

KONINKRIJK BELGIE.

H. Vandemullebroeck
ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 18 december 1989 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "betreffende de reinigingsmiddelen", heeft op 10 januari 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 18 décembre 1989, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "relative aux détergents", a donné le 10 janvier 1990 l'avis suivant :

Het voorstel van ordonnantie bestaat uit zeven artikelen. Artikel 1 bepaalt wat onder reinigingsmiddel moet worden verstaan. De artikelen 2 en 3 verbieden dat enerzijds reinigingsmiddelen die fosfaten of nitrilotriacetaat bevatten (artikel 2) en anderzijds reinigingsmiddelen waarvan niet alle organische bestanddelen volledig biologisch afbreekbaar zijn (artikel 3) in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest op de markt worden gebracht of worden gebruikt. Artikel 4 heeft betrekking op de etikettering. Artikel 5 maakt het op de markt brengen van reinigingsmiddelen voortaan afhankelijk van een erkenning. Volgens artikel 6 wordt die erkenning verleend en kan ze worden ingetrokken door de Executieve, op advies van een adviescommissie. Artikel 7 stelt straffen vast.

+
+ +

Los van de vraag of de Staat dan wel het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om de onderzochte bepalingen vast te stellen, is het van belang eraan te herinneren dat de nationale overheden en de Gemeenschaps- en de Gewestoverheden zich voor elke aangelegenheid moeten gedragen naar de internationale verbintenissen die het Koninkrijk België heeft aangegaan en in het bijzonder de verplichtingen moeten nakomen die voortvloeien uit het Europees recht.

In het onderhavige geval is de definitie die in het voorstel van ordonnantie van de detergentia wordt gegeven, duidelijk geconcipieerd naar het voorbeeld van de definitie in artikel 1 van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 november 1973 betreffende de

onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake detergentia (73/404/EEG). Artikel 2, eerste lid, van die richtlijn legt aan de Lid-Staten de verplichting op om het op de markt brengen en het gebruiken van detergentia te verbieden wanneer de gemiddelde biologische afbreekbaarheid van de daarin aanwezige oppervlakte-actieve stoffen minder dan 90 % bedraagt voor elk van de volgende categorieën : de anionactieve, de kationactieve, de niet-ionische en de amfolitische oppervlakte-actieve stoffen. Het al dan niet in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 2 wordt geconstateerd op grond van in andere richtlijnen van de Raad omschreven controlemethoden; in deze richtlijnen zal men met de onnauwkeurigheden van deze controlemethoden rekening houden door het vaststellen van passende toleranties (artikel 4). Artikel 3 verbiedt de Lid-Staten om redenen betreffende de biologische afbreekbaarheid en de giftigheid van de oppervlakte-actieve stoffen, een verbod, beperking of belemmering op te leggen ten aanzien van het op de markt brengen en het gebruiken van detergentia die aan de vereisten van de richtlijn voldoen.

Een verbod, zoals in artikel 3 van het voorstel van ordonnantie is bepaald voor het op de markt brengen of het gebruiken van reinigingsmiddelen waarvan niet alle organische bestanddelen volledig biologisch afbreekbaar zijn, gaat verder dan de vereisten die op limitatieve wijze zijn geformuleerd in de artikelen 2 en 4 van de bovengenoemde richtlijn en is, in dat opzicht, in strijd met artikel 3 van dezelfde richtlijn.

Aan de andere kant blijkt niet dat er, zoals het gemeenschapsrecht nu is, een gemeenschappelijke reglementering bestaat betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van detergentia die fosfaten of nitrilotriacetaat

bevatten. Daaruit volgt dat de Lid-Staten, met inachtneming van de algemene bepalingen van het E.E.G.-Verdrag en in het bijzonder van de bepalingen die betrekking hebben op de maatregelen van gelijke werking, het op de markt brengen en het gebruiken van detergentia die deze twee versterkers bevatten, kunnen regelen.

+
+ +

Bij artikel 2 van het voorstel van ordonnantie dient te worden opgemerkt dat deze bepaling, zoals ze is geredigeerd, ertoe strekt de handel in en het gebruik van detergentia die de twee genoemde bestanddelen bevatten, in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te regelen. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij de andere bepalingen en meer bepaald bij de artikelen 3, 5 en 6, waarvan het hoofddoel is het op de markt brengen en het daarop volgende gebruik van de detergentia in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te regelen.

De bevoegdheden die inzake milieubescherming aan de Gewesten zijn verleend, moeten niet alleen worden uitgeoefend met inachtneming van de door België aangegane internationale verbintenissen, inzonderheid die welke voortkomen uit het E.E.G.-verdrag, maar ook met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemene normatieve kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet en door of krachtens de internationale verdragen.

Een maatregel die, zoals in artikel 2 wordt bepaald, verbiedt dat detergentia die fosfaten of nitrilotriacetaat bevatten, in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest op de markt kunnen worden gebracht en gebruikt, terwijl diezelfde produkten in de andere Gewesten van het land te koop worden aangeboden, heeft als zeker gevolg dat het vrije verkeer ervan binnen de Belgische economische unie wordt verhinderd.

+
+ +

Gezien de fundamentele punten van kritiek waartoe de vorenvermelde artikelen 2 en 3 van het voorstel van ordonnantie aanleiding geven en gezien de centrale plaats die ze in het voorstel innemen, heeft de Raad van State geoordeeld bij de andere artikelen geen opmerkingen te moeten formuleren.

