

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 juli 1993 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van het europees milieukeurmerk", heeft op 13 juli 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 9 juillet 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant création du Comité d'attribution du label écologique européen", a donné le 13 juillet 1993 l'avis suivant :

1. Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"En effet, la qualité de membre du Comité mis en place par l'arrêté sera bientôt une condition pour participer en tant que représentant belge aux réunions du Comité institué par l'article 7 du règlement 880/92/CEE (Regulatory Committee)".

2. Het ontwerp moet worden gelezen in het raam van de E.E.G.-verordening nr. 880/92 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren. Met die verordening - welke verbindend is in al haar onderdelen, in elke Lid-Staat rechtstreeks toepasselijk is en op 1 mei 1992 in werking is getreden - wordt een E.G.-communautair systeem voor het toekennen van milieukeuren ingesteld dat ten doel heeft, binnen de grenzen van het toepassingsgebied ervan :

"- het ontwerp, de produktie, het in de handel brengen en het gebruik van produkten die gedurende hun gehele levenscyclus een verminderd milieu-effect hebben te bevorderen, en

- de consument beter te informeren over het milieu-effect van produkten

zonder dat de veiligheid van het produkt of van de werknemers in gevaar wordt gebracht of in significante mate afbreuk wordt gedaan aan de gebruiksgeschiktheid van het produkt" (artikel 1 van de E.E.G.-verordening nr. 880/92).

.../...

Met de voornoemde verordening wordt voor fabrikanten of importeurs in de Gemeenschap de mogelijkheid ingesteld - niet de verplichting (1) - aanvragen voor het toekennen van een milieukeur in te dienen. Het toekennen van die milieukeur is zaak van de door elke Lid-Staat aan te wijzen "bevoegde instantie(s)". Dit ontwerp strekt ertoe voor België een dergelijke instantie te creëren.

Uit het vorengaande blijkt dat het in het ontwerp niet gaat om een reglementering van het leefmilieu. Zoals met name valt af te leiden uit de omschrijving die in artikel 1 van de E.E.G.-verordening nr. 880/92 wordt gegeven van het door die verordening ingestelde communautair systeem inzake milieukeuren, ligt aan dat systeem vooral het streven naar een betere informatie van de consument ten grondslag.

Maatregelen ter informatie van de consument vallen binnen het toepassingsgebied van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (zie bijvoorbeeld artikel 29 van die wet). Het recht inzake de handelspraktijken is, met uitzondering van het toekennen van kwaliteitslabels en oorsprongbenamingen van regionale of lokale aard, zaak van de federale overheid (artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 4º,

(1) In de aanhef van de E.E.G.-verordening nr. 880/92 wordt in dat verband onder meer gesteld : "Overwegende dat het systeem voor de toekenning van milieukeuren gebaseerd moet zijn op vrijwillige toepassing; dat deze benadering, die op het vrije spel van de markt steunt, ook tot onderzoek naar en ontwikkeling van met name schone technologieën zal bijdragen en derhalve tot innovatie zal leiden;".

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988).

In het ontwerp van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur wordt het toekennen van de milieukeuren evenwel tot het domein van de produktnormering gerekend (zie Gedr. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, blz. 17; Gedr. St., Kamer v. Volksw., 1992-1993, nr. 1063/7, blz. 37 en 43).

Hoe dan ook gaat het in het ontwerp om een federale aangelegenheid, zij het dat - zo men het toekennen van de milieukeuren als een zaak van produktnormering beschouwt - de Gewestregeringen krachtens het nieuwe artikel 6, § 4, 1^o, van de zoëven genoemde bijzondere wet, bij het ontwerp zullen moeten worden betrokken (zie Gedr. St., Kamer v. Volksw., 1992-1993, nr. 1063/1, blz. 5). Men mag inderdaad niet uit het oog verliezen dat krachtens artikel 5 van de E.E.G.-verordening nr. 880/92 het in het ontwerp bedoelde comité bij het uitwerken van de voorwaarden die met het oog op de toekenning van de milieukeur per produktengroep worden bepaald, zal betrokken zijn.

3. Het voorgeschreven indieningsbesluit ontbreekt.

4. In het ontwerp wordt de term "milieukeurmerk" (Fr. "label écologique") gebruikt. Het verdient de voorkeur de terminologie van de E.E.G.-verordening nr. 880/92 over te

.../...

nemen, waarin sprake is van een "milieukeur" (Fr. "label écologique"). Het volstaat derhalve in de Nederlandse tekst van het ontwerp de term "milieukeurmerk" telkens te vervangen door de term "milieukeur".

5. In het ontwerp wordt niet bepaald bij welk ministerie het Comité voor de toekenning van de Europese milieukeur wordt opgericht, en derhalve evenmin ten laste van welke begroting de werkingskosten van dat Comité zullen vallen. Het verdient dan ook aanbeveling artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met de vermelding van de Minister waarbij het Comité in concreto wordt opgericht. Tevens is het aangewezen de delegatie die in artikel 3 aan de Koning wordt verleend met betrekking tot de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van het Comité, en welke bij het bepaalde in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp aansluit, in artikel 1 op te nemen.

6. In artikel 2 van het ontwerp wordt de opdracht van het Comité omschreven. Die opdracht volgt reeds uit de E.E.G.-verordening nr. 880/92 en wordt in die verordening trouwens op een meer volledige wijze omschreven. Zo wordt enkel in de memorie van toelichting bij het ontwerp gewaagd van de opdracht die het Comité heeft te vervullen op het vlak van het opstellen van de specifieke criteria waaraan de produkten moeten beantwoorden, terwijl in artikel 5 van de voornoemde verordening zowel de produktengroepen, als de specifieke milieucriteria voor elke groep en hun respectieve geldigheidsduur worden vermeld. Uit het voorgaande volgt

.../...

dat artikel 2 overbodig en tegelijk onvolledig is en beter uit het ontwerp wordt weggelaten.

7. In artikel 3 van het ontwerp wordt de Koning ermee belast "het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de dossierkosten betreffende de aanvragen tot toekenning van het milieukeurmerk en de retributies voor het gebruik ervan" te bepalen.

De beoogde kosten en vergoedingen zijn die vermeld in artikel 11 van de E.E.G.-verordening nr. 880/92, dat luidt als volgt :

"1. Voor de aanvraag om een keur worden de kosten van behandeling van het dossier aangerekend.

2. De voorwaarden voor het gebruik van de keur behelzen de betaling van een gebruiksrecht door de aanvrager.

3. De in de leden 1 en 2 bedoelde bedragen worden vastgesteld door de in artikel 9 bedoelde bevoegde instanties en kunnen per Lid-Staat verschillen. Daartoe zullen richtsnoeren worden opgesteld volgens de procedure van artikel 7".

Het ligt in de lijn van de interne rechtsorde de Koning, en niet het Comité voor de toekenning van de Europese keur, te belasten met het vaststellen van het bedrag van de dossierkosten en het gebruiksrecht (Fr. "redevance d'utilisation") dat, indien het valt te beschouwen als een vergoeding voor de dienst die de overheid met de

.../...

toekenning van een milieukeur aan de aanvrager ervan verleent, de aard van een retributie heeft.

Gelet op het bepaalde in artikel 11.3 van de verordening, naar luid waarvan de bedoelde bedragen worden vastgesteld door "de in artikel 9 bedoelde instanties", zou de duidelijkheid ermee zijn gebaat zo het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, in een apart artikel werd opgenomen en eraan een verwijzing naar artikel 3 werd toegevoegd, wat het bepalen van het bedrag van de dossierkosten en het gebruiksrecht betreft, waarvoor de Koning bevoegd is. Desgevallend kan worden overwogen het Comité een adviesbevoegdheid toe te kennen in verband met de door de Koning vast te stellen bedragen en betalingsmodaliteiten. In ieder geval zal de Koning bij het vaststellen van de bedragen van de dossierkosten en het gebruiksrecht oog moeten hebben voor de overeenkomstig de E.E.G.-verordening nr. 880/92 ter zake opgestelde richtsnoeren.

8. Rekening gehouden met de voorgaande opmerkingen, wordt voorgesteld het ontwerp als volgt te redigeren :

"Artikel 1.-

§ 1. Bij de Minister (die bevoegd is voor het Leefmilieu) wordt een Comité voor de toekenning van de Europese milieukeur opgericht, hierna het Comité te noemen. Het Comité staat onder het gezag van de Ministers die voor het Leefmilieu en voor de Economische Zaken bevoegd zijn.

.../...

§ 2. Op de voordracht van de in § 1 vermelde Ministers bepaalt de Koning de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van het Comité.

