KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e mei 1982 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende afvalstoffen", heeft de 19e mei 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 19 mai 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux déchets", a donné le 19 mai 1982 l'avis suivant :

Volgens artikel 1 strekt het ontwerp van wet tot bescherming van de gezondheid van de mens, tot vrijwaring van "het leefmilieu tegen de ongewenste of schadelijke gevolgen teweeggebracht door de afvalstoffen" en tot het vermijden van "de verspilling van natuurlijke rijkdommen, grondstoffen en energie". De aldus omschreven doeleinden zullen volgens hetzelfde artikel van het ontwerp worden bereikt door het beperken "van de vorming van afvalstoffen", door het bevorderen van het "hergebruik, de recuperatie en de recyclage van de afvalstoffen", door het vaststellen van normen om de gevaren te vermijden "die verbonden zijn aan de verwijdering van de ontstane afvalstoffen", en ten slotte door het "uitvoeren van de richtlijnen van de Europese Gemeenschap inzake afval".

Artikel 2, a en e, van het ontwerp verstaat onder afvalstoffen "elke stof of elk voorwerp waarvan de houder hetzij zich ontdoet, hetzij verplicht is zich te ontdoen op grond van een wettelijke bepaling, afvalprodukten, residu's stoffen waarvan de verwijdering aan de gang is, dwangafval", respectievelijk onder gevaarlijke afval "alle afval die stoffen of materies bevat waarvan de aard, de hoeveelheid of concentratie een risico voor de gezondheid of het leefmilieu inhoudt".

.../...

Volgens artikel 3 vallen de daarin opgesomde afvalstoffen, waaronder de giftige afvalstoffen, niet onder toepassing van het ontwerp.

De artikelen 11 tot 15 van het ontwerp die deel uitmaken van hoofdstuk V, waarvan het opschrift luidt "Bescherming van het leefmilieu tegen de gevaren verbonden aan afvalstoffen", strekken tot zodanige bescherming.

Volgens artikel 13 betreft het ontwerp ook de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de aangelegenheden die door het ontwerp van wet worden geregeld, kunnen worden ingedeeld als volgt :

1° het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en het ophalen en verwijderen van afvalstoffen;

2° het beschermen van het leefmilieu tegen de gevaren verbonden aan afvalstoffen;

3° het regelen van de invoer, de doorvoer en de uitvoer van afvalstoffen;

4° het vermijden van de verspilling van natuurlijke rijkdommen, grondstoffen en energie.

1° Wat betreft de afvalstoffen.

De ontworpen regeling beschouwt de voornoemde afvalstoffen onder de volgende, twee algemene aspecten : het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en het ophalen en het verwijderen van afvalstoffen.

.../...

De regeling die met toepassing van artikel 5 van het ontwerp van wet ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen zal worden vastgesteld, betreft "de fabricage, het op de markt brengen, de invoer en het gebruik van goederen".

Voor de toepassing van de regeling die bij of krachtens de ontworpen wet zal gelden, geeft artikel 2 van het ontwerp van wet volgende begripsbepalingen :

"verwijdering :

- het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen, alsmede het opslaan en storten ervan op of in de bodem,

- de verwerking, noodzakelijk voor hergebruik, terugwinning of recyclage van afvalstoffen.

terugwinning : activiteit om energie of grondstof geheel of gedeeltelijk van een afvalstof terug te winnen met het oog op zijn hergebruik.

recyclage : hergebruik van een stof of van een voorwerp volgens zijn oorspronkelijk doel".

De vraag is of het voorkomen van het ontstaan van afval, het ophalen en het verwijderen van afvalstoffen kan worden geregeld bij een wet die niet alleen toepasselijk is op het Brusselse Gewest maar ook op het Vlaamse en het Waalse Gewest.

.../...

