ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 31 mars 1993, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "sur les emballages et instituant un mécanisme d'écoredevance" (doc. Chambre 921, 1992-1993, n° 1), a donné le 27 avril 1993 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 31 maart 1993 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel "betreffende de verpakkingen en tot instelling van een stelsel van milieuheffingen" (Gedr. St. Kamer 921, 1992-1993, nr 1), heeft op 27 april 1993 het volgend advies gegeven :

A. Examen de la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions quant aux objets de la proposition de loi.

1. En vertu de l'article 6, § 1er, II, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont, en ce qui concerne l'environnement :

"1° la protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes;

2° la politique des déchets, à l'exception de l'importation, du transit, de l'exportation et des déchets radioactifs;

3° ..." (1).

Aux termes de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale d'Etat, les dispositions correspondantes se liraient désormais comme suit (2) :

"II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau;

1° la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

---

(1) L'article 6, § 1er, II, 1° et 2°, a été remplacé par l'article 4, §§ 2 et 3, de la loi du 8 août 1988.

(2) Doc. Sénat 558, 1992-1993, n° 1, pp. 65 et 66 (article 2 de la proposition de loi).

2° la politique des déchets;

3° ...;

4° ... .

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1° l'établissement des normes de produits;

2° la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs;

3° le transit des déchets".

La portée de ces nouvelles dispositions de la loi spéciale a fait l'objet du commentaire suivant dans les développements introduisant la proposition de loi :

"... la Région devient explicitement compétente pour la totalité de la politique de l'environnement, toutefois avec les limites qui découlent du marché interne et de l'U.E.M.

Cette limite se traduit concrètement par la compétence qu'a le législateur fédéral d'arrêter les normes de produits qui sont à observer au moment de la mise sur le marché de produits, et d'en sanctionner les infractions.

En effet, dans le cadre d'une U.E.M., les prescriptions auxquelles doivent répondre les produits, du point de vue de l'environnement, doivent être uniformes.

Les normes de produits fixent les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser, ou contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage et le marquage des produits (voir les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 47 du 25 février 1988 et n° 55 du 26 mai 1988 et la recommandation du Conseil des Communautés européennes 75/436/CEE du 3 mars 1975).

L'octroi d'écolabels et les taxes ou redevances sur les produits, imposées à l'occasion de leur mise sur le marché, et qui sont destinées à décourager la consommation et la production de certains produits nuisibles à l'environnement, relèvent du domaine des normes de produits et ressortissent par conséquent à la compétence fédérale.

Dans le cadre de l'Union économique et du marché interne, la compétence des différents Etats membres des Communautés européennes est relativement limitée dans ce domaine.

Il n'y aura pas toujours suffisamment de latitude pour arrêter des normes plus sévères, du moins à l'égard des normes européennes. Toutefois, cette possibilité existe en principe pour les normes d'immission et d'émission d'installations fixes. Pour la plupart des normes européennes de ce type, les Etats membres ont la possibilité d'arrêter des normes plus sévères en la matière (article 130T du Traité C.E.).

Les directives arrêtant des normes de produits, par contre, excluent généralement que les Etats membres puissent arrêter des règles plus poussées.

Parfois, des normes fédérales plus sévères sont admises, mais dans ces cas il est généralement interdit de prohiber la mise sur le marché des produits provenant d'un autre Etat membre qui répondent aux normes européennes harmonisées, même moins sévères.

Le but de l'harmonisation de la législation est de supprimer les obstacles techniques à la libre circulation des marchandises, qui découlent de prescriptions divergentes sur la composition, la qualité, la présentation, l'emballage, etc. Une différenciation éventuelle de normes dans le contexte de l'U.E.M. belge n'est dès lors pas indiquée.

Une possibilité théorique résiderait dans le fait d'accorder aux trois Régions la compétence en matière de normes de produits, mais de les obliger à négocier des normes identiques par le biais d'un accord de coopération. En pratique, une telle disposition pourrait toutefois entraîner des blocages inadmis-

sibles, vu les accents différents mis par les trois Régions dans le domaine économique et de l'environnement.

