

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.283/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.283/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 oktober 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 1999 houdende bepaling van productnormen voor verpakkingen", heeft op 28 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 23 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 mars 1999 portant fixation de normes de produits pour les emballages", a donné le 28 octobre 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat artikel 5 van beschikking 1999/177/EG tot dusver niet in Belgische wetgeving is omgezet; dat de rechtszekerheid voor de betrokken fabrikant van kunststofkragen en -paletten en verpakker/vuller en/of een door hen aangestelde gevolmachtigde in het gedrang komt nu ze niet alle bepalingen van voormelde beschikking 1999/177/EG in het koninklijk besluit van 25 maart 1999 houdende bepaling van productnormen voor verpakkingen kunnen terugvinden; dat een wijziging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 maart 1999 zich derhalve opdringt".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het koninklijk besluit van 25 maart 1999 houdende bepaling van productnormen voor verpakkingen bevat voorschriften in verband met de maximale aanwezigheid van bepaalde zware metalen in verpakkingen. Het bevat ook bijzondere bepalingen met betrekking tot kunststofkragen en -paletten, waaronder verplichtingen inzake hergebruik en recyclage van deze verpakkingen.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de voornoemde regeling aan te vullen met een controlesysteem dat in essentie neerkomt op een zelfcontrole door de betrokken ondernemingen (artikel 1 van het ontwerp - ontworpen artikel 3, §§ 5 tot 10).

Het ontwerp bevat eveneens nieuwe specifieke bepalingen met betrekking tot de maximale aanwezigheid van bepaalde zware metalen in glazen verpakkingen (artikel 2 van het ontwerp - ontworpen artikel 3bis).

Het ontwerp vormt aldus grotendeels de omzetting in het interne recht van twee beschikkingen, met name beschikking 1999/177/EG van de Commissie van 8 februari 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor een afwijking ten aanzien van de bij richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval vastgestelde concentraties van zware metalen in kunststofkragen en -paletten, en beschikking 2001/171/EG van de Commissie van 19 februari 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor een afwijking voor glazen verpakkingen van de bij richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval vastgestelde grenswaarden voor de concentratie van zware metalen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. In het voorliggende geval wordt de dringende noodzakelijkheid enkel verantwoord door erop te wijzen dat het wenselijk is om beschikking 1999/177/EG om te zetten in bepalingen van intern recht, en dat zulks de rechtszekerheid ten goede komt.

Daargelaten de omstandigheid dat die verantwoording enkel betrekking heeft op artikel 1 van het ontwerp, moet worden vastgesteld dat in die motivering niet eens wordt aangevoerd dat de ontworpen maatregelen dringend moeten worden genomen. Die motivering verwijst voor het overige niet naar objectieve en pertinente elementen, waaruit afgeleid zou kunnen worden dat het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd genomen moet worden dat een beroep op de spoedprocedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewettigd zou zijn. Een dergelijke inadequate motivering is gelijk te stellen met een afwezigheid van motivering.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. De voorgaande conclusie heeft tot gevolg dat de Raad van State het ontwerp zelf niet kan onderzoeken.

Niettemin wenst de Raad erop te wijzen dat er zich met betrekking tot artikel 1 van het ontwerp mogelijk een bevoegdheidsprobleem kan voordoen.

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

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de regeling vervat in artikel 1 van het voorliggende ontwerp vast te stellen, moet die regeling bijgevolg kunnen worden aangemerkt als een "productnorm", in de zin van de genoemde bepaling van de bijzondere wet.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, dienen in het algemeen als productnormen 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 product, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten" ¹.

¹Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 17.

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling ² en tijdens de verdere parlementaire bespreking ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie ³ - is er bij herhaling op gewezen dat als "productnormen" waarvan het vaststellen overeenkomstig die bepaling aan de federale overheid wordt voorbehouden, alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan producten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden "bij het op de markt brengen". Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren ⁴ en om obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen ⁵.

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

"Afgezien van de specifieke toepassingen inzake milieukeuren en productheffingen, is een productnorm een norm die voorwaarden stelt waaraan een product 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 product op de markt is gebracht, behoren tot het afvalstoffenbeleid van de gewesten. Alleen wanneer specificaties inzake de verpakkingen worden opgelegd waaraan een product moet voldoen voordat het op de markt mag worden

²Zelfde stuk, p. 20.

³Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

⁴Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20; Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37.

⁵Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 67.

gebracht (= beperkingen van wat op de Belgische markt verhandeld mag worden) is er sprake van een productnorm"^{6 7}.

3.2. De meeste bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 25 maart 1999 ressorteren weliswaar onder de federale bevoegdheid inzake productnormen.

Anders zou het echter kunnen zijn voor artikel 3, §§ 2, 3 en (ten dele) § 5, van dat koninklijk besluit, welke bepalingen maatregelen bevatten met betrekking tot gesloten en gecontroleerde productketens. Die maatregelen komen erop neer dat de betrokken kunststofkragen en -paletten, waarin bepaalde concentraties van zware metalen voorkomen, in voldoende mate moeten worden hergebruikt en/of gerecycleerd.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot de vervanging van het voornoemde artikel 3, § 5, door nieuwe paragrafen, die erop neerkomen dat een vorm van zelfcontrole met rapporteringsverplichting wordt ingevoerd met betrekking tot die hergebruik- en recyclageverplichtingen.

Het zal zaak zijn van de stellers van het ontwerp om na te gaan of artikel 1 van het ontwerp nog kan worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake productnormering, waarvan hiervóór de draagwijdte in herinnering is gebracht. Het verdient aanbeveling dat zij, naar aanleiding van het indienen van een ontvankelijke adviesaanvraag, daarover de nodige toelichting zouden verschaffen.

⁶Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 44.

⁷Ook in de rechtsleer wordt nader ingegaan op de problematiek van verpakkingsafval en productnormen : "wat de aflijning betreft van de federale bevoegdheid inzake de productnormen ten opzichte van de gewestelijke bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid en het beleid inzake hinderlijke inrichtingen, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat alle maatregelen ter bevordering van het hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsafval, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte product op de markt is gebracht, behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid. [...] Daarentegen is de federale overheid bevoegd om voor te schrijven dat verpakkingsmateriaal, om op de markt te mogen worden gebracht, derwijze moet zijn samengesteld dat het voor een bepaald percentage «kan» worden gerecycleerd" (L. LAVRYSEN, Leefmilieu en waterbeleid, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (ed.), De bevoegdheidsverdeling in het federale België, Brugge, die Keure, 1999, 107-108, nr. 22).

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de omstandigheid dat artikel 5 van beschikking 1999/177/EG tot dusver niet in Belgische wetgeving is omgezet; dat de rechtszekerheid voor de betrokken fabrikant van kunststofkratten en -paletten en verpakker/vuller en/of een door hen aangestelde gevolmachtigde in het gedrang komt nu ze niet alle bepalingen van voormelde beschikking 1999/177/EG in het koninklijk besluit van 25 maart 1999 houdende bepaling van productnormen voor verpakkingen kunnen terugvinden; dat een wijziging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 maart 1999 zich derhalve opdringt".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

1. L'arrêté royal du 25 mars 1999 portant fixation de normes de produits pour les emballages fixe des règles relatives à la présence maximale de certains métaux lourds dans les emballages. Il comporte, en outre, des dispositions spécifiques en ce qui concerne les caisses ou palettes en plastique, en ce compris des obligations relatives à la réutilisation et au recyclage de ces emballages.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de compléter les règles précitées par un système de contrôle qui consiste essentiellement en un autocontrôle effectué par les entreprises concernées (article 1^{er} du projet - article 3, §§ 5 à 10, en projet).

.../...

Le projet prévoit également des nouvelles dispositions spécifiques qui ont trait à la présence maximale de certains métaux lourds dans les emballages en verre (article 2 du projet - article 3bis en projet).

Le projet vise donc en grande partie à transposer deux décisions en droit interne, à savoir la décision 1999/177/CE de la Commission du 8 février 1999 établissant les conditions d'une dérogation pour les caisses en plastique et les palettes en plastique eu égard aux niveaux de concentration en métaux lourds fixés par la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages et la décision 2001/171/CE de la Commission du 19 février 2001 établissant les conditions d'une dérogation pour les emballages en verre en ce qui concerne les niveaux de concentration en métaux lourds fixés dans la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

2. En l'espèce, l'urgence n'est justifiée que par la mention du fait qu'il est souhaitable de transposer la décision 1999/177/CE en droit interne et que cette transposition contribue à la sécurité juridique.

