

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.570/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 34.570/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 december 2002 door de Minister van Consumenten-zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem 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 11 maart 2003 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 13 décembre 2002, d'une demande d'avis 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 11 mars 2003 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND 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.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 5, § 1, eerste lid, 3°, en 14 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, althans onder het voorbehoud dat hierna in verband met de bevoegdheid van de federale overheid wordt gemaakt.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. Een identieke tekst als die van het voorliggende ontwerp werd reeds eerder op drie dagen voor advies voorgelegd. De Raad van State heeft die adviesaanvraag onontvankelijk verklaard wegens een onvoldoende motivering van het spoedeisend karakter ⁽¹⁾. Toch heeft de Raad van State toen al gemeend enkele bedenkingen te moeten formuleren bij de bevoegdheid van de federale overheid ten aanzien van de aangelegenheid die artikel 1 van het ontwerp beoogt te regelen:

"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» ⁽²⁾.

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling ⁽³⁾ en tijdens de verdere parlementaire bespreking ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie ⁽⁴⁾ - 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

⁽¹⁾ Advies 34.283/3 van 28 oktober 2002.

⁽²⁾ Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 17.

⁽³⁾ Zelfde stuk, p. 20.

⁽⁴⁾ Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren ⁽⁵⁾ en om obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen ⁽⁶⁾.

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 gebracht (= beperkingen van wat op de Belgische markt verhandeld mag worden) is er sprake van een productnorm» ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

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

⁽⁵⁾ Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20; Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37.

⁽⁶⁾ Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 67.

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

⁽⁸⁾ Ook 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).

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."

4. Ingaand op die uitnodiging, heeft de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State een juridisch advies bezorgd, waarin op omstandige wijze uiteengezet wordt waarom de regeling vervat in het ontworpen artikel 3, § 5 (artikel 1 van het ontwerp), behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Dat betoog komt in essentie hierop neer dat de ontworpen bepaling voorziet in voorwaarden die, als ze vervuld zijn, verantwoord dat wordt afgeweken van de maximumconcentratie aan zware metalen, opgelegd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1999, welke bepaling een productnorm bevat. Door de band die het ontwerp aldus legt met een bepaling die het op de markt brengen van kunststofkragen en -paletten betreft, zou de ontworpen bepaling zelf als een productnorm beschouwd moeten worden.

Die redenering kan de Raad van State niet overtuigen.

Het is juist dat het vigerende artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 25 maart 1999 bepaalt dat kunststofkragen en -paletten op de markt gebracht mogen worden, met een concentratie van lood, cadmium, kwik en zeswaardig chroom, die hoger is dan die welke bij artikel 1 wordt toegestaan, als die kunststofkragen en -paletten voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 3, §§ 2 tot 4. Die

voorwaarden komen erop neer dat de kunststofkragen en -paletten opgenomen moeten zijn in gesloten en gecontroleerde productketens, waaruit eenheden niet zonder meer kunnen worden verwijderd en waarin nieuwe eenheden enkel het resultaat mogen zijn van een gecontroleerd recyclingproces ⁽⁹⁾.

De ontworpen paragrafen 5 tot 10 beogen aan de fabrikant van kunststofkragen en -paletten en aan de verpakker/vuller bepaalde bijkomende verplichtingen op te leggen, voor het geval zij gebruik willen maken van de mogelijkheid tot afwijking van de maximumconcentraties. Die voorwaarden betreffen het invoeren van een methode van controle, waarmee kan worden aangetoond dat aan de vereisten van de vigerende paragrafen 2 tot 4 is voldaan; bovendien wordt een verplicht retourpercentage opgelegd, en wordt bepaald wat er moet gebeuren met geretourneerde eenheden die niet langer voor hergebruik in aanmerking komen.

De ontworpen bepalingen hebben aldus in wezen betrekking op de recyclage en de verwijdering van kunststofkragen en -paletten. Ze regelen aspecten van afvalvermindering en afvalverwijdering.

De federale overheid kan haar bevoegdheid inzake productnormen echter niet aanwenden om, onder de vorm van voorwaarden die het mogelijk maken van die productnormen af te wijken, in feite een beleid te voeren op het vlak van het hergebruik en de verwijdering van producten, nadat deze op de markt zijn gebracht. Dat beleid behoort integendeel tot de bevoegdheid van de gewesten.

Weliswaar voorziet de ontworpen regeling in een band tussen de normen inzake de recyclage en de verwijdering van kunststofkragen en -paletten (bevoegdheid van de gewesten) en de norm inzake de maximumconcentratie van zware metalen (bevoegdheid van de federale overheid). Die band kan echter niet eenzijdig gelegd worden door de federale overheid. Overigens zouden ook de gewesten die band niet eenzijdig kunnen leggen. De enige manier om te bepalen dat het naleven van bepaalde normen inzake recyclage en verwijdering het mogelijk maakt om af te wijken van een norm inzake maximumconcentraties, bestaat erin om deze aangelegenheid in een samenwerkingsakkoord te regelen.

⁽⁹⁾ In het kader van het voorliggende advies heeft de Raad van State zich niet uit te spreken over de vraag of alle vigerende bepalingen van artikel 3, §§ 1 tot 4, productnormen bevatten.

De conclusie is dan ook dat het ontworpen artikel 3, § 5, in zoverre het bepalingen bevat i.v.m. de retourpercentages en het lot van eenheden die niet langer voor hergebruik in aanmerking komen, de bevoegdheid van de federale overheid te buiten gaat. De ontworpen paragrafen 6 tot 10, die bepaalde administratieve verplichtingen opleggen, gaan die bevoegdheid eveneens te buiten, in zoverre ze betrekking hebben op de voornoemde bepalingen van paragraaf 5.

5. Artikel 2 van het ontwerp (ontworpen artikel 3bis) heeft uitsluitend betrekking op de voorwaarden waaraan glazen verpakkingen moeten voldoen.

Die voorwaarden vormen productnormen zodat de federale overheid bevoegd is om ze op te leggen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Gelet op de conclusie i.v.m. de bevoegdheid van de federale overheid (opmerkingen 3 en 4), is het niet nodig nader in te gaan op de bepalingen van dit artikel.

Artikel 2

7. De ontworpen paragraaf 10 moet vernummerd worden tot paragraaf 4.

Voorts vervange men in die paragraaf de woorden "Deze bepaling" door "Dit artikel".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL 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.

2. L'arrêté en projet tire son fondement légal des articles 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, et 14 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, du moins sous la réserve formulée ci-dessous quant à la compétence de l'autorité fédérale.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

3. Un texte identique à celui du présent projet a déjà fait l'objet d'une demande d'avis à rendre dans les trois jours. Le Conseil d'Etat a déclaré cette demande irrecevable parce que la motivation du caractère urgent n'était pas suffisante ⁽¹⁰⁾. Il a néanmoins estimé devoir déjà formuler certaines réserves quant à la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne la matière que l'article 1^{er} du projet entend régler :

"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» ⁽¹¹⁾.

Les commentaires relatifs à la disposition de loi spéciale visée ⁽¹²⁾ et les travaux préparatoires ultérieurs la concernant - notamment lors de l'examen par la Commission compétente de la Chambre ⁽¹³⁾ - 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 nécessité de préserver l'Union économique et monétaire belge ⁽¹⁴⁾ et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions ⁽¹⁵⁾ justifie précisément que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

⁽¹⁰⁾ Avis 34.283/3 du 28 octobre 2002.

⁽¹¹⁾ Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 17

⁽¹²⁾ Ibidem, p. 20.

⁽¹³⁾ Doc. parl., Chambre, 1992-93, 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

⁽¹⁴⁾ Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 20; Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 37.

⁽¹⁵⁾ Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, p. 67.

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»^{(16) (17)}.

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.

⁽¹⁶⁾ Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 44.

⁽¹⁷⁾ La 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).

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."

4. Répondant à cette invitation, le fonctionnaire délégué a transmis au Conseil d'Etat un avis juridique dans lequel il expose de façon circonstanciée les raisons pour lesquelles les règles prévues à l'article 3, § 5, en projet (article 1^{er} du projet) relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Ce raisonnement peut se résumer essentiellement comme suit : la disposition en projet prévoit des conditions qui, si elles sont remplies, justifient qu'il soit dérogé à la concentration maximale en métaux lourds, imposée à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 mars 1999, laquelle disposition constitue une norme de produit. Le lien qu'établit ainsi le projet avec une disposition concernant la mise sur le marché de caisses et de palettes en plastique impliquerait que la disposition en projet devrait être considérée elle-même comme une norme de produit.