Actuellement, l'octroi d'écolabels est, au niveau européen, réglé par le règlement 880/92/CEE du 23 mars 1992 relatif à un système communautaire pour l'octroi d'écolabels. Ce règlement stipule que, pour le 1er décembre 1992 au plus tard, tout Etat membre doit désigner la ou les instances compétentes pour octroyer l'écolabel européen, selon des critères fixés par les Communautés européennes pour chaque groupe de produits. Du point de vue de l'U.E.M., il est indiqué que la Belgique ne charge qu'une seule instance fédérale de l'octroi de ces labels.

Les prélèvements sur des produits qui sont destinés à décourager la consommation et la production de certains produits nuisibles à l'environnement sont un instrument très important dans le cadre d'une politique écologique de produits. Du point de vue de l'U.E.M., il est logique que les taxes ou redevances sur des produits, contrairement à celles imposées par les Régions, comme par exemple aux émissions d'installations fixes et à l'élimination des déchets, soient introduites au niveau fédéral.

Il va de soi que les Régions doivent être étroitement associées à la mise au point de la norme fédérale. Cette association est prévue par le nouvel article 6, § 4, 1°, proposé" (1).

---

(1) Ibidem, pp. 17 et 18. Le nouvel article 6, § 4, 1°, se lirait désormais comme suit :

"Les Exécutifs seront associés :

1° à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits et de transit de déchets, visés au § 1er, II, alinéa 2, 1° et 3°".

2. Comme la proposition de loi "sur les emballages et instituant un mécanisme d'écoredevance" soumise aujourd'hui à l'avis du Conseil d'Etat sera examinée en commission de la Chambre des Représentants, en même temps que la proposition de loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'Etat, qui a fait l'objet de l'avis donné le 1er avril 1993, il convient d'en faire l'analyse selon la même méthode, à savoir en vérifiant la compatibilité avec ce que serait la loi spéciale, si le législateur l'adaptait dans le sens qui vient d'être indiqué.

L'avis du Conseil d'Etat ne peut, dès lors, être émis que sous la réserve expresse que les nouvelles dispositions de la loi spéciale visant à parachever la structure fédérale de l'Etat soient formulées telles qu'elles le sont dans la proposition de loi spéciale, ou que celle-ci contienne au moins des dispositions donnant un fondement légal à la proposition de loi présentement examinée.

3. Sous cette réserve, la plupart des dispositions de la proposition de loi "sur les emballages et instituant un mécanisme d'écoredevance" paraissent relever, à un premier titre, de la compétence du législateur national, statuant à la majorité ordinaire, si l'on admet que les auteurs de la proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'Etat entendent donner une interpré-

tation extensive du concept de "normes de produits" (1), comme le laisse supposer le commentaire qu'ils font du nouvel article 6 de la loi spéciale reproduit ci-dessus. Semblent néanmoins échapper à la compétence des autorités nationales, les articles 4 et 5, § 1er, de la proposition de loi, parce qu'ils ont trait directement à la politique des déchets.

A défaut, toutefois, de pouvoir établir aujourd'hui avec précision les nouveaux contours du concept précité - les travaux préparatoires du nouvel article 6 ne sont pas clos et les répercussions éventuelles de cette conception extensive des "normes de produits" sur l'étendue des compétences régionales en matière d'environnement ne sont pas encore connues (2) - il convient de combiner ce fondement juridique de la compétence fédérale avec un texte de portée plus générale, déjà en vigueur, à savoir celui qui tend à la sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire, en reconnaissant à l'autorité nationale le pouvoir d'établir le cadre normatif général de cette double union et celui de réglementer les pratiques du commerce (en ce compris l'attribution des labels de qualité autres que régionaux ou locaux).

---

(1) Selon les arrêts de la Cour d'arbitrage cités dans le commentaire de la proposition de loi spéciale (n° 47 du 25 février 1988 et n° 55 du 26 mai 1988, Rec., 1988, pp. 33 et 127), "le terme "normes" utilisé à l'article 6, § 1er, II, 1°, n'est pas synonyme de "toutes règles de droit matériel", mais doit s'entendre au sens de "normes techniques" ayant une portée juridique".

(2) La rédaction de l'article 1er, § 1er, de la proposition de loi "sur les emballages et instituant un mécanisme d'éco-redevance" illustre bien cette incertitude.

A l'exception des articles 4 et 5, § 1er, ce second titre de compétence des autorités fédérales d'arrêter les règles au respect desquelles seront tenus les producteurs, les importateurs et les distributeurs, en vertu de la proposition de loi présentement examinée, est à rechercher dans l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 5, 4°, de la loi spéciale (1).

B. Conformité au droit européen.

1. Si la protection de l'environnement constitue un objectif d'intérêt général que peut poursuivre la Belgique par des mesures qui affectent les échanges intra-communautaires (2), encore faut-il, si tel est le cas, en vertu des articles 30, 34 et 36 du traité de Rome, que ces mesures constituent une réglementation adéquate par rapport

(1) En ce qui concerne l'article 6, § 1er, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale, une application en est donnée par l'article 29 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. La même disposition justifie la compétence nationale d'adopter l'article 6 de la proposition de loi.

(2) Voyez e.a. M. A. DAUSES, Mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, R.T.D.E., 1992, pp. 607-629.

aux objectifs poursuivis, et qu'elles soient le moindre obstacle pour la liberté des échanges, si du moins plusieurs solutions s'offrent au législateur pour garantir le niveau de protection qu'il s'est fixé (1).

L'examen de cette question suppose la connaissance d'éléments de fait qui échappent au Conseil d'Etat.

2. Le respect des directives en vigueur s'impose également, qu'elles concernent la procédure d'élaboration des règles en projet ou leur substance même (2).

A propos des récipients pour boissons, qui rentrent dans le champ d'application de la proposition de loi, il convient d'avoir égard à la directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires (85/339/CEE) (3). En effet, l'article 7, paragraphe 2, de cette directive prescrit que, sans préjudice de la di-

---

(1) C.J.C.E., 20 septembre 1988, aff. 302/86, Commission c/Danemark, Cah. dr. eur., 1990, pp. 403-442, et la note B. JADOT, Mesures nationales de police de l'environnement, libre circulation des marchandises et proportionnalité.

(2) Voyez aussi P. THIEFFRY, Les nouveaux instruments juridiques de la politique communautaire de l'environnement, le Traité de l'Union européenne et le cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement, R.T.D.E., 1992, pp. 669-685, ainsi que la proposition de directive relative aux emballages et déchets d'emballages, présentée par la Commission le 24 août 1992 (J.O.C.E., C 263 1, du 12 octobre 1992), à laquelle les développements de la proposition de loi font allusion.

(3) J.O.C.E., L. 176/18, du 6 juillet 1985.

rective 83/189/CEE, les Etats membres notifient à la Commission, avant l'adoption de telles mesures, les projets de dispositions législatives tendant "à augmenter les proportions d'emballages reremplis et/ou recyclés et/ou à diminuer la proportion d'emballages non recyclés ou non reremplissables", pour lui permettre "de les examiner ... et de demander, le cas échéant, qu'il soit sursis à l'introduction desdites mesures".

Quant à la directive du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets (91/156/CEE) (1), elle prévoit en son article 3, paragraphe 1, que les Etats membres prennent des mesures appropriées pour promouvoir (notamment) "... la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération".

En vertu du paragraphe 2 du même article, sauf dans les cas auxquels s'applique la directive 83/189/CEE, les Etats membres "informent la Commission des mesures qu'ils envisagent de prendre pour atteindre les objectifs fixés au paragraphe 1", celle-ci informant les autres Etats membres et un comité ad hoc.

Ces obligations d'information établissent à suffisance de droit que la proposition de loi relève des procédures d'information et de consultation prévues par le droit communautaire, dont l'accomplissement permettra de vérifier si elle est conforme aux règles du droit européen.

---

(1) J.O.C.E., L. 78/32, du 26 mars 1991.

La proposition de loi ne saurait donc être adoptée par le législateur sans qu'au préalable l'information de la Commission et des autres Etats membres n'ait été assurée et que ne soient prises en considération leurs observations éventuelles.

C. Examen du texte.

1. L'utilisation, dans l'intitulé et dans le dispositif dans lequel le mot "écoredevance" n'est utilisé qu'une seule fois, du terme "écoredevance", induit en erreur sur l'objet de la proposition, qui n'est pas d'organiser la perception d'une redevance au sens constitutionnel de ce terme.

2. Dans l'article 8, qui tend à établir des peines, il y a lieu d'omettre les mots "d'une astreinte et". L'astreinte est, en effet, réglée par les articles 1385bis et suivants du Code judiciaire et est, dès lors, étrangère au droit pénal.

3. L'article 9 de la proposition, en tant qu'il impose au Roi de charger ceux des membres du Gouvernement que cette disposition désigne, de l'exécution de la loi proposée, ne se concilie pas avec les articles 29 et 67 de la Constitution en vertu desquels, d'une part, le Roi est spécialement chargé de l'exécution des lois et, d'autre part, le Roi a le pouvoir de désigner Lui-même les membres du Gouvernement qui sont chargés d'exécuter les arrêtés qu'Il prend.

A. Onderzoek van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat en de Gewesten inzake de onderwerpen van het voorstel van wet.

1. Krachtens artikel 6, § 1, II, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de in artikel 107quater van de Grondwet bedoelde aangelegenheden, wat het leefmilieu betreft :

"1° De bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan;

2° Het afvalstoffenbeleid met uitzondering van de invoer, de doorvoer, de uitvoer en van de radioactieve afval;

3° ..." (1).

Naar luid van het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur worden de overeenkomstige bepalingen voortaan als volgt gelezen (2) :

"II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° ...;

---

(1) Artikel 6, § 1, II, 1° en 2°, is vervangen door artikel 4, §§ 2 en 3, van de wet van 8 augustus 1988.

(2) Gedr. St., Senaat, 558, 1992-1993, nr. 1, blz. 65 en 66 (artikel 2 van het voorstel van wet).

4° ... .

De federale overheid is echter bevoegd voor :

1° Het vaststellen van de produktnormen;

2° De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;

3° De doorvoer van afvalstoffen".

De draagwijdte van die nieuwe bepalingen van de bijzondere wet hebben aanleiding gegeven tot de volgende commentaar in de toelichting bij het voorstel van wet :

"... het Gewest (wordt) ondubbelzinnig bevoegd voor het integrale milieubeleid, evenwel met de beperkingen die de E.M.U. en de Interne Markt met zich mee brengen.

Deze beperking vertaalt zich concreet in de bevoegdheid van de federale wetgever om de produktnormen, die moeten worden nageleefd bij het op de markt brengen van produkten, te bepalen en de overtredingen ervan te sanctioneren.

In een E.M.U. dienen de voorschriften, waaraan produkten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden, immers uniform te zijn.

Produktnormen zijn 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 beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van produkten (zie de arresten van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988 en nr. 55 van 26 mei 1988 en de Aanbeveling van de Raad van de Europese Gemeenschappen 75/436/E.E.G. van 3 maart 1975).

Ook het toekennen van milieukeuren en de produktheffingen, geheven naar aanleiding van het op de markt brengen van produkten, en die bedoeld zijn om de consumptie en produktie van bepaalde milieuonvriendelijke produkten tegen te gaan, behoren tot het domein van de produktnormering en zijn derhalve een federale bevoegdheid.

In het kader van een economische unie en van de interne markt is de bevoegdheidsruimte van de Lidstaten van de E.G. op dit vlak hoe dan ook vrij beperkt.

De ruimte om strengere normen vast te stellen, ten opzichte van de Europese normen althans, zal niet steeds aanwezig zijn. Voor immissie- en emissienormen voor vaste installaties is dit in beginsel wel het geval. Voor de meeste Europese richtlijnen dienaangaande geldt dat de Lidstaten strengere normen mogen bepalen (art. 130T van het E.G.-verdrag).

De richtlijnen die produktnormen vaststellen daarentegen sluiten veelal verdergaand optreden van de Lidstaat uit.

Soms zijn strengere federale normen wel toegelaten, doch in het algemeen mogen produkten van andere Lidstaten die voldoen aan de minder strenge geharmoniseerde Europese normen niet van de nationale markt worden geweerd.

Door harmonisatie van wetgeving tracht men de technische handelsbelemmeringen, voortvloeiend uit uiteenlopende voorschriften over samenstelling, kwaliteit, presentatie, verpakking enz. van produkten weg te werken. Een mogelijke differentiatie van de normen binnen de context van de Belgische E.M.U. is dan ook niet aangewezen.

Een mogelijkheid zou er theoretisch in kunnen bestaan om de drie Gewesten ook de bevoegdheid inzake produktnormen toe te kennen, maar hen de verplichting op te leggen om uniforme normen af te spreken middels een samenwerkingsakkoord. In praktijk zou dit evenwel

kunnen leiden tot onaanvaardbare blokkeringen, gelet op de verschillende klemtonen die door de drie Gewesten op economisch en milieu-vlak worden gelegd.

De toekenning van milieukeuren (eco-labels) is momenteel op E.G.-niveau geregeld door Verordening E.E.G. 880/92 van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren. Deze verordening bepaalt dat elke Lidstaat voor 1 december 1992 de bevoegde instantie(s) aanwijst voor de toekenning van het Europese milieukeur volgens criteria die door de E.G. voor elke produktgroep zullen worden bepaald. Vanuit het oogpunt van de E.M.U. is het aangewezen om voor België één enkele federale instantie hiermee te belasten.

De produktheffingen, die bedoeld zijn om de consumptie en produktie van bepaalde milieuonvriendelijke produkten tegen te gaan, zijn een zeer belangrijk instrument van een ecologisch produktbeleid. Vanuit het oogpunt van de E.M.U. is het logisch dat produktheffingen, in tegenstelling tot de bestaande gewestelijke heffingen, zoals bijvoorbeeld de heffingen gevestigd op de emissies van vaste installaties en op de verwijdering van afvalstoffen, op federaal niveau worden ingevoerd.

Uiteraard is het aangewezen dat de Gewesten nauw worden betrokken bij het tot stand komen van de federale norm. Deze betrokkenheid wordt vertaald in het nieuw voorgestelde artikel 6, § 4, 1°" (1).

2. Aangezien het voorstel van wet "betreffende de verpakkingen en tot instelling van een stelsel van milieuheffingen", dat thans om advies aan de Raad van State is

---

(1) Ibidem, blz. 17 en 18. Het nieuwe artikel 6, § 4, 1°, zou voortaan als volgt moeten worden gelezen :

"De Executieven worden betrokken bij :

1° het ontwerpen van de federale regelingen inzake produktnormen en inzake de doorvoer van afvalstoffen, bedoeld in § 1, II, tweede lid, 1° en 3°".

voorgelegd, in een commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zal worden onderzocht op hetzelfde tijdstip als het voorstel van gewone wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, waarover op 1 april 1993 van advies is gediend, behoort het volgens dezelfde werkwijze te worden onderzocht, dit wil zeggen door na te gaan of het in overeenstemming is met de tekst die de bijzondere wet zou vormen indien de wetgever ze zou aanpassen op de hierboven aangegeven wijze.

Het advies van de Raad van State kan derhalve slechts worden uitgebracht onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de nieuwe bepalingen van de bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur worden geredigeerd zoals zij voorkomen in het voorstel van bijzondere wet, ofwel dat dit voorstel van bijzondere wet ten minste bepalingen bevat die aan het thans onderzochte voorstel van wet een rechtsgrond geven.

3. Onder dat voorbehoud lijken de meeste bepalingen van het voorstel van wet "betreffende de verpakkingen en tot instelling van een stelsel van milieuheffingen" op het eerste gezicht tot de bevoegdheid van de nationale

wetgever te behoren, die bij gewone meerderheid van stemmen beslist, indien wordt aangenomen dat de stellers van het voorstel van wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur een uitgebreide uitlegging wensen te geven aan het begrip "produktnormen" (1), zoals kan worden opgemaakt uit de commentaar op het hierboven geciteerde nieuwe artikel 6 van de bijzondere wet. De artikelen 4 en 5, § 1, van het voorstel van wet lijken echter niet tot de bevoegdheid van de nationale overheid te behoren omdat zij rechtstreeks verband houden met het afvalbeleid.

Op heden kan de nieuwe strekking van voornoemd concept evenwel niet precies worden vastgesteld - de parlementaire voorbereiding betreffende het nieuwe artikel 6 is nog niet geëindigd en de eventuele weerslag van de uitgebreide uitlegging van de "produktnormen" op de omvang van de gewestelijke bevoegdheid inzake het leefmilieu is nog niet bekend (2) -, zodat deze juridische basis van de federale bevoegdheid moet worden beschouwd in combinatie met een reeds van kracht zijnde tekst die een meer algemene draagwijdte heeft, te weten de tekst die het behoud van de economische unie en de monetaire eenheid beoogt, waarbij aan

---

(1) Volgens de arresten van het Arbitragehof, geciteerd in de commentaar op het voorstel van bijzondere wet (nr. 47 van 25 februari 1988 en nr. 55 van 26 mei 1988, Arresten 1988, blz. 223 en 327) "(is) de term "normen" in de zin van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (...) geen synoniem van het begrip "alle materiële rechtsregels", maar moet (deze) worden begrepen in de zin van "technische normen" met juridische draagwijdte".

(2) De redactie van artikel 1, § 1, van het voorstel van wet "betreffende de verpakkingen en tot instelling van een stelsel van milieuheffingen" geeft die onzekerheid duidelijk weer.

de nationale overheid de bevoegdheid wordt toegekend om het algemene regelgevende kader van die eenheid en die unie te bepalen en om de handelspraktijken te regelen (met inbegrip van de toekenning van andere dan gewestelijke of plaatselijke kwaliteitsmerken).

Met uitzondering van de artikelen 4 en 5, § 1, moet de tweede grond van bevoegdheid van de federale overheid om de regels vast te stellen die krachtens het thans onderzochte voorstel van wet door de producent, de importeur en de distributeur moeten worden nageleefd, gezocht worden in artikel 6, § 1, VI, derde lid en vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet (1).

B. Overeenstemming met het Europese recht.

1. Uitgaande van de vaststelling dat de bescherming van het milieu een oogmerk van algemeen nut is dat België kan nastreven door middel van maatregelen die een weerslag hebben op het intracommunautaire verkeer (2), dan moeten die maatregelen krachtens de artikelen 30, 34 en 36 van het Verdrag van Rome een regeling vormen die adequaat is ten aanzien van de beoogde doelstellingen, en moeten zij het vrije handelsverkeer het minst belemmeren, althans indien de

---

(1) Artikel 6, § 1, vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet vindt toepassing in artikel 29 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument. Diezelfde bepaling rechtvaardigt de nationale bevoegdheid om artikel 6 van het voorstel van wet aan te nemen.

(2) Zie onder meer M. A. DAUSES, Mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, R.T.D.E., 1992, blz. 607-629.

wetgever uit verscheidene oplossingen kan kiezen om het beschermingsniveau te waarborgen dat hij heeft vastgelegd (1).

Voor het onderzoek van dit vraagstuk is de kennis van feitelijke gegevens vereist waarvan de Raad van State geen kennis heeft.

2. Al even noodzakelijk is de naleving van de vigerende richtlijnen, ongeacht of zij betrekking hebben op de wijze van uitwerking van de ontworpen regels dan wel op de eigenlijke inhoud ervan (2).

