

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 3 november 1993 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, bin-
nen een termijn van ten hoog-
ste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende het toestaan van afwijkingen op de bepalingen van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 houdende reglementering van het gebruik van bepaalde chloorfluorkoolstofverbindingen in de koelinstallaties", heeft op 5 november 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 3 novembre 1993, d'une demande d'avis, dans un
délai ne dépassant pas trois
jours, sur un projet d'arrêté ministériel "accordant des dérogations aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté royal du 7 mars 1991 réglementant l'utilisation de certains composés chlorofluorocarbonés dans les installations frigorifiques", a donné le 5 novembre 1993 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"En raison du caractère d'urgence, il me serait agréable d'obtenir l'avis dans les délais prescrits par l'article 84. En effet, vu la rapidité du plan de réduction prévu dans l'arrêté royal du 7 mars 1991, une publication rapide des dérogations accordées est nécessaire pour éviter toute incertitude aux utilisateurs des installations frigorifiques".

2. Luidens artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 houdende reglementering van het gebruik van bepaalde chloorfluorkoolstofverbindingen in de koelinstallaties kan de Minister bevoegd voor Leefmilieu afwijkingen toestaan van de bepalingen van artikel 2 van dat besluit voor sommige toepassingen waarvoor nog geen bevredigende vervangmethoden bestaan.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe, met toepassing van het voornoemde artikel 4, afwijkingen toe te staan van het door artikel 2, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 maart 1991 opgelegde programma inzake de geleidelijke beperking van het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen

.../...

(CFK's) in koelinstallaties die vóór 1 april 1991 in gebruik werden genomen.

3. Het ontwerp-besluit regelt onbetwistbaar een leefmilieu-aangelegenheid. (Het voornoemde koninklijk besluit van 7 maart 1991 werd trouwens vastgesteld op grond van artikel 1 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging).

Luidens artikel 6, § 1, II, 1º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993, is "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van ... de lucht tegen verontreiniging en aantasting" in beginsel zaak van de Gewesten. Op die principiële bevoegdheid van de Gewesten wordt luidens het tweede lid van dat artikel 6, § 1, II, ten behoeve van de federale overheid uitzondering gemaakt wat betreft

- 1º het vaststellen van de produktnormen;
- 2º de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval; en
- 3º de doorvoer van afvalstoffen.

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de voor advies voorgelegde regeling vast te stellen, moeten bijgevolg de ontworpen bepalingen kunnen worden aangemerkt als "produktnormen" in de zin van die bijzondere wetsbepaling.

.../...

Blijkens de parlementaire voorbereiding van die bepaling dienen als produktnormen te worden aangemerkt "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" (Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 17).

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling (1) en tijdens de verdere parlementaire voorbereiding ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie (2) - werd er bij herhaling op gewezen dat als "produktnormen" in de zin van die bepaling alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan produkten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden "bij het op de markt brengen". Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake produktnormen aan de federale overheid wordt immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie (E.M.U.) te vrijwaren (3) en obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de Gewesten uit de weg te ruimen (4).

(1) Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 20.

(2) Parl. St., Kamer, 1063/7 - 92/93, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

(3) Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 20; en Kamer, 1063/7 - 92/93, p. 37.

(4) Parl. St., Senaat, 558-5 (1992-1993), p. 67.

In verband met het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen milieuhygiënische normen waaraan produkten moeten voldoen om op de markt te mogen worden gebracht (eigenlijke "produktnormen" die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren) en andere milieuhygiënische normen (die tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren), kunnen inzonderheid volgende passussen uit de parlementaire voorbereiding worden aangehaald :

- "Zo zijn bijvoorbeeld niet alle regels met betrekking tot het gebruik en de emissie van produkten als produktnormen te beschouwen" (Parl. St., Kamer, 1063/7 - 92/93, p. 38).

- "... maatregelen ... die ingrijpen vanaf het ogenblik waarop ... het produkt op de markt is gebracht ... (maken) integraal deel uit van de gewestelijke bevoegdheid ...

Daarentegen zijn voorschriften die gekoppeld zijn aan het op de markt brengen ... wel produktnormen in de zin van het wetsontwerp" (ibidem, p. 39).

- "Afgezien van de specifieke toepassingen inzake milieukeuren en produktheffingen, is een produktnorm een norm die voorwaarden stelt waaraan een produkt moet voldoen om op de markt gebracht te mogen worden.

Concreet betekent dit dat maatregelen ter bevordering van hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsmateriaal, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte produkt op de markt is gebracht, behoren tot het afvalstoffenbeleid van de gewesten. Alleen wanneer specificaties inzake de verpakkingen worden opgelegd waaraan een produkt moet voldoen voordat het op de markt mag worden gebracht (= beperkingen van wat op de Belgische markt verhandeld mag worden) is er sprake van een produktnorm.

Met toepassing van deze principes, en zoals door de verslaggever werd gesteld, vallen ook onder het afvalstoffenbeleid van de gewesten :

.../...

- het vaststellen van normen waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als secundaire grondstoffen te kunnen worden aangewend in produktieprocessen of bij andere nuttige toepassingen;
- alle maatregelen met betrekking tot het gebruik van bepaalde stoffen en produkten in vaste inrichtingen en de emissie van stoffen door dergelijke inrichtingen" (ibidem, p. 44).

- "Hij (de Eerste Minister) acht het verschil dat hij heeft gemaakt tussen voorwaarden die worden opgelegd voordat een produkt op de markt kan komen en maatregelen die worden genomen wanneer een produkt reeds op de markt is bijgevolg een duidelijker scheiding dan datgene wat de heer Denys voorstelt. Wanneer met andere woorden voorschriften inzake verpakking worden opgelegd vooraleer het produkt op de markt komt, gaat het om de invoering van produktnormen. Al wat nadien wordt opgelegd, is een gewestelijke bevoegdheid" (ibidem, p. 45).

- "Nu wordt dus voorgesteld om in de bijzondere wet uitdrukkelijk te bepalen dat de federale overheid bevoegd is voor produktnormen.

Er kan bijgevolg een duidelijker onderscheid worden gemaakt door te bepalen wie bevoegd is vóór het produkt in de handel komt en wie erna" (ibidem, p. 46).

In het licht van die toelichting blijkt te moeten worden geconcludeerd dat de in het ontwerp-besluit opgenomen maatregelen - die betrekking hebben op het aanwenden van CFK's in koelinstallaties die vóór 1 april 1991 werden in gebruik genomen en dus geen normen zijn in verband met het "op de markt brengen" van produkten - geen "produktnormen" zijn als bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het vaststellen van die maatregelen komt derhalve toe aan de Gewesten en niet aan de federale overheid.

1. Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"En raison du caractère urgent, il me serait agréable d'obtenir l'avis dans les délais prescrits par l'article 84. En effet, vu la rapidité du plan de réduction prévu dans l'arrêté royal du 7 mars 1991, une publication rapide des dérogations accordées est nécessaire pour éviter toute incertitude aux utilisateurs des installations frigorifiques".

2. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté royal du 7 mars 1991 réglementant l'utilisation de certains composés chlorofluorocarbonés dans les installations frigorifiques, le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions peut accorder des dérogations aux dispositions prévues à l'article 2 de cet arrêté pour certaines applications pour lesquelles il n'existe pas encore de méthodes alternatives satisfaisantes.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'accorder, en application de l'article 4 précité, des dérogations au plan, imposé par l'article 2, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 7 mars 1991, qui vise à limiter progressivement l'emploi de substances chlorofluorocarbonées (CFC) dans les installations frigorifiques mises en service avant le 1er avril 1991.

3. Le projet d'arrêté règle sans conteste une matière relative à l'environnement. (L'arrêté royal précité du 7 mars 1991 a d'ailleurs été établi sur le fondement de

l'article 1er de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique).

Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 1º, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, "la protection de l'environnement, notamment celle ... de l'air contre la pollution et les agressions" est en principe une matière régionale. L'alinéa 2 de l'article 6, § 1er, II, instaure, au profit de l'autorité fédérale, une exception à cette compétence dévolue en principe aux Régions, en ce qui concerne

- 1º l'établissement des normes de produits;
- 2º la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs; et
- 3º le transit des déchets.

Par conséquent, afin que l'autorité fédérale soit compétente pour établir la réglementation soumise pour avis, les dispositions en projet doivent pouvoir être qualifiées de "normes de produits" au sens de cette disposition de loi spéciale.

Selon les travaux préparatoires de cette disposition, il y a lieu de qualifier de normes de produits "des normes qui fixent les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser, ou qui contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes

.../...

d'essai, l'emballage et le marquage des produits" (Doc. parl., Sénat, 558-1 (1992-1993), p. 17).