Indépendamment de la circonstance que cette justification ne porte que sur l'article 1^{er} du projet, il y a lieu de constater que la motivation précitée n'indique même pas que les mesures en projet doivent être prises d'urgence. Pour le surplus, cette motivation ne se réfère pas à des éléments objectifs et pertinents dont il pourrait se déduire que l'arrêté en projet doit être pris dans un délai tellement bref qu'il se justifierait de recourir à la procédure d'urgence que prévoit l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Une motivation aussi inadéquate doit s'assimiler à une absence de motivation.

La demande d'avis est dès lors irrecevable.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

3. Il résulte de la conclusion formulée ci-dessus que le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'examiner le projet même.

Le Conseil souhaite néanmoins souligner qu'un problème de compétence peut éventuellement se poser à propos de l'article 1^{er} du projet.

3.1. La protection de l'environnement est, en principe, de la compétence des régions (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). L'alinéa 2 de l'article 6, § 1^{er}, II, instaure néanmoins, au profit de l'autorité fédérale, une exception à cette compétence dévolue en principe aux régions, en ce qui concerne "l'établissement des normes de produits".

Par conséquent, afin que l'autorité fédérale soit compétente pour établir les règles énoncées à l'article 1^{er} du projet à l'examen, ces règles doivent pouvoir être qualifiées de "normes de produits" au sens de la disposition de loi spéciale précitée.

Selon les travaux préparatoires de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, précité, il y a lieu de qualifier globalement de normes de produits "des normes (qui) 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" ¹.

Les commentaires relatifs à la disposition de loi spéciale visée ² et les travaux préparatoires ultérieurs la concernant - notamment lors de l'examen par la Commission compétente de la Chambre ³ - ont souligné à maintes reprises qu'il faut uniquement regarder comme "normes de produits" dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale conformément à 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

¹Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 17

²Ibidem, p. 20.

³Doc. parl., Chambre, 1992-93, 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

nécessité de préserver l'Union économique et monétaire belge ⁴ et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions ⁵ 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 d'autres normes pour l'hygiène de l'environnement (qui sont de la compétence des régions), il convient de citer notamment les déclarations suivantes issues des travaux préparatoires :

"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" ^{6 7}.

⁴Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 20; Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 37.

⁵Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, p. 67.

⁶Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 44.

⁷La doctrine, elle aussi, a approfondi la problématique des déchets d'emballage et des normes de produits : "wat de aflijning betreft van de federale bevoegdheid inzake de productnormen ten opzichte van de gewestelijke bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid en het beleid inzake hinderlijke inrichtingen, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat alle maatregelen ter bevordering van het hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsafval, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte product op de markt is gebracht, behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid. [...] Daarentegen is de federale overheid bevoegd om voor te schrijven dat verpakkingsmateriaal, om op de markt te mogen worden gebracht, derwijze moet zijn samengesteld dat het voor een bepaald percentage «kan» worden gerecycleerd" (L. LAVRYSEN, «Leefmilieu en waterbeleid», in G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN (ed.), «De bevoegdheidsverdeling in het federale België», Bruges, die Keure, 1999, 107-108, n° 22).

3.2. La plupart des dispositions de l'arrêté royal du 25 mars 1999 précité relèvent, il est vrai, de la compétence fédérale en matière de normes de produits.

Il pourrait toutefois en être autrement pour l'article 3, §§ 2 et 3, et § 5 (en partie), de cet arrêté royal. Les dispositions précitées prévoient, en effet, des mesures relatives aux circuits de produits se trouvant dans une chaîne fermée et contrôlée. Ces mesures impliquent que les caisses et palettes en plastique concernées présentant certaines concentrations de métaux lourds doivent être réutilisées et/ou recyclées dans une proportion suffisante.

L'article 1^{er} du projet vise à remplacer l'article 3, § 5, précité, par de nouveaux paragraphes qui impliquent l'instauration d'une forme d'autocontrôle assorti d'obligations de rapport en ce qui concerne ces exigences en matière de réutilisation et de recyclage.

Il appartiendra aux auteurs du projet de vérifier si l'article 1^{er} du projet peut encore s'inscrire dans la compétence fédérale concernant les normes de produits, dont la portée a été rappelée ci-dessus. Il est recommandé qu'ils fournissent les explications nécessaires à ce sujet lorsqu'ils introduiront une demande d'avis recevable.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER