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 5 juni 1991 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over :

1Eeen ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 oktober 1977 betreffende de handel in meststoffen en bodemverbeterende middelen" (L. 20.867/8),

2Eeen ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministe- rieel besluit van 7 okto-ber 1977 betreffende de handel in meststoffen en bodemverbeterende middelen" (L. 20.868/8),

heeft op 9 juli 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 5 juin 1991, d'une demande d'avis sur :

1Eun projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 6 octobre 1977 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol" (L. 20.867/8),

2Eun 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. 20.868/8),

a donné le 9 juillet 1991 l'avis suivant :

1.1. Het ontwerp L. 20.867 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 hogervermelde koninklijk besluit van 6 oktober 1977 uitgesloten.

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

1.2. Het ontwerp L. 20.868/8 beoogt uitvoering te geven aan de door het ontwerp L. 20.867/8 aan de Minister gegeven delegatie (zie de bijlage van dat laatste ontwerp).

2.1. Het ontwerp L. 20.867/8 werd duidelijk 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) (zie het derde lid van de aanhef; vergelijk artikel 2 van het ontwerp met artikel 7 van de richtlijn en bijlage I in haar kolom "Beschrijving", derde lid, met artikel 2, sub b), van de richtlijn).

2.2. Zoals de Raad van State reeds eerder heeft 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", heeft deze richtlijn klaarblijkelijk de bescherming van het leefmilieu op het oog en heeft zij meer bepaald betrekking 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.

Bijgevolg behoort 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 krachtens artikel 6, § 1, II, 1E en 2E, 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.

2.3. Overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn zal het gebruik van slib in de landbouw slechts mogelijk zijn :

-wat het slib betreft bedoeld in artikel 2, onder a), i), van de richtlijn, nadat de Gewesten de richtlijn hebben omgezet in intern recht;

-wat het slib betreft bedoeld in artikel 2, onder a), ii), van de richtlijn, voor zover het werd behandeld (zie artikel 6) en onder de voorwaarden die de Gewesten eventueel noodzakelijk achten voor de bescherming van de gezondheid van mens en milieu;

-wat het slib betreft bedoeld in artikel 2, onder a), iii), van de richtlijn, uitsluitend nadat de Gewesten ter zake regels hebben gesteld.

Bovendien kunnen de Gewesten overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn strengere maatregelen treffen dan die in de richtlijn bepaald.

2.4. Onder het mom de handel te regelen, blijkt het ontwerp in werkelijkheid - althans voor een belangrijk deel - de tenuitvoerlegging te beogen van de in de richtlijn 86/278/EEG opgenomen voorschriften inzake het gebruik van het bedoelde zuiveringsslib.

Die tenuitvoerlegging komt, zoals hiervoren gesteld, de Gewesten toe en de via het ontwerp door de Staat onrechtstreeks ingevoerde gebruiksreglementering kan niet gelden als een rechtsgeldige en voor de betrokkenen bindende omzetting in intern recht van de richtlijn.

De uitwerking en sanctionering van de ontworpen regeling blijven immers beperkt tot de handelsbetrekkingen tussen kopers en verkopers en laten in rechte het gebruik als zodanig onverlet.

Er moet overigens worden opgemerkt dat de ontworpen bepalingen - ook in zoverre ze alleen maar verwijzen naar de regels die in de richtlijn werden vastgesteld voor het gebruik van slib - niet in overeenstemming zijn met de voorschriften van de richtlijn.

Zo kan er bijvoorbeeld worden op gewezen dat volgens artikel 6, sub a), van de richtlijn slib in de landbouw slechts kan worden gebruikt nadat het behandeld werd. In de bijlage bij het ontwerp wordt met betrekking tot slib afkomstig van zuiveringsinstallaties voor huishoudelijk of stedelijk afvalwater van die behandeling geen melding gemaakt.

Zo moet er eveneens op gewezen worden dat in het ontworpen artikel 9, 8E, (artikel 2 van het ontwerp) op verschillende punten afgeweken wordt van het bepaalde in artikel 7 van de richtlijn.

