20-10-1989
Vandermeulebroecke

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 5 juli 1989 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de handel en het gebruik van slib voor landbouwkundige doeleinden",

2° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de handel en het gebruik van slib voor landbouwkundige doeleinden",

heeft op 26 september 1989 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 5 juillet 1989, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "relatif à la commercialisation et à l'utilisation des boues à des fins agricoles",

2° un arrêté ministériel relatif à la commercialisation et à l'utilisation des boues à des fins agricoles",

a donné le 26 septembre 1989 l'avis suivant :

1. Zoals o.m. blijkt uit hun aanhef, wordt met de ontworpen besluiten in hoofdzaak de omzetting in intern Belgisch recht beoogd van 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/E.E.G.).

2. De vermelde richtlijn strekt ertoe het gebruik (1) van slib afkomstig van zuiveringsinstallaties - en inzonderheid dat gebruik in de landbouw (2) - aan beperkingen te onderwerpen ten einde "nadelige gevolgen voor bodem, planten, dieren en mensen" (3) en voor het "oppervlaktewater en grondwater" (4) te voorkomen. Ongecontroleerd gebruik van het bedoelde slib - zo blijkt uit de aanhef van de richtlijn - kan schadelijke gevolgen hebben voor de vermelde compartimenten van het milieu ingevolge de hoge

.../...

---

(1) Luidens artikel 2, d), van de richtlijn wordt onder "gebruik" verstaan, "het verspreiden van slib op de bodem, alsmede elke andere toepassing van slib op of in de bodem".

(2) Hoewel in de meeste bepalingen van de richtlijn uitdrukkelijk sprake is van "gebruik in de landbouw", is dat bijvoorbeeld niet het geval in artikel 5.

(3) Artikel 1 van de richtlijn.

(4) Zie o.m. artikel 8 van de richtlijn.

concentraties van zware metalen in het zuiveringsslib, welke via de bodem en het water in de menselijke en dierlijke voedselketen kunnen terechtkomen.

3. De implementatie van E.E.G.-richtlijnen, door het opnemen in het Belgisch interne recht van de vereiste legislatieve en bestuursrechtelijke maatregelen, is zaak van de organen die overeenkomstig de in België geldende constitutionele voorschriften voor de betrokken aangelegenheid bevoegd zijn.

Aangezien de richtlijn 86/278/E.E.G. klaarblijkelijk de bescherming van het leefmilieu op het oog heeft, en 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, moet worden vastgesteld dat de uitvoering van die richtlijn tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.

Luidens artikel 6, § 1, II, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, zijn immers respectievelijk "de bescherming van het leefmilieu" en "het afvalstoffenbeleid" aangelegenheden als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet en is er, wat meer bepaald de bescherming van het leefmilieu betreft, nog slechts ruimte voor enig optreden van de nationale overheid "wanneer er geen Europese normen bestaan".

De conclusie moet dan ook zijn dat de nationale overheid niet bevoegd is om de ontworpen maatregelen vast te stellen.

De omstandigheid dat de richtlijn - en meteen ook de ontworpen besluiten - meer bepaald wat de landbouw betreft restricties opleggen inzake het aanwenden van het slib, kan geen determinerende invloed hebben op de bevoegdheidsvraag : milieubeleid impliceert immers noodzakelijkerwijze dat beperkingen kunnen worden opgelegd aan activiteiten die milieuhinder veroorzaken - ook als het beleid inzake die activiteiten niet tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort. Er zou zich in dat verband slechts een moeilijkheid voordoen indien de ontworpen bepalingen dermate verregaande beperkingen zouden opleggen dat een doeltreffend landbouwbeleid erdoor onmogelijk wordt gemaakt en bijvoorbeeld de exploitatie van landbouwbedrijven er buiten iedere redelijke proportie zou worden door gehinderd. Zulks is in casu kennelijk niet het geval.

Het is verder evenmin relevant dat de ontworpen maatregelen uiteindelijk de volksgezondheid en de bescherming van de consument op het oog hebben (1). De volksgezondheid is immers één van de finaliteiten van het milieubeleid en, alhoewel daaruit niet mag worden afgeleid dat

.../...

