

**CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE
CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN**

**AVIS RELATIF A LA PROBLEMATIQUE DES
NORMES DE PRODUITS**

**ADVIES BETREFFENDE DE PROBLEMATIEK
VAN DE PRODUCTNORMEN**

**BRUXELLES - BRUSSEL
02.08.1999**

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer R. TOLLET, voorzitter van de raad, de plenaire vergadering van 2 augustus 1999 bij :

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen :

Mevrouw CLEYMANS, de heren DEMEESTER, QUIX

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen :

De heer PEETERS

Leden benoemd op voorstel van de landbouworganisaties :

Mevrouw CARLIER

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders en de verbruikskoöperaties vertegenwoordigen :

Algemeen Belgisch Vakverbond :

De heer VAN DAELE

Algemeen Christelijk Vakverbond :

De heer MELON (deskundige)

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België :

De heer DE MUELENAERE

Woonden de vergadering bij als deskundigen :

De heren LATEUR, RASSCHAERT, VANDEN ABEELE.

ADVIES

INLEIDING

1. Ingevolge de publicatie in het Belgisch Staatsblad van 11 februari 1999 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 werd de raad ervan op de hoogte gebracht dat hij, krachtens art. 19 van deze nieuwe wet, zal worden geraadpleegd over de koninklijke besluiten die in de toekomst zullen worden uitgevaardigd in uitvoering van art. 5, §§ 1 en 2, art. 9 en art. 14 van de bovengenoemde wet.
2. Om dit overleg zo goed mogelijk voor te bereiden, heeft het dagelijks bestuur van de raad tijdens zijn bijeenkomst van 25 februari 1999 beslist nu al op eigen initiatief de raad om een advies te vragen i.v.m. de problematiek van de productnormen, teneinde zich uit te spreken over de aanbevelingen en de grote beginselen die de sociale gesprekspartners terzake gezamenlijk vaststellen en verdedigen in het algemene kader van de duurzame ontwikkeling. De bedoeling hiervan was om, in navolging van het advies dat de raad op 2 december 1992 inzake de milieutaksen had uitgebracht over het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, een aantal basisregels vast te stellen waarop bij de opstelling van de toekomstige adviezen op het gebied van de productnormen kan worden gesteund.

AANBEVELINGEN EN BASISBEGINSELEN

Een evenwichtige algemene strategie i.v.m. duurzame ontwikkeling

3. In dit opzicht wenst de raad er dan ook in de eerste plaats aan te herinneren dat de milieueisen en de sociaal-economische voorwaarden principieel op gelijke voet staan : aangezien de ontwikkeling van de economische activiteit en de milieubescherming onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is het van belang dat milieuzorg hand in hand gaat met de vrijwaring van een optimale economische groei. Volgens de raad moeten beide aandachtspunten samen aan bod komen in een milieuvriendelijke, economisch leefbare en sociaal aanvaardbare ontwikkelingswijze, een lading die terzake wordt gedekt door het begrip "houdbare of duurzame ontwikkeling", dat werd omschreven door het zgn. Brundtland-verslag van de Verenigde Naties van maart 1987.
4. De raad is voorts van oordeel dat de betrokken politieke overheidsinstanties op de diverse bevoegdheidsniveaus, om dit doel te bereiken, over een ruime waaier van instrumenten beschikken. Afgezien van de regelgevende instrumenten - zoals de wetten of besluiten - en van de culturele instrumenten - zoals het onderwijs en de campagnes ter bewustmaking van de bevolking - kunnen deze instanties ook economische instrumenten aanwenden : differentiële heffingen, subsidies voor niet-vervuilende werkzaamