

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 31 mei 1995 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten", heeft op 28 november 1995 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 31 mai 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses", a donné le 28 novembre 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot omzetting in het interne recht van bepalingen van de richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten en van de richtlijn 93/86/EEG van de Commissie van 4 oktober 1993 tot aanpassing aan de technische vooruitgang van richtlijn 91/157/EEG van de Raad inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten.

Het ontwerp voert daartoe een regeling in die in essentie neerkomt op wat volgt :

- er wordt verbod opgelegd bepaalde alkali-mangaanbatterijen in de handel te brengen (artikel 2);
- de federale Minister tot wiens bevoegdheid het Leefmilieu behoort dient, in samenwerking met de federale Minister van Economische Zaken, programma's op te stellen ter verwezenlijking van bepaalde doelstellingen, onder meer de vermindering van de hoeveelheid zware metalen in batterijen en accu's en het bevorderen van het in de handel brengen van batterijen en accu's die een geringere hoeveelheid gevaarlijke stoffen of minder verontreinigende stoffen bevatten; daartoe wordt de bedoelde Minister gemachtigd om akkoorden te sluiten met sectoren of ondernemingen (artikel 3);
- de in het ontwerp bedoelde batterijen en accu's mogen in apparaten die in de handel worden gebracht slechts worden

.../...

ingebouwd indien zij, na gebruik, daaruit gemakkelijk door de consument kunnen worden weggenomen; die bepaling geldt niet voor de categorieën apparaten vermeld in bijlage II bij het ontwerp (artikel 4);

- de in het ontwerp bedoelde batterijen en accu's en eventueel ook de apparaten waarin ze worden gebruikt, moeten worden gemerkt met een symbool bestaande uit een afbeelding van een minicontainer (artikelen 5 en 6); bij aanwezigheid van bepaalde zware metalen moet tevens het chemisch symbool van het betrokken metaal worden aangebracht (artikel 7); deze symbolen moeten zichtbaar, leesbaar en onuitwisbaar zijn (artikel 8); er wordt verbod opgelegd aanduidingen aan te brengen die met deze symbolen kunnen worden verward (artikel 9);
- overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit worden opgespoord, vastgesteld, vervolgd en bestraft overeenkomstig de bepalingen van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (artikel 10).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID.

Uit de aanhef van de voornoemde richtlijn 91/157/EEG blijkt :

- dat deze uitvoering beoogt te geven aan "de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid in de Gemeenschap";

.../...

- dat in deze richtlijn "bijzondere of aanvullende specifieke bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen" worden vastgesteld, overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen;
- dat het in de handel brengen van bepaalde batterijen en accu's dient te worden verboden op grond van het gehalte van de daarin aanwezige gevaarlijke stoffen;
- dat, om de nuttige toepassing en gecontroleerde verwijdering van gebruikte batterijen en accu's te waarborgen, de Lid-Staten maatregelen moeten nemen met het oog op onder meer het aanbrengen van merktekens;
- dat, aangezien apparaten met vast ingebouwde batterijen of accu's bij hun verwijdering gevaar voor het milieu kunnen opleveren, de Lid-Staten passende maatregelen dienen te nemen.

Luidens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is "de bescherming van het leefmilieu" in beginsel zaak van de Gewesten. Op die principiële bevoegdheid van de Gewesten wordt luidens het tweede lid, 1°, van dat artikel 6, § 1, II, ten behoeve van de federale overheid een uitzondering gemaakt wat "het vaststellen van de produktnormen" betreft.

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de voor advies voorgelegde regeling vast te stellen ter

.../...

omzetting van de richtlijnen 91/157/EEG en 93/86/EEG, moeten bijgevolg de ontworpen bepalingen kunnen worden aangemerkt als "produktnormen" in de zin van die bijzondere wetsbepaling.

Produktnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een produkt moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Ze bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een produkt, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethodes, het verpakken, het merken en het etiketteren van produkten (1).