Wat de drankverpakkingen betreft die tot de werkingssfeer van het voorstel van wet behoren, moet de richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen (85/339/EEG) in aanmerking worden genomen (3). Artikel 7, lid 2, van die richtlijn schrijft immers voor dat de Lid-Staten onverminderd richtlijn 83/189/EEG vóór de aanneming van zodanige

---

(1) H.v.J. (EG), 20 september 1988, zaak 302/86, Commissie tegen Denemarken, Jurisprudentie 1988-8, blz. 4607-4633, en de nota B. JADOT, Mesures nationales de police de l'environnement, libre circulation des marchandises et proportionnalité.

(2) Zie eveneens P. THIEFFRY, Les nouveaux instruments juridiques de la politique communautaire de l'environnement, le Traité de l'Union européenne et le cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement, R.T.D.E., 1992, blz. 669-685, alsook het voorstel van richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval, door de Commissie ingediend op 24 augustus 1992 (PB, C 263 1, van 12 oktober 1992), waarnaar wordt verwezen in de toelichting bij het voorstel van wet.

(3) PB, L. 176/18, van 6 juli 1985.

maatregelen de Commissie in kennis stellen van de ontwerpen van wetsbepalingen die tot doel hebben "het aandeel van de opnieuw gevulde en/of gerecycleerde verpakkingen (...) zoveel mogelijk te verhogen en/of het aandeel van de niet gerecycleerde of niet opnieuw vulbare verpakkingen te verlagen", zulks "om haar in staat te stellen deze (...) te onderzoeken en, in voorkomend geval, te vragen om de invoering van deze maatregelen uit te stellen".

Artikel 3, lid 1, van de richtlijn van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (91/156/EEG) (1) bepaalt zijnerzijds dat de Lid-Staten passende maatregelen nemen ter bevordering van (onder meer) "... de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning".

Krachtens lid 2 van datzelfde artikel stellen de Lid-Staten, behalve in de gevallen waarin richtlijn 83/189/EEG van toepassing is, "de Commissie in kennis van de maatregelen die ter verwezenlijking van de doelstellingen van lid 1 worden overwogen", en stelt deze de andere Lid-Staten en een comité ad hoc ervan in kennis.

Die verplichtingen tot kennisgeving tonen ten genoegen van recht aan dat op het voorstel van wet de procedures van kennisgeving en van raadpleging toepasselijk zijn die bij het gemeenschapsrecht zijn voorgeschreven; door de nakoming van die verplichtingen zal kunnen worden nagegaan of het voorstel van wet in overeenstemming is met het Europese recht.

---

(1) PB, L. 78/32, van 26 maart 1991.

De wetgever kan het voorstel van wet dus niet aannemen zonder dat de Commissie en de andere Lid-Staten vooraf worden ingelicht en hun eventuele opmerkingen in overweging zijn genomen.

C. Onderzoek van de tekst.

1. De aanwending van de term "milieuheffing" in het opschrift en in het dispositief, waarin ook een enkele keer het woord "ecoheffing" voorkomt, brengt verwarring mee omtrent de strekking van het voorstel, welke er niet in bestaat de inning te regelen van een heffing in de grondwettelijke betekenis van het woord.

2. In artikel 8, waarin straffen worden gesteld, moeten de woorden "Met een dwangsom en" vervallen. De dwangsom wordt immers geregeld bij de artikelen 1385bis en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, en heeft dus niets van doen met het strafrecht.

3. Artikel 9 van het voorstel, dat bepaalt dat de Koning de in deze bepaling aangewezen regeringsleden belast met de uitvoering van de voorgestelde wet, is niet in overeenstemming met de artikelen 29 en 67 van de Grondwet, krachtens welke de Koning enerzijds inzonderheid belast is met de uitvoering van wetten, en Hij anderzijds de macht heeft om zelf de regeringsleden aan te wijzen die ermede belast zijn de besluiten uit te voeren die Hij vaststelt.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, présidents de chambre,
de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitters,

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE, conseillers d'Etat,
Y. BOUCQUEY, staatsraden,
Y. KREINS,

J. GIJSSELS,
P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : Y. MERCHIERS, assessoren van de
Mevrouw : afdeling wetgeving,

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.