Het lijdt geen twijfel dat de nationale wetgever bevoegd is om ten opzichte van het Brusselse Gewest de ontworpen regeling uit te vaardigen; hij is het echter niet ten opzichte van het Vlaamse en het Waalse Gewest om de volgende redenen :

In zijn advies betreffende het ontwerp van decreet, thans het decreet van 2 juli 1981 (Vlaamse Raad - Gedr. St. 131 (1980-1981), nr 1, blz. 12-13), was de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel dat :

"Volgens artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is "de ophaling en verwerking van afvalstoffen" een aangelegenheid als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, welke tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.

Uit de besprekingen inzonderheid in de Senaatscommissie blijkt dat inzake afvalstoffen in de regel het geheel van de bevoegdheid aan de Gewesten is overgedragen en dat de termen "ophaling" en "verwerking" zeer ruim dienen te worden uitgelegd, wegwerken en opslaan inbegrepen (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr 434/2, blz. 162-163). Deze uitleg strookt volkomen met de verduidelijking in de memorie van toelichting (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr 434/1, blz. 13 en volgende). Het vaststellen van de bepalingen van het decreet behoort aldus in de regel tot de bevoegdheid van de Vlaamse Raad ...".

Het is dan ook terecht dat het voornoemde decreet, uitgaande van de ruim op te vatten begripsbepaling van "ophalen" en "verwerking van afvalstoffen", regelingen treft

.../...

inzake het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen (artikelen 8 en 9), de verwijdering van afvalstoffen (artikelen 10 en 11), inzake de huishoudelijke afvalstoffen (artikelen 28 en 29), de industriële afvalstoffen (artikelen 30 tot en met 37), de voertuigwrakken (artikel 38), de afvalolie (artikel 40), de landbouwafvalstoffen (artikelen 41 en 42), de gevaarlijke stoffen (artikelen 43 en 44), en de bijzondere afvalstoffen (artikelen 45 en 46).

Uit wat voorafgaat volgt dat het gedeelte van het ontwerp van wet, dat uitsluitend het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, het ophalen en het verwerken van afvalstoffen betreft, duidelijkheidshalve in een afzonderlijk ontwerp van wet moet worden opgenomen dat uitsluitend op het Brusselse Gewest toepasselijk is.

Voor de conceptie van het voornoemde, afzonderlijke ontwerp van wet verdient het aanbeveling,met het oog op de harmonisering van de regeling vervat in dat ontwerp van wet, met het vermelde decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, het schema van het decreet als voorbeeld te nemen, wat medebrengt dat het ontwerp van wet zal moeten herschreven worden. Voor het goede begrip van de artikelen van het afzonderlijk ontwerp van wet dient de memorie van toelichting een artikelsgewijze nuttige commentaar te verstrekken.

De memorie van toelichting van het huidige ontwerp van wet is op dit punt te summier.

Als slotbeschouwing van onderhavige opmerkingen dient de aandacht van de Regering gevestigd te worden op het volgende :

.../...

Blijkens artikel 1 strekt het ontwerp van wet ook tot "uitvoering van de richtlijnen van de Europese Gemeenschap inzake afval". In aansluiting met dit artikel 1 bepaalt artikel 16 van het ontwerp van wet : "Onverminderd de bevoegdheid hem toegekend bij deze wet, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle vereiste maatregelen treffen binnen het toepassingsgebied van deze wet ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten. Deze maatregelen kunnen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen inhouden".

Weliswaar zijn de voornoemde richtlijnen, wat het te bereiken doel betreft, verplichtend voor de Lid-Staten. Maar de vraag, te weten welk publiekrechtelijk lichaam in België bevoegd en derhalve verantwoordelijk is voor de uitvoering van zodanige richtlijnen, moet worden beantwoord aan de hand van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Aangezien het "ophalen" en het "verwerken" tot de uitsluitende bevoegdheid behoort van het Vlaamse en het Waalse Gewest, elk wat zijn gebied betreft, zijn de Gewestraden of, in geval van delegatie, de Gewestexecutieven uitsluitend bevoegd en derhalve verantwoordelijk voor de uitvoering van de voornoemde richtlijnen, elk wat zijn gewest betreft. Het is dan ook terecht dat artikel 48 van het vermelde decreet van 2 juli 1981 bepaalt :

"Onverminderd de bevoegdheden toegekend bij dit decreet, kan de Vlaamse Executieve alle vereiste regelingen vaststellen ter nakoming van de verplichtingen die volgen uit

.../...

verdragen of uit de krachtens de verdragen tot stand gekomen internationale akten, welke regelingen de bepalingen van dit decreet kunnen opheffen of wijzigen".

Het aangehaalde artikel 16 van het ontwerp van wet is derhalve uitsluitend toepasselijk op het Brusselse Gewest.

2° De bescherming van het leefmilieu tegen de gevaren verbonden aan de afvalstoffen.

Volgens de memorie van toelichting strekt het ontwerp van wet tot "het vastleggen van wettelijke algemene en sectoriële normen ter bescherming van de mens en het leefmilieu tegen de gevaren verbonden aan afvalstoffen en aan de verwerking ervan".

Het is zeker dat een regeling in verband met afvalstoffen hoofdzakelijk, zoniet uitsluitend zodanige bescherming beoogt. De vraag of die bescherming moet geregeld worden door het Vlaamse en het Waalse Gewest overeenkomstig "de wettelijke algemene en sectoriële normen", kan alleen beantwoord worden op grond van artikel 6, § 1, II, 1° en 2°, van de vermelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het artikel luidt als volgt :

'Artikel 6. § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn : ...

II. Wat het leefmilieu betreft :

1° de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen;

2° de ophaling en verwerking van afvalstoffen;".

.../...

Uit deze bepaling blijkt dat de wettelijke algemene en sectoriële normen gelden voor het leefmilieu, met uitzondering evenwel voor de ophaling en de verwerking van afvalstoffen.

Hieruit volgt dat de bepalingen van het ontwerp van wet die algemene of sectoriële normen vaststellen in verband met de afvalstoffen die "opgehaald" of "verwerkt" worden in het Vlaamse en het Waalse Gewest, strijdig zijn met het aangehaalde artikel 6, § 1, II, 1° en 2°, van de vermelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en derhalve dienen te worden opgenomen in een afzonderlijk ontwerp van wet wat uitsluitend op het Brusselse Gewest toepasselijk is.

3° Het regelen van de invoer, de doorvoer en de uitvoer van afvalstoffen.

4° Het rationele gebruik van de natuurlijke rijkdommen en van energie, en het grondstoffenbeleid.

Deze materies behoren niet tot de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest en kunnen derhalve geregeld worden bij een wet. Om wetstechnische redenen verdient het aanbeveling die regeling op te nemen in een afzonderlijk ontwerp van wet.

+

Aangezien de aangelegenheden waarop het ontwerp van wet betrekking heeft, om de boven uiteengezette redenen over afzonderlijke ontwerpen van wet moeten worden verdeeld, is het voorbarig de regelingen vervat in het ontwerp van wet nader te onderzoeken.

Selon l'article 1er, le projet de loi vise à la protection de la santé de l'homme, à la sauvegarde de "l'environnement contre les effets indésirables ou préjudiciables provoqués par les déchets" et à la prévention du "gaspillage des ressources naturelles, des matières premières et de l'énergie". Toujours selon le même article, les objectifs ainsi définis seront réalisés en réduisant "la formation de déchets", en stimulant "la réutilisation, la récupération et le recyclage des déchets", en fixant des normes destinées à prévenir les dangers "liés à l'élimination des déchets existants" et enfin en "exécutant les directives de la Communauté Européenne en matière de déchets".

L'article 2, a et e, du projet entend par déchet "toute substance ou tout objet dont le détenteur soit se défait, soit a l'obligation de se défaire en vertu d'une disposition légale, les déchets résidus, matières en cours d'élimination, déchets forcés", et par déchet dangereux "tout déchet contenant des substances ou matières dont la nature, la quantité ou la concentration présente un risque pour la santé ou pour l'environnement".

L'article 3 dispose que les déchets qui y sont énumérés - notamment les déchets toxiques - ne sont pas concernés par le projet.

Les articles 11 à 15 du projet, qui forment un chapitre V intitulé "Protection de l'environnement contre les dangers dus aux déchets", visent à une telle protection.

.../...

Selon l'article 13, le projet concerne également l'importation, l'exportation et le transit de déchets.

De ce qui précède, il résulte que les matières qui sont réglées par le projet de loi peuvent, selon leur objet, se répartir comme suit :

1° la prévention de l'apparition de déchets, l'enlèvement et l'élimination des déchets;

2° la protection de l'environnement contre les dangers liés aux déchets;

3° la réglementation de l'importation, du transit et de l'exportation de déchets;

4° la prévention du gaspillage des ressources naturelles, des matières premières et de l'énergie.

1° En ce qui concerne les déchets.

La réglementation projetée considère les déchets précités sous le double rapport général de la prévention de leur apparition, d'une part, de leur enlèvement et de leur élimination, d'autre part.

Les règlements qui seront édictés en application de l'article 5 de la loi en projet, afin de prévenir l'apparition de déchets, concerneront "la fabrication, la mise dans le commerce, l'importation et l'emploi de produits".

.../...

Pour l'application de la réglementation qui sera établie par la loi en projet ou en vertu de celle-ci, l'article 2 définit les notions suivantes:

"élimination :

- le ramassage, le tri, le transport et le traitement des déchets, ainsi que le stockage et le dépôt sur ou dans le sol,

- les opérations de transformation, nécessaires pour la réutilisation, la récupération et le recyclage des déchets;

la récupération : l'action de récupérer l'énergie, la matière en toutou partie d'un déchet en vue de la réutilisation;

recyclage : réutilisation d'une matière ou d'un objet selon sa fin première".

Il est permis de se demander si la prévention de l'apparition de déchets, l'enlèvement et l'élimination des déchets peuvent être réglés par une loi qui est applicable non seulement à la Région bruxelloise mais aussi aux Régions wallonne et flamande.

Si le législateur national est sans nul doute compétent pour édicter la réglementation en projet à l'égard de la Région bruxelloise, il n'en a pas le pouvoir, en revanche, à l'égard des Régions wallonne et flamande, et ce, pour les motifs exposés ci-après:

.../...

Dans son avis relatif au projet de décret qui est devenu le décret du 2 juillet 1981 (Conseil flamand - Doc. 131, 1980-1981, n° 1, p. 12-13), le Conseil d'Etat, section de législation, s'exprimait en ces termes :

"Selon l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles "l'enlèvement et le traitement des déchets" constitue une des matières visées à l'article 107quater de la Constitution, matières qui relèvent de la compétence des Régions.

Il ressort des travaux préparatoires, et singulièrement des discussions en Commission du Sénat, qu'en matière de déchets la compétence tout entière est en principe transférée aux Régions et que les termes "enlèvement" et "traitement" doivent être interprétés dans un sens très large, l'élimination et le stockage étant compris dans ces termes (Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/2, pp. 162-163). Cette interprétation est en parfaite concordance avec la précision qui est donnée dans l'exposé des motifs (Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 13 et suivantes). L'établissement des dispositions du décret relève donc en principe de la compétence du Conseil flamand ...".

C'est dès lors à bon droit qu'à partir de la définition des notions de "collecte" et de "traitement des déchets" qui doivent être comprises dans un sens large, le décret susvisé établit des règles en vue de la prévention de l'apparition de déchets (articles 8 et 9), en vue de l'élimination des déchets (articles 10 et 11), en matière d'ordures ménagères (articles 28 et 29), de déchets industriels (articles

.../...

30 à 37), d'épaves de véhicules (article 38), d'huiles usagées (article 40), de déchets agricoles (articles 41 et 42), de déchets dangereux (articles 43 et 44) et de déchets particuliers (articles 45 et 46).

Il résulte des développements qui précèdent que la partie du projet de loi qui concerne exclusivement la prévention de l'apparition de déchets, l'enlèvement et le traitement de déchets, doit, par souci de clarté, être reprise dans un projet de loi distinct, applicable à la seule Région bruxelloise

Pour la conception de ce projet de loi distinct, il se recommande, dans le souci d'harmoniser la réglementation qu'il contiendra avec celle du décret précité du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, de s'inspirer du schéma adopté dans le décret; aussi le présent projet de loi devra-t-il faire l'objet d'une refonte. Afin d'assurer la bonne compréhension des articles du projet de loi distinct, l'exposé des motifs devra donner, article par article, un commentaire approprié.

Sur ce point, l'exposé des motifs du présent projet de loi est par trop sommaire.

En guise de considération finale clôturant les observations de la présente rubrique, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur ce qui suit :

Selon son article ler, le projet de loi vise aussi à exécuter "les directives de la Communauté Européenne en matière de déchets". Dans le prolongement de cet article ler, l'article 16 du projet de loi dispose : "Sans préjudice des compétences qui lui sont reconnues par la présente loi, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre

.../...

dans le cadre du champ d'application de la loi toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ces traités. Ces mesures peuvent porter abrogation ou modification des dispositions légales".

Certes, les directives précitées sont, pour ce qui est de l'objectif à atteindre, obligatoires à l'égard des Etats membres. Mais la question de savoir quel est, en Belgique, l'organe de droit public compétent - et dès lors responsable - pour la mise en oeuvre de ces directives doit être tranchée à la lumière de la loi spéciale du 8 août 1980 susmentionnée.

L'"enlèvement" et le "traitement" des déchets relevant de la compétence exclusive des Régions wallonne et flamande, chacune en ce qui concerne son territoire, les Conseil régionaux ou, en cas de délégation, les Exécutifs régionaux sont exclusivement compétents et, partant, responsables pour la mise en oeuvre des directives précitées, chacun en ce qui concerne sa région. Le décret du 2 juillet 1981 précité dispose dès lors à juste titre en son article 48 :

"Sans préjudice des compétences attribuées par ce décret, l'Exécutif flamand peut prendre pour assurer le respect des obligations imposées par des traités ou des actes internationaux issus de ceux-ci toutes les mesures nécessaires en vue d'abroger ou de modifier les dispositions du présent décret".

Il s'ensuit que l'article 16 du projet de loi, reproduit ci-avant, n'est applicable qu'à la Région bruxelloise

.../...

2° La protection de l'environnement contre les dangers liés aux déchets.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet "la fixation de normes légales générales et sectorielles visant à la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers liés aux déchets et à leur traitement".

Il est certain qu'une réglementation relative aux déchets vise essentiellement, sinon exclusivement, à une telle protection. La question de savoir si cette protection doit être organisée par la Région wallonne et par la Région flamande conformément aux "normes légales générales et sectorielles" ne peut être résolue que sur la base de l'article 6, § ler, II, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 susmentionnée.

Cet article porte :

"Article 6. § ler. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont : ...

II. En ce qui concerne l'environnement :

1° la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;

2° l'enlèvement et le traitement des déchets;".

Il résulte de cette disposition que les normes légales générales et sectorielles sont applicables à la matière de l'environnement, à l'exception toutefois de l'enlèvement et du traitement des déchets.

.../...

Il suit de là que les dispositions du projet de loi qui établissent des normes générales ou sectorielles relativement aux déchets qui sont "enlevés" ou "traités" en Région wallonne ou en Région flamande sont contraires à l'article 6, § ler, II, 1° et 2°, précité de la loi spéciale du 8 août 1980 et doivent dès lors être reprises dans un projet de loi distinct, exclusivement applicable à la Région bruxelloise.

3° La réglementation de l'importation, du transit et de l'exportation des déchets.

4° L'utilisation rationnelle des ressources naturelles et de l'énergie et la gestion des matières premières.

Ces matières ne relèvent pas de la compétence des Régions wallonne et flamande et peuvent dès lors être réglées par une loi. Pour des raisons de technique législative, il se recommande de consacrer à cette réglementation un projet de loi distinct.

+

Etant donné que pour les motifs exposés ci-dessus, les différentes matières auxquelles se rapporte la loi en projet doivent être réglées dans des projets de loi distincts, il serait prématuré d'examiner plus avant les règles contenues dans le présent projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.