Artikel 2.-

Onverminderd het bepaalde in artikel 3 van deze wet, is het Comité de "bevoegde instantie" bedoeld in artikel 9 van de verordening (EEG) nr. 880/92 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren.

Artikel 3.-

Op de voordracht van de Ministers die voor het Leefmilieu en voor de Economische Zaken bevoegd zijn, en na het advies van het Comité te hebben ingewonnen, bepaalt de Koning het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de kosten van behandeling van het dossier van de aanvraag van de milieukeur, alsook van het recht dat voor het gebruik van de keur is verschuldigd.

Artikel 4.-

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

1. Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"En effet, la qualité de membre du Comité mis en place par l'arrêté sera bientôt une condition pour participer en tant que représentant belge aux réunions du Comité institué par l'article 7 du règlement 880/92/CEE (Regulatory Committee)".

2. Il convient de lire la loi en projet en se rapportant au règlement C.E.E. n° 880/92 du Conseil des Communautés européennes du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique. Ce règlement - qui est obligatoire dans tous ses éléments, directement applicable dans tout Etat membre et entré en vigueur le 1er mai 1992 - instaure un système communautaire d'attribution de label écologique, qui, dans les limites de son champ d'application, vise à :

"- promouvoir la conception, la production, la commercialisation et l'utilisation de produits ayant une incidence moindre sur l'environnement pendant tout leur cycle de vie, et

- mieux informer les consommateurs des incidences qu'ont les produits sur l'environnement,

sans pour autant compromettre la sécurité du produit ou des travailleurs, ou influencer de manière significative sur les qualités qui rendent le produit propre à l'utilisation" (article 1er du règlement C.E.E. n° 880/92).

.../...

Le règlement précité crée pour les fabricants ou importateurs de la Communauté, la faculté - non l'obligation (1) - d'introduire des demandes d'attribution d'un label écologique. L'attribution de ce label écologique est de la compétence de "l'organisme (des organismes) compétent(s)" désigné(s) par chaque Etat membre. Le présent projet a pour objet de créer un tel organisme pour la Belgique.

Il résulte de ce qui précède que le projet ne se rapporte pas à une réglementation de l'environnement. Ainsi qu'il se déduit notamment de la définition que l'article 1er du règlement C.E.E. n° 880/92 donne du système communautaire d'attribution de label écologique que ce règlement instaure, ce système tend principalement à améliorer l'information des consommateurs.

Les mesures visant à informer les consommateurs s'inscrivent dans le champ d'application de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (voir, par exemple, l'article 29 de cette loi). Le droit des pratiques du commerce, à l'exception de l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional

(1) A cet égard, le préambule du règlement C.E.E. n° 880/92 énonce notamment ce qui suit : "Considérant que l'application du système d'attribution du label sera facultative; qu'une telle approche contribuera, en s'appuyant sur les tendances du marché, à la recherche et au développement, en particulier dans le domaine des technologies propres, et débouchera ainsi sur l'innovation;".

ou local, est de la compétence de l'autorité fédérale (article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988).

Le projet de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat fait toutefois relever l'octroi de labels écologiques du domaine des normes de produits (voir Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n^o 558/1, p. 17; Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n^o 1063/7, pp. 37 et 43).

En tout état de cause, le projet porte sur une matière fédérale, dès lors que - à supposer que l'attribution de labels écologiques soit considérée comme relevant des normes de produits - les Gouvernements régionaux devront, en vertu de l'article 6, § 4, 1^o nouveau, de la loi spéciale précitée, être associés au projet (voir Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n^o 1063/1, p. 5). Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'en vertu de l'article 5 du règlement C.E.E. n^o 880/92, le comité visé par le projet sera associé à l'élaboration des conditions d'attribution du label écologique qui seront définies par catégorie de produits.

3. L'arrêté de présentation prescrit fait défaut.

4. Le projet fait usage, dans la version néerlandaise, du terme "milieukeurmerk" ("label écologique"). Il est

.../...

préférable d'emprunter la terminologie du règlement C.E.E. n° 880/92, qui fait état de "milieukeur" ("label écologique"). Il suffit, dès lors, de remplacer chaque fois dans le texte néerlandais le terme "milieukeurmerk" par le terme "milieukeur".

