvragen.

De bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur heeft evenwel, met ingang van 30 juli 1993 (1), wijzigingen aangebracht in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Gewesten, onder meer wat "het leefmilieu" betreft.

De afdeling wetgeving dient derhalve te onderzoeken of die wetswijziging een invloed heeft op het standpunt dat zij met betrekking tot de voorgelegde ontwerpen heeft ingenomen in haar voornoemde adviezen L. 20.867/8 en L. 20.868/8.

Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de voornoemde bijzondere wet van 16 juli 1993, maakt op de principiële bevoegdheid van de Gewesten inzake leefmilieu een uitzondering ten behoeve van de federale overheid wat "het vaststellen van de produktnormen" betreft. Er moet derhalve worden onderzocht of de voorgelegde ontwerpen kunnen worden geacht "produktnormen" te bevatten in de zin van die bijzondere wetsbepaling.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van die bepaling dienen als produktnormen te worden aangemerkt "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

---

(1) Met andere woorden nadat de adviezen L. 20.867/8 en L. 20.868/8 werden gegeven en nadat het hiervoren vermelde annulatieberoep werd ingesteld.

beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van produkten" (Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 17).

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling (1) en tijdens de verdere parlementaire voorbereiding ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie (2) - werd er bij herhaling op gewezen dat als "produktnormen" in de zin van die bepaling alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan produkten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden "bij het op de markt brengen". Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake produktnormen aan de federale overheid wordt immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie (E.M.U.) te vrijwaren (3) en obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de Gewesten uit de weg te ruimen (4).

Inzonderheid in het verslag van de bevoegde Kamercommissie (stuk 1063/7 - 92/93) werd nader ingegaan op "de raakvlakken tussen de federale bevoegdheid inzake

---

(1) Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 20.

(2) Parl. St., Kamer, 1063/7 - 92/93, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

(3) Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 20, en Kamer, 1063/7 - 92/93, p. 37.

(4) Parl. St., Senaat, 558-5 (1992-1993), p. 67.

produktnormen en de gewestelijke bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid (verpakkingsafval en secundaire grondstoffen) ..." (p. 36).

In dat verband werd erop gewezen dat het niet de bedoeling is van de bijzondere wetgever "dat de gewestelijke bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid ... door de federale overheid zal worden ondergraven via een extensieve interpretatie van het begrip "produktnormen"" en dat het derhalve "noodzakelijk (is) dit begrip te verduidelijken door uitdrukkelijk te stellen dat :

- ...
- het vaststellen van normen waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als secundaire grondstoffen te kunnen worden aangewend in produktieprocessen of bij andere nuttige toepassingen, ... tot de exclusieve bevoegdheid van de Gewesten inzake afvalstoffenbeleid behoort, en geen produktnormen zijn in de zin van de bijzondere wet" (ibidem).

Die interpretatie werd door de Eerste Minister als volgt bevestigd :

"Afgezien van de specifieke toepassingen inzake milieukeuren en produktheffingen, is een produktnorm een norm die voorwaarden stelt waaraan een produkt moet voldoen om op de markt gebracht te mogen worden.

Concreet betekent dit dat maatregelen ter bevordering van hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsmateriaal, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte produkt op de markt is gebracht, behoren tot het afvalstoffenbeleid van de gewesten. Alleen wanneer specificaties inzake de verpakkingen worden opgelegd waaraan een produkt moet voldoen voordat het op de markt mag worden ge-

bracht (= beperkingen van wat op de Belgische markt verhandeld mag worden) is er sprake van een produktnorm.

Met toepassing van deze principes, en zoals door de verslaggever werd gesteld, vallen ook onder het afvalstoffenbeleid van de gewesten :

- het vaststellen van normen waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als secundaire grondstoffen te kunnen worden aangewend in produktieprocessen of bij andere nuttige toepassingen;

- alle maatregelen met betrekking tot het gebruik van bepaalde stoffen en produkten in vaste inrichtingen en de emissie van stoffen door dergelijke inrichtingen" (ibidem, p. 44)".

Aangezien de ontwerpen ertoe strekken normen vast te stellen waaraan afvalstoffen (met name zuiveringsslib) moeten voldoen om te kunnen worden aangewend bij nuttige toepassingen in de landbouw, moet - op basis van de aangehaalde passussen van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 - worden geconcludeerd dat de ontworpen regelingen niet kunnen worden aangemerkt als "produktnormen" waarvan de vaststelling tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, maar dat ze milieuhygiënische normen in verband met afvalstoffen zijn waarvoor uitsluitend de Gewesten bevoegd zijn.