De conclusie uit het voorafgaande blijkt dan ook te moeten zijn dat zolang de Gewesten niet de nodige maatregelen hebben genomen ter uitvoering van de richtlijn, het ontwerp op zijn minst voorbarig is.

3. Gelet op de hiervoren gemaakte opmerkingen met betrekking tot het ontwerp L. 20.867/8, in de bijlage waarvan het ontworpen ministerieel besluit (L. 20.868/8) zijn rechtsgrond dient te vinden, kan, wat dat laatste ontwerp betreft, ermee worden volstaan naar die opmerkingen te verwijzen.

1.1. Le projet L. 20.867 se présente comme une modification de l'arrêté royal du 6 octobre 1977 relatif au com-merce 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 arrê-té 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. 20.868/8 a pour but de mettre en oeuvre la délégation donnée au Ministre par le pro- jet L. 20.867/8 (voir l'annexe de ce dernier projet).

2.1. Le projet L. 20.867/8 s'inspire 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) (voir le troisième alinéa du préambule; comparer l'article 2 du projet avec l'article 7 de la directive et l'annexe I, colonne "Description", alinéa 3 avec l'article 2, b, de la directive).

2.2. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà observé pré-cédemment 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", la directive précitée 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.

Par conséquent, la mise en oeuvre de cette direc-tive 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, 1E et 2E, 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 ma- tières visées à l'article 107quater de la Constitution.

2.3. Conformément à l'article 3 de la directive, l'utilisation de boues en agriculture ne sera possible :

-en ce qui concerne les boues visées à l'article 2, point a), sous i), de la directive, que lorsque les Régions auront transposé la directive dans le droit interne;

-en ce qui concerne les boues visées à l'article 2, point a), sous ii), de la directive, pour autant qu'elles aient été traitées (voir l'article 6) et sous réserve des conditions que les Régions peuvent estimer nécessaires afin d'assurer la protection de la santé de l'homme et de l'environnement;

-en ce qui concerne les boues visées à l'article 2, point a), sous iii), de la directive, que lorsque les Régions auront arrêté des règles en la matière.

Au surplus, conformément à l'article 12 de la directive, les Régions peuvent adopter des mesures plus sévères que celles prévues dans la directive.

2.4. Sous le couvert d'une réglementation du commerce, le projet semble 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 des boues d'épuration visées.

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, cette mise en oeuvre appartient aux Régions et la réglementation de l'utilisation, que l'Etat instaure indirectement par le truchement du projet, ne vaut pas une transposition, juri-diquement valable et obligatoire pour les intéressés, de la directive dans le droit interne.

En effet, la réglementation en projet et les sanc-tions qu'elle prévoit se limitent aux relations commercia-les entre acheteurs et vendeurs et ne portent pas, en droit, sur l'utilisation en tant que telle.

Il convient d'autre part de remarquer que les dispositions en projet - même dans la mesure où elles ne font que se référer aux règles que la directive fixe en ce qui concerne l'utilisation de boues - ne sont pas conformes aux prescriptions de la directive.

C'est ainsi qu'il peut être signalé, à titre d'exemple, que selon l'article 6, a), de la directive, les boues ne peuvent être utilisées en agriculture qu'après avoir été traitées. Dans l'annexe du projet, il n'est pas fait mention de ce traitement en ce qui concerne les boues résiduaires issues de stations d'épuration traitant des eaux domestiques ou urbaines.

Il convient de signaler également que l'article 9, 8E, en projet (article 2 du projet) s'écarte sur plusieurs points de l'article 7 de la directive.

Il convient, dès lors, de conclure de ce qui pré-cède que tant que les Régions n'auront pas pris les mesures nécessaires en vue de l'exécution de la directive, le projet est pour le moins prématuré.

3. Compte tenu des observations formulées ci-dessus au sujet du projet L. 20.867/8, dans l'annexe duquel l'ar-rêté ministériel en projet (L. 20.868/8) doit trouver son fondement légal, il peut suffire, en ce qui concerne ce dernier projet, de renvoyer à ces observations.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter, président de chambre,
	W. DEROOVER, D. VERBIEST,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	J. GIJSSELS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	F. LIEVENS,	griffier, 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. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-referendaris.

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. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. VAN VAERENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.