5. Le projet ne précise pas auprès de quel ministère est créé le Comité d'attribution du label écologique européen, ni davantage, partant, à quel budget les frais de fonctionnement de ce Comité seront imputés. Il est recommandé, dès lors, de compléter l'article 1er du projet en indiquant le Ministre auprès duquel le Comité est en fait créé. En outre, il convient d'incorporer à l'article 1er la délégation que l'article 3 confère au Roi en ce qui concerne la composition, l'organisation et le mode de fonctionnement du Comité, et qui s'inscrit dans le prolongement de la disposition de l'article 1er, alinéa 1er, du projet.

6. L'article 2 du projet définit la mission du Comité. Cette mission découle déjà du règlement C.E.E. n° 880/92 qui en donne du reste une définition plus complète. Ainsi, seul l'exposé des motifs se rapportant au projet fait état de la mission qui incombe au Comité quant à l'élaboration des critères spécifiques auxquels ces produits devront répondre, alors que l'article 5 du règlement précité fait mention à la fois des catégories de produits et des critères écologiques spécifiques pour chaque catégorie et leur durée de validité

.../...

respective. Il résulte de ce qui précède qu'il vaut mieux omettre du projet l'article 2 qui est à la fois superflu et incomplet.

7. L'article 3 du projet charge le Roi de fixer "le montant et les modalités de paiement des frais de dossiers relatifs aux demandes d'attribution du label et des redevances d'utilisation de celui-ci".

Les frais et redevances envisagés sont ceux dont fait état l'article 11 du règlement C.E.E n° 880/92 qui porte ce qui suit :

"1. Toute demande d'attribution d'un label est soumise au paiement des frais de traitement du dossier.

2. Les conditions d'utilisation du label comprennent le paiement d'une redevance d'utilisation par le demandeur.

3. Les montants visés aux paragraphes 1 et 2 sont fixés par les organismes compétents visés à l'article 9 et peuvent varier d'un Etat membre à l'autre. Des orientations sont définies à cette fin selon la procédure prévue à l'article 7".

Dans la logique de l'ordre juridique interne, c'est le Roi, et non le Comité d'attribution du label écologique européen, qu'il convient de charger de fixer le montant des frais de dossier et de la redevance d'utilisation (en néerlandais : "gebruiksrecht") qui, s'il faut la considérer

.../...

comme la rémunération du service que l'autorité rend, par l'attribution d'un label écologique, à celui qui en fait la demande, à la valeur d'une redevance.

Eu égard à l'article 11, paragraphe 3, du règlement, aux termes duquel les montants visés sont fixés par "les organismes visés à l'article 9", mieux vaudrait, par souci de clarté, faire figurer la disposition de l'article 1er, alinéa 2, du projet, dans un article distinct et y ajouter une référence à l'article 3, en ce qui concerne la fixation du montant des frais de dossier et de la redevance d'utilisation, qui est de la compétence du Roi. Il pourrait être envisagé, éventuellement, de conférer au Comité une compétence consultative relativement aux montants et aux modalités de paiement fixés par le Roi. En tout cas, le Roi devra, en fixant les montants des frais de dossier et des redevances d'utilisation, s'inspirer des lignes directrices établies à cet égard conformément au règlement C.E.E. n° 880/92.

8. Compte tenu des observations qui précèdent, il est suggéré de rédiger le projet comme suit :

"Article 1er.-

§ 1er. Il est créé auprès du Ministre (qui a l'Environnement dans ses attributions), un Comité d'attribution du label écologique européen, ci-après dénommé le Comité. Le Comité est placé sous l'autorité des Ministres qui ont l'Environnement et les Affaires économiques dans leurs attributions.

.../...

§ 2. Le Roi fixe, sur la proposition des Ministres visés au § 1er, la composition, l'organisation et le mode de fonctionnement du Comité.

Article 2.-

Sans préjudice de l'article 3 de la présente loi, le Comité est l'"organisme compétent" visé à l'article 9 du règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil des Communautés européennes du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique.

Article 3.-

Sur la proposition des Ministres qui ont l'Environnement et les Affaires économiques dans leurs attributions, et après avoir recueilli l'avis du Comité, le Roi fixe le montant et les modalités de paiement des frais de traitement du dossier relatif à la demande d'attribution du label, ainsi que de la redevance due pour l'utilisation de celui-ci.

Article 4.-

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DRIJKONINGEN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. J. DRIJKONINGEN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.