---

(1) Zie inzonderheid artikel 10, 2° en 3°, van het ontwerp van koninklijk besluit (artikel 7, b) en c), van de richtlijn).

iedere maatregel die gericht is op de volksgezondheid tot het domein van de leefmilieubescherming behoort, is dit wel het geval wanneer de maatregel ertoe strekt de menselijke gezondheid te vrijwaren tegen schadelijke invloeden die zich voordoen in het leefmilieu (in casu de aanwezigheid van zware metalen in de bodem) (1).

---

(1) Zie B. JADOT, "L'Etat, la région et la protection de l'environnement", in "Les cahiers constitutionnels", 1-2/1985, p. 28.

1. Ainsi qu'il appert notamment de leur préambule, les arrêtés en projet visent principalement à transposer dans le droit interne belge 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/C.E.E.).

2. La directive susnommée vise à restreindre l'utilisation (1) de boues issues de stations d'épuration - et notamment cette utilisation dans l'agriculture (2) - en vue d'éviter "des effets nocifs sur les sols, la végétation, les animaux et l'homme" (3) et sur "les eaux superficielles et souterraines (4). Selon le préambule de la directive, l'utilisation incontrôlée des boues susvisées peut avoir des effets préjudiciables sur les divers éléments du milieu naturel mentionnés, dus à des concentrations élevées de métaux lourds dans les boues d'épuration, qui par le biais des sols et de l'eau, peuvent se retrouver dans la chaîne alimentaire de l'homme et de l'animal.

---

.../...

(1) Aux termes de l'article 2, d), de la directive, l'on entend par "utilisation" "l'épandage des boues sur les sols ou toute autre application des boues sur et dans les sols".

(2) Bien que dans la plupart des dispositions de la directive il soit expressément fait mention de l'"utilisation dans l'agriculture", cela n'est pas le cas par exemple à l'article 5.

(3) Article premier de la directive.

(4) Cf. notamment l'article 8 de la directive.

3. La mise en oeuvre de directives C.E.E., par l'intégration, dans le droit interne belge, des mesures législatives et administratives requises, relève des organes qui, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur en Belgique, sont compétents pour la matière concernée.

Etant donné que la directive 86/278/C.E.E. vise manifestement la protection de l'environnement, et concerne plus particulièrement les mesures devant être prises afin d'éviter que les sols, les eaux souterraines et superficielles soient pollués par l'utilisation de boues contenant des déchets nocifs et dangereux, il y a lieu de constater que l'exécution de cette directive relève des Régions.

Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 8 août 1988, "la protection de l'environnement" et "la politique des déchets" constituent en effet des matières telles que les entend l'article 107quater de la Constitution et, en ce qui concerne plus particulièrement la protection de l'environnement, l'autorité nationale ne peut plus intervenir que "lorsqu'il n'existe pas de normes européennes".

Force est donc de conclure que l'autorité nationale n'est pas compétente pour arrêter les mesures en projet.

.../...

La circonstance que la directive - et par là même les arrêtés en projet - impose, plus particulièrement en ce qui concerne l'agriculture, des restrictions en matière d'utilisation des boues, ne peut avoir d'influence déterminante sur la question relative aux compétences : la politique de l'environnement implique en effet nécessairement que des limitations puissent être imposées à des activités qui nuisent à l'environnement, même si la politique relative à ces activités ne relève pas des Régions. A cet égard, il n'y aurait de problème que si les dispositions en projet imposaient des restrictions à ce point radicales qu'une politique agricole efficace en deviendrait impossible et que, par exemple, l'exploitation d'entreprises agricoles en serait entravée dans des proportions excédant les limites du raisonnable. Tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence.

Par ailleurs, la circonstance que les mesures en projet visent, en définitive, la santé publique et la protection du consommateur (1), est tout autant dénuée de pertinence. La santé publique est en effet l'un des objectifs de la politique de l'environnement et, bien qu'il ne puisse en être déduit que toute mesure visant la santé publique soit du domaine de la protection de l'environnement, tel est le cas néanmoins lorsque la mesure vise à préserver la santé de l'homme contre les effets nocifs qui se produisent dans son cadre de vie (en l'occurrence, la présence de métaux lourds dans le sol) (2).

---

(1) Cf. notamment l'article 10, 2° et 3°, du projet d'arrêté royal (article 7, b) et c), de la directive).
(2) Cf. B. JADOT, "L'Etat, la région et la protection de l'environnement", dans "Les cahiers constitutionnels", 1-2/1985, p. 28.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, 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 de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.