1.1. Le projet L. 22.564/8 se présente comme une modification de l'arrêté royal du 6 octobre 1977 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol, en ce qui concerne divers types de boues.

Pour les boues en provenance d'installations d'épuration de déchets domestiques ou urbains et pour les boues industrielles, il instaure l'obligation d'apporter certaines mentions relatives à leur utilisation :

- soit sur l'emballage ou sur une étiquette y attachée;

- soit sur un document séparé accompagnant les produits lorsqu'ils sont transportés à l'état non emballé ou livrés en vrac.

Les boues résiduaires de fosses septiques domestiques sont exclues du champ d'application de l'arrêté royal du 6 octobre 1977 précité.

Afin de permettre le commerce, conformément à l'article 4 de l'arrêté royal précité, l'annexe de cet arrêté est complétée, en ce qui concerne les deux premiers types de boues cités, par des prescriptions relatives au mode de production et à la composition.

1.2. Le projet L. 22.565/8 a pour but de mettre en oeuvre la délégation donnée au Ministre par le projet L. 22.564/8 (voir l'annexe de ce dernier projet).

2. Les projets d'arrêté royal et ministériel présentement soumis pour avis sont en substance identiques aux projets sur lesquels le Conseil d'Etat a rendu le 9 juillet 1991 les avis L. 20.867/8 et L. 20.868/8.

Dans ces avis, la section de législation a essentiellement constaté :

- que le projet d'arrêté royal (L. 20.867/8) s'inspirait manifestement de la directive du Conseil des Communautés européennes du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (86/278/CEE),

- que cette directive, ainsi que le Conseil d'Etat l'avait déjà observé précédemment dans ses avis L. 19.215/8 et L. 19.216/8 du 26 septembre 1989 sur un projet d'arrêté royal et un projet d'arrêté ministériel "relatif à la commercialisation et à l'utilisation des boues à des fins agricoles", vise manifestement la protection de l'environnement et concerne plus particulièrement les mesures devant être prises afin d'éviter que les sols et les eaux souterraines et superficielles soient pollués par l'utilisation de boues contenant des déchets nocifs et dangereux;

- que, par conséquent, la mise en oeuvre de cette directive par l'intégration dans le droit interne des mesures législatives, réglementaires et administratives requises, relève de la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, aux termes duquel "la

protection de l'environnement" et "la politique des déchets" constituent des matières visées à l'article 107quater de la Constitution;

- que, sous le couvert d'une réglementation du commerce, les projets semblent en réalité - du moins pour une partie importante - viser à mettre en oeuvre les dispositions de la directive 86/278/CEE, en matière d'utilisation desdites boues d'épuration et, ce faisant, empiètent non seulement sur le domaine de compétence des Régions, mais ne peuvent en outre être considérés comme une transposition, juridiquement valable et obligatoire pour les intéressés, de la directive dans le droit interne.

3. La constatation que le Conseil d'Etat a déjà émis précédemment un avis sur des projets qui ne diffèrent pas essentiellement des projets aujourd'hui soumis doit normalement avoir pour effet, conformément à la jurisprudence constante de la section de législation, que la demande d'avis est déclarée irrecevable (1).

---

(1) A cela s'ajoute que, comme il appert de la demande d'avis, l'autorité fédérale a introduit le 15 février 1993 un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat contre l'arrêté de l'Exécutif flamand du 7 janvier 1992 portant fixation du règlement flamand relatif aux conditions écologiques applicables aux établissements incommodes, recours par lequel elle conteste notamment la compétence de la Région flamande pour transposer la directive 86/278/CEE en droit interne. Cette contestation portée devant la section d'administration fait obstacle à ce que la section de législation statue sur les points de droit soulevés par ce recours.

La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat a toutefois apporté des modifications, à partir du 30 juillet 1993 (1), à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions, notamment en ce qui concerne "l'environnement".

Il incombe dès lors à la section de législation d'examiner si cette modification législative a une influence sur la position qu'elle a adoptée dans ses avis L. 20.867/8 et L. 20.868/8 précités, à propos des présents projets.

L'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 précitée, instaure, au profit de l'autorité fédérale, une exception à la compétence dévolue en principe aux Régions en matière d'environnement, exception qui concerne "l'établissement des normes de produits". Il y a lieu d'examiner, dès lors, si les projets soumis peuvent être réputés contenir des "normes de produits" au sens de cette disposition de loi spéciale.