La proposition d'ordonnance contient sept articles. L'article 1er définit ce qu'il y a lieu d'entendre par détergent. Les articles 2 et 3 interdisent de mettre sur le marché ou d'utiliser dans la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, des détergents comportant des phosphates ou du nitrilotriacétate (article 2) et, d'autre part, des détergents dont tous les composants organiques ne sont pas intégralement biodégradables (article 3). L'article 4 a trait à l'étiquetage. L'article 5 subordonne, à l'avenir, la mise sur le marché des détergents à un agrément. Selon l'article 6, cet agrément sera donné et pourra être retiré par l'Exécutif sur avis d'une commission consultative. Quant à l'article 7, il prévoit des sanctions pénales.

+

+ +

Indépendamment de la question de savoir qui, de l'Etat ou de la Région de Bruxelles-Capitale, est compétent pour prendre les dispositions sous examen, il importe de rappeler qu'en toute matière, les autorités nationales, communautaires et régionales sont tenues de se conformer aux engagements internationaux souscrits par le Royaume de Belgique et, notamment, de respecter les obligations découlant du droit européen.

.../...

En l'espèce, la définition que donne l'ordonnance en projet des détergents est visiblement inspirée de celle de l'article 1er de la directive du Conseil des Communautés européennes du 22 novembre 1973 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux détergents (73/404/CEE). L'article 2, alinéa 1er, de cette directive impose aux Etats membres l'obligation d'interdire la mise sur le marché et l'emploi des détergents lorsque la biodégradabilité moyenne des agents de surface qui y sont contenus est inférieure à 90 % pour chacune des catégories suivantes : anioniques, cationiques, non ioniques et ampholytes. Le respect des exigences de l'article 2 est constaté sur la base de méthodes de contrôle définies dans d'autres directives du Conseil qui, pour tenir compte des incertitudes de ces méthodes, fixent les tolérances appropriées (article 4). L'article 3 fait défense aux Etats membres d'interdire, de restreindre ou d'entraver la mise sur le marché et l'emploi des détergents qui répondent aux exigences de la directive, pour des motifs concernant la biodégradabilité et la toxicité des agents de surface.

Une interdiction, comme celle qui est prévue à l'article 3 de l'ordonnance en projet, de mettre sur le marché ou d'utiliser des détergents dont tous les composants organiques ne sont pas intégralement biodégradables va au-delà des exigences formulées de manière limitative par les articles 2 et 4 de la directive précitée et est, dans cette mesure, contraire à l'article 3 de la même directive.

.../...

Par contre, il ne paraît pas que dans l'état actuel du droit communautaire, il y ait une réglementation commune relative à la mise sur le marché et à l'emploi de détergents comportant des phosphates ou du nitrilotriacétate. Ils s'ensuit que les Etats membres peuvent, dans le respect des dispositions générales du Traité C.E.E. et, singulièrement, de celles qui sont relatives aux mesures d'effet équivalent, réglementer la mise sur le marché et l'utilisation de détergents contenant ces deux renforçateurs.

+

+ +

En ce qui concerne l'article 2 de l'ordonnance en projet, il y a lieu d'observer que telle qu'elle est rédigée, cette disposition a pour objet de réglementer dans la Région de Bruxelles-Capitale, le commerce et l'utilisation de détergents contenant les deux substances précitées. La même observation peut être faite à propos des autres dispositions et, plus particulièrement, des articles 3, 5 et 6, dont l'objet principal est la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation consécutive des détergents dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Les compétences attribuées aux Régions en matière de protection de l'environnement doivent non seulement s'exercer dans le respect des engagements internationaux souscrits par la Belgique, notamment ceux découlant du

.../...

Traité C.E.E., mais aussi dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par la loi ou en vertu de celle-ci, et par ou en vertu des traités internationaux.

Une mesure qui, telle celle que prévoit l'article 2, interdit la mise sur le marché et l'utilisation dans la Région de Bruxelles-Capitale de détergents comportant des phosphates ou du nitrilotriacétate, alors que ces mêmes produits peuvent être mis en vente dans les autres Régions du pays, a pour effet certain d'empêcher leur libre circulation à l'intérieur de l'union économique belge.

+
+ +

Eu égard aux critiques fondamentales que soulèvent les articles 2 et 3 précités de l'ordonnance en projet et de la place centrale qu'ils occupent dans la proposition, le Conseil d'Etat a estimé ne pas devoir formuler des observations concernant les autres articles.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Les chambres réunies étaient composées de

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

P. FINCOEUR,
C.-L. CLOSSET,
W. DEROOVER,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : R. ANDERSEN,
Monsieur :

de Heren : F. RIGAUX,
Messieurs : J. GIJSSELS,
F. DELPEREE,
J. HERBOTS,

assessoren van de afdeling
wetgeving,
assesseurs de la section
de législation,

Mevrouwen : R. DEROY,
Mesdames : F. LIEVENS,

griffiers.
greffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT, auditeur, en D. BATSELE, adjunct-auditeur.

Les rapports ont été présentés par MM. P. DEPUYDT, auditeur, et D. BATSELE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

R. DEROY.

J. NIMMEGEERS.