De bepalingen van het ontwerp bevatten voorwaarden wat de samenstelling en etikettering betreft waaronder het op de markt brengen van bepaalde batterijen en accu's is toegestaan. Die bepalingen kunnen bijgevolg geacht worden produktnormen op te leggen. Het vaststellen ervan behoort dan ook tot de bevoegdheid van de federale overheid.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Krachtens artikel 6, § 4, 1^o, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 dienen de gewestregeringen betrokken te worden bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake produktnormen. Deze betrokkenheid

(1) Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 4/95 (overweging B.5.3) en nr. 9/95 (overweging B.2.3).

veronderstelt een daadwerkelijke gedachtenwisseling op regeringsvlak, bijvoorbeeld in het kader van het overlegcomité of van een interministeriële conferentie (1).

In het negende lid van de aanhef wordt weliswaar verwezen naar "het overleg met de betrokken Gewestregeringen", doch volgens de gemachtigde ambtenaar heeft er enkel een informeel overleg op ambtelijk niveau plaatsgevonden. Er blijkt derhalve niet overeenkomstig de voorgeschreven procedure voldaan te zijn aan de verplichting opgelegd door artikel 6, § 4, 1^o, van de bijzondere wet.

De miskenning van het bedoelde voorschrift moet, overeenkomstig artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden aangemerkt als de schending van een substantieel vormvoorschrift welke tot de vernietiging van het ontworpen besluit zou leiden indien daartegen een ontvankelijk annulatieberoep zou worden ingesteld.

Het niet-naleven van de voornoemde verplichting heeft tevens tot gevolg dat het ontwerp momenteel niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht. Voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen immers slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben

(1) Zie de arresten van de Raad van State nr. 31.587 van 14 december 1988 en nr. 32.760 van 16 juni 1989.

doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

AANVULLENDE OPMERKINGEN VAN ALGEMENE AARD.

De Raad van State acht het nuttig thans reeds de volgende opmerkingen te maken over de rechtsgrond van het ontwerp.

1. Luidens zijn aanhef zou het ontwerp een rechtsgrond vinden in de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en in de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

De Raad van State ziet echter niet in hoe het normaal gebruik van de in het ontwerp bedoelde batterijen en accu's kan leiden tot luchtverontreiniging of verontreiniging van oppervlaktewater. Reeds om die reden alleen blijken de voormelde wetten van 28 december 1964 en 26 maart 1971 geen voldoende rechtsgrond te bieden voor een regeling

.../...

die - door het vaststellen van produktnormen - in hoofdzaak de bescherming beoogt van het leefmilieu in het algemeen, en die redelijkerwijze slechts uiterst marginaal de specifieke bescherming van lucht en oppervlaktewater betreft. In zoverre bijvoorbeeld de ontworpen regeling de verontreiniging van de bodem door batterijen en accu's zou moeten tegengaan - een meer plausibel oogmerk dan de bescherming van lucht of oppervlaktewater - bieden de laatstgenoemde twee wetten helemaal geen rechtsgrond.

Een regeling van produktnormen, zoals beoogd door het ontwerp, is rehtens slechts mogelijk als voor die regeling een deugdelijke rechtsgrond bestaat. Enkel een federale wet betreffende de produktnormen, bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zou die rechtsgrond kunnen verschaffen. Zulke wet is echter vooralsnog niet voorhanden.

2. Wat de artikelen 5 tot 10 van het ontwerp betreft, kan worden aanvaard dat zij een rechtsgrond vinden in artikel 14, § 1, a), van de wet van 14 juli 1991 : die artikelen van het ontwerp regelen immers een vorm van etikettering die luidens het genoemde wetsartikel door de Koning kan worden voorgeschreven voor de produkten die Hij aanwijst.

Overeenkomstig artikel 124, eerste lid, van dezelfde wet, oefent de Koning echter de bevoegdheden, "Hem toegekend door de bepalingen van de hoofdstukken II tot VI" van die wet, uit "op de gezamenlijke voordracht van de

.../...

Ministers die de Economische Zaken en de Middenstand onder hun bevoegdheid hebben".