Selon les travaux préparatoires de cette disposition, il y a lieu de qualifier de normes de produits "des normes qui fixent les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser, ou qui contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage et le marquage des produits" (Doc. parl., Sénat, 558-1 (1992-1993), p. 17).

---

(1) En d'autres termes après que les avis L. 20.867/8 et L. 20.868/8 eurent été donnés et que le recours en annulation cité plus haut eut été introduit.

Les développements se rapportant à la disposition de loi spéciale visée (1) et les travaux préparatoires ultérieures la concernant - notamment lors de l'examen par la Commission compétente de la Chambre (2) - ont souligné à maintes reprises qu'il faut uniquement regarder comme "normes de produits" au sens de cette disposition, les prescriptions auxquelles doivent répondre, d'un point de vue écologique, les produits "au moment de leur lancement sur le marché". En effet, la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (U.E.M.) (3) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les Régions (4) justifie précisément que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

C'est dans le rapport de la Commission compétente de la Chambre (doc. 1063/7 - 92/93) qu'a été plus particulièrement approfondie la question des "domaines où la compétence fédérale en matière de normes de produits se heurte à la compétence régionale en matière de politique des déchets (déchets d'emballage et matières premières secondaires) ..." (p. 36).

---

(1) Doc. parl., Sénat, 558-1 (1992-1993), p. 20.

(2) Doc. parl., Chambre, 1063/7 - 92/93, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

(3) Doc. parl., Sénat, 558-1 (1992-1993), p. 20, et Chambre, 1063/7 - 92/93, p. 37.

(4) Doc. parl., Sénat, 558-5 (1992-1993), p. 67.

A cet égard, il a été souligné qu'il n'entre pas dans les intentions du législateur spécial que "la compétence régionale en matière de politique des déchets ... risque ... d'être remise en cause par l'autorité fédérale si celle-ci donne une interprétation extensive du concept de "normes de produits"" et qu'"il faut (dès lors) préciser ce concept en prévoyant explicitement que :

- ...
- la fixation des normes auxquelles les déchets doivent satisfaire pour pouvoir être utilisés comme matières premières secondaires dans les processus de production ou à d'autres fins utiles relève ... de la compétence exclusive des régions en matière de politique des déchets et ne sont pas des normes de produits au sens de la loi spéciale" (ibidem).

Cette interprétation a été confirmée comme suit par le Premier Ministre :

"Indépendamment des applications spécifiques en matière d'écolabels et de taxes ou redevances sur les produits, une norme de produit est une norme qui fixe les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché.

Concrètement, cela signifie que les mesures destinées à encourager la réutilisation d'emballages et le recyclage des déchets provenant d'emballages qui sont prises après que l'emballage ainsi que le produit emballé ont été mis sur le marché relèvent de la politique des déchets des régions. Ce n'est que lorsque sont imposées aux emballages des spécifications auxquelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché (= restrictions quant à ce qui peut être commercialisé sur le marché belge) que l'on peut parler d'une norme de produit.

En application de ces principes et ainsi que le rapporteur l'a précisé, relèvent aussi de la politique des déchets des régions :

- la fixation des normes auxquelles les déchets doivent satisfaire pour pouvoir être utilisés en tant que matières premières secondaires dans le cadre de processus de production ou d'autres applications utiles;

- toutes les mesures concernant l'utilisation de certaines substances et produits dans des installations fixes ainsi que l'émission des substances par ces installations" (ibidem, p. 44).

Dès lors que les projets tendent à arrêter des normes auxquelles les déchets (notamment les boues d'épuration) doivent satisfaire pour pouvoir être utilisées à des fins utiles en agriculture, force est de conclure - sur la base des extraits cités des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 - que les règles en projet ne peuvent être qualifiées de "normes de produits" dont l'établissement relève de la compétence de l'autorité fédérale, mais qu'il s'agit de normes en matière d'hygiène de l'environnement relatives à des déchets, pour lesquelles seules les Régions sont compétentes.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER, kamervoorzitter, voorzitter,
Monsieur : président de chambre, président,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,
Madame : président de chambre,

de Heer : M. VAN DAMME, staatsraad,
Monsieur : conseiller d'Etat,

de Heren : J. GIJSSELS, assessoren van de
Messieurs : A. ALEN, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.