Les développements se rapportant à la disposition de loi spéciale visée (1) et les travaux préparatoires ultérieurs la concernant - notamment lors de l'examen par la Commission compétente de la Chambre (2) - ont souligné à maintes reprises qu'il faut uniquement regarder comme "normes de produits" au sens de cette disposition, les prescriptions auxquelles doivent répondre, d'un point de vue écologique, les produits "au moment de leur lancement sur le marché". En effet, la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (U.E.M.) (3) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les Régions (4) justifie précisément que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

En ce qui concerne la distinction qu'il y a lieu d'établir entre des normes pour l'hygiène de l'environnement auxquelles les produits doivent satisfaire pour pouvoir être commercialisés (les "normes de produits" proprement dites qui sont de la compétence de l'autorité fédérale) et

(1) Doc. parl., Sénat, 558-1 (1992-1993), p. 20.

(2) Doc. parl., Chambre, 1063/7 - 92/93, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

(3) Doc. parl., Sénat, 558-1 (1992-1993), p. 20; et Chambre, 1063/7 - 92/93, p. 37.

(4) Doc. parl., Sénat, 558-5 (1992-1993), p. 67.

d'autres normes pour l'hygiène de l'environnement (qui sont de la compétence des Régions), il convient de citer notamment les extraits suivants des travaux préparatoires :

- "C'est ainsi que toutes les règles en matière d'utilisation et d'émission de produits ne doivent pas nécessairement être considérées comme des normes de produits" (Doc. parl., Chambre, 1063/7 - 92/93, p. 38).

- "... les mesures ... qui interviennent dès l'instant où l'emballage est mis sur le marché comme accessoire du produit ... font partie intégrante de la compétence régionale ...

Par contre, les prescriptions relatives à la commercialisation ... sont des normes de produits au sens du projet de loi à l'examen" (ibidem, p. 39).

- "Indépendamment des applications spécifiques en matière d'écolabels et de taxes ou redevances sur les produits, une norme de produit est une norme qui fixe les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché.

Concrètement, cela signifie que les mesures destinées à encourager la réutilisation d'emballages et le recyclage des déchets provenant d'emballages qui sont prises après que l'emballage ainsi que le produit emballé ont été mis sur le marché relèvent de la politique des déchets des régions. Ce n'est que lorsque sont imposés aux emballages des spécifications auxquelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché (= restrictions quant à ce qui peut être commercialisé sur le marché belge) que l'on peut parler d'une norme de produit.

En application de ces principes et ainsi que le rapporteur l'a précisé, relèvent aussi de la politique des déchets des régions :

- la fixation des normes auxquelles les déchets doivent satisfaire pour pouvoir être utilisés en tant que matières premières secondaires dans le cadre de processus de production ou d'autres applications utiles;

.../...

- toutes les mesures concernant l'utilisation de certaines substances et produits dans des installations fixes ainsi que l'émission des substances par ces installations" (ibidem, p. 44).

- "En conséquence, il (le Premier Ministre) lui paraît que la différence qu'il a opéré entre les conditions qui sont imposées avant qu'un produit ne soit mis sur le marché et les mesures qui sont prises lorsque le produit est déjà sur le marché constitue une séparation plus claire que celle proposée par M. Denys. En d'autres termes, lorsque des spécifications en matière d'emballage sont imposées avant que le produit n'arrive sur le marché, il s'agit de l'établissement de normes de produits. Tout ce qui est spécifié par après, appartient à la compétence des régions" (ibidem, p. 45).

- "Il est donc proposé de prévoir explicitement dans la loi spéciale que l'autorité fédérale est compétente pour les normes de produits.

En conséquence, la distinction entre avant que le produit ne vienne sur le marché et après, est plus claire" (ibidem, p. 46).

Compte tenu de ces développements, il s'impose manifestement de conclure que les mesures prévues par le projet d'arrêté - qui se rapportent à l'emploi de CFC dans les installations frigorifiques mises en service avant le 1er avril 1991 et qui ne sont donc pas des normes relatives à la "commercialisation" de produits - ne sont pas des "normes de produits" au sens de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'établissement de ces mesures incombe dès lors aux Régions et non à l'autorité fédérale.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

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

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. R. THIELEMANS, 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. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme R. THIELEMANS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.