Artikel 14 van de wet van 14 juli 1991 is een onderdeel van hoofdstuk II van die wet. Noch uit de voordrachtformule, noch uit de medeondertekening blijkt echter dat de Minister tot wiens bevoegdheid de Middenstand behoort, het ontwerp medevoordraagt. Ook om die reden is het ontwerp niet gereed om door de Raad van State te worden onderzocht.

PORTEE DU PROJET.

Le projet soumis pour avis tend à transposer dans le droit interne les dispositions de la directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses et de la directive 93/86/CEE de la Commission, du 4 octobre 1993, portant adaptation au progrès technique de la directive 91/157/CEE du Conseil relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses.

A cet effet, le projet instaure un régime qui s'analyse essentiellement comme suit :

- il est interdit de mettre sur le marché certaines piles alcalines au manganèse (article 2);
- le Ministre fédéral qui a l'Environnement dans ses attributions doit, en collaboration avec le Ministre fédéral des Affaires économiques, établir des programmes en vue de la réalisation d'objectifs déterminés, notamment la réduction de la teneur en métaux lourds des piles et accumulateurs et la promotion de la mise sur le marché de piles et accumulateurs contenant des quantités plus faibles de matières dangereuses ou de matières polluantes; pour ce faire, le Ministre visé est autorisé à conclure des accords sectoriels ou d'entreprises (article 3);
- les piles et accumulateurs visés dans le projet ne peuvent être incorporés dans des appareils destinés à la

.../...

- mise sur le marché qu'à la seule condition de pouvoir en être enlevés aisément par le consommateur après usage; cette disposition ne s'applique pas aux catégories d'appareils mentionnées à l'annexe II du projet (article 4);
- les piles et accumulateurs visés dans le projet et, le cas échéant, les appareils dans lesquels ils sont incorporés, sont marqués au moyen d'un symbole constitué d'un bac roulant (articles 5 et 6); en cas de présence de certains métaux lourds, il y a lieu d'apporter en outre le symbole chimique du métal concerné (article 7); ces symboles sont imprimés de façon visible, lisible et indélébile (article 8); il est interdit d'apposer des indications susceptibles de prêter à confusion avec ces symboles (article 9);
 - les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet sont recherchées, constatées, poursuivies et punies conformément aux dispositions de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (article 10).

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE.

Il ressort du préambule de la directive 91/157/CEE, précitée :

.../...

- que celle-ci vise à mettre en oeuvre "les objectifs et les principes de la politique de l'environnement dans la Communauté";
- que cette directive fixe des "dispositions spécifiques particulières ou complémentaires afin de réglementer la gestion de certaines catégories de déchets", conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets;
- qu'il convient d'interdire la mise sur le marché de certaines piles et accumulateurs compte tenu de leur teneur en substances dangereuses;
- que, pour assurer la valorisation et l'élimination contrôlées des piles et accumulateurs usagés, les Etats membres doivent prendre des mesures en vue, notamment, de leur marquage;
- que, dès lors que des appareils contenant des piles ou accumulateurs qu'il n'est pas possible d'enlever peuvent présenter un danger pour l'environnement lors de leur élimination, il convient que les Etats membres prennent des mesures appropriées.

Selon l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1º, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "la protection de l'environnement" relève en principe de la compétence des Régions. Selon l'alinéa 2, 1º, de cet article 6, § 1er, II, il est établi une exception

.../...

à cette compétence en faveur de l'autorité fédérale en ce qui concerne "l'établissement des normes de produits".

Pour que l'autorité fédérale soit compétente pour édicter les règles soumises pour avis en vue de la mise en oeuvre des directives 91/157/CEE et 93/86/CEE, les dispositions en projet doivent, dès lors, pouvoir être qualifiées de "normes de produits" au sens de la disposition précitée de la loi spéciale.

Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne le niveau de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits (1).

Les dispositions du projet contiennent des conditions en matière de composition et d'étiquetage, auxquelles la mise sur le marché de certaines piles et de certains accumulateurs est autorisée. Ces dispositions peuvent donc être réputées imposer des normes de produits. Il appartient dès lors à l'autorité fédérale de les fixer.

(1) Cour d'arbitrage, 2 février 1995, no 4/95 (considérant B.5.3) et no 9/95 (considérant B.2.3).

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

En vertu de l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, les Gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des règles fédérales en matière de normes de produits. Cette association présuppose un échange d'idées effectif au niveau gouvernemental, par exemple dans le cadre du comité de concertation ou d'une conférence interministérielle (1).

Il est vrai que le neuvième alinéa du préambule mentionne "la concertation avec les Gouvernements régionaux concernés", mais selon le fonctionnaire délégué seule une concertation informelle a eu lieu au niveau de l'administration. Il appert dès lors qu'il n'a pas été satisfait, conformément à la procédure prescrite, à l'obligation imposée par l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale.

La méconnaissance de cette prescription doit, conformément à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, être qualifiée de violation d'une forme substantielle qui conduirait à l'annulation de l'arrêté en projet, si celui-ci faisait l'objet d'un recours en annulation recevable.

Il résulte en outre du non-respect de l'obligation précitée qu'à l'heure actuelle le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation. Les avant-

(1) Voir les arrêts du Conseil d'Etat n° 31.587 du 14 décembre 1988 et n° 32.760 du 16 juin 1989.

projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêté réglementaire ne peuvent, en effet, être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi toutes les phases successives de leur élaboration administrative, en d'autres termes, après que les textes en projet ont été soumis aux consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus et après que les auteurs des projets ont eu la possibilité d'apporter à leurs textes les adaptations éventuelles sur le fondement de ces consultations, avis, etc., et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets définitifs.

OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES DE CARACTERE GENERAL.

Le Conseil d'Etat croit utile de faire dès maintenant les observations suivantes sur le fondement légal du projet.

1. Selon son préambule, le projet tiendrait son fondement légal de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Toutefois, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment l'utilisation normale des piles et accumulateurs visés dans

.../...

le projet pourrait provoquer une pollution atmosphérique ou une pollution des eaux de surface. Pour cette seule raison, déjà, il s'avère que les lois précitées des 28 décembre 1964 et 26 mars 1971 ne procurent pas un fondement légal suffisant à des règles qui - en fixant des normes de produits - visent essentiellement à protéger l'environnement en général et qui, raisonnablement, ne concernent que de manière tout à fait marginale la protection spécifique de l'atmosphère et des eaux de surface. Dans la mesure, par exemple, où les règles en projet devraient combattre la pollution du sol par des piles et accumulateurs - un objectif plus plausible que la protection de l'atmosphère ou des eaux de surface - ces deux dernières lois ne procurent aucun fondement légal au texte en projet.

Une réglementation des normes de produits, telle que le projet entend établir, n'est possible en droit que s'il existe pour cette réglementation un fondement légal valable. Seule une loi fédérale relative aux normes de produits, au sens de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, pourrait procurer ce fondement légal. Une telle loi n'existe cependant pas encore à l'heure actuelle.

2. En ce qui concerne les articles 5 à 10 du projet, il peut être admis qu'ils tiennent leur fondement légal de l'article 14, § 1er, a), de la loi du 14 juillet 1991 : en effet, ces articles du projet règlent une forme d'étiquetage qui, selon l'article précité, peut être prescrite par le Roi pour les produits qu'Il désigne.

.../...

Toutefois, conformément à l'article 124, alinéa 1er, de la même loi, "le Roi exerce les pouvoirs à Lui confiés par les dispositions des chapitres II à VI" de cette loi "sur la proposition conjointe des Ministres qui ont les Affaires économiques et les Classes moyennes dans leurs attributions".

L'article 14 de la loi du 14 juillet 1981 constitue un élément du chapitre II de cette loi. Il n'appert toutefois ni de la formule de proposition, ni du contreseing que le Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions ait été associé à la proposition du projet. Pour ce motif aussi, le projet n'est pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,
A. ALEN,

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J. CLEMENT, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.