Cette argumentation ne convainc pas le Conseil d'Etat.

Il est exact que l'article 3, § 1^{er}, en vigueur de l'arrêté royal du 25 mars 1999 prévoit qu'il est permis de mettre sur le marché des caisses et palettes en plastique présentant des niveaux de concentration en plomb, en cadmium, en mercure et en chrome hexavalent qui dépassent ceux qu'autorise l'article 1^{er} si ces caisses et palettes remplissent les conditions fixées à l'article 3, §§ 2 à 4. Celles-ci impliquent que les caisses et palettes en plastique soient utilisées dans des circuits de produits se trouvant dans une chaîne fermée et contrôlée dont les éléments ne peuvent être retirés sans plus et où les nouveaux éléments peuvent uniquement résulter d'un processus de recyclage contrôlé ⁽¹⁸⁾.

Les paragraphes 5 à 10 en projet entendent imposer au fabricant de caisses et de palettes en plastique et au centre d'emballage/de remplissage certaines obligations supplémentaires s'ils souhaitent faire usage de la possibilité de déroger aux

⁽¹⁸⁾ Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'Etat ne doit pas se prononcer sur la question de savoir si toutes les dispositions en vigueur de l'article 3, §§ 1^{er} à 4, comprennent des normes de produits.

concentrations maximales. Ces obligations concernent l'introduction d'une méthode de contrôle permettant d'établir que les exigences prévues dans les paragraphes 2 à 4 en vigueur sont remplies; en outre, un taux de retour obligatoire est imposé et le projet prévoit ce qu'il doit advenir des pièces récupérées qui ne sont plus réutilisables.

Les dispositions en projet concernent donc essentiellement le recyclage et le retrait de caisses et de palettes en plastique. Elles règlent des aspects liés à la prévention et à l'élimination des déchets.

L'autorité fédérale ne peut toutefois pas user de sa compétence en matière de normes de produits pour mener en fait, par la voie de conditions permettant de déroger à ces normes de produits, une politique en matière de réutilisation et d'élimination de produits après leur mise sur le marché. Cette politique relève au contraire de la compétence des régions.

Certes, la réglementation en projet prévoit un lien entre les normes en matière de recyclage et d'élimination de caisses et palettes en plastique (compétence des régions) et la norme en matière de concentration maximale en métaux lourds (compétence de l'autorité fédérale). Ce lien ne peut toutefois pas être établi unilatéralement par l'autorité fédérale. Les régions n'y seraient d'ailleurs pas habilitées non plus. La seule façon de prescrire que le respect de certaines normes en matière de recyclage et d'élimination permet de déroger à une norme en matière de concentrations maximales consiste à régler cette matière dans un accord de coopération.

Force est dès lors de conclure que, dans la mesure où il comporte des dispositions concernant les taux de retour et le sort des pièces qui ne sont plus réutilisables, l'article 3, § 5, en projet excède la compétence de l'autorité fédérale. Les paragraphes 6 à 10 en projet, qui imposent certaines obligations administratives, excèdent également cette compétence dans la mesure où ils concernent les dispositions susvisées du paragraphe 5.

5. L'article 2 du projet (article 3bis en projet) porte exclusivement sur les conditions auxquelles les emballages en verre doivent satisfaire.

Ces conditions constituent des normes de produits de sorte que l'autorité fédérale est compétente pour les imposer.

.../...

EXAMEN DU TEXTEArticle 1^{er}

6. Vu la conclusion formulée quant à la compétence de l'autorité fédérale (observations 3 et 4), il n'est pas nécessaire d'examiner plus avant les dispositions de cet article.

Article 2

7. La numérotation du paragraphe 10 en projet doit être modifiée afin d'indiquer qu'il s'agit du paragraphe 4.

En outre, il convient d'y remplacer les mots "La présente disposition" par "Le présent article".

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,

H. COUSY,
J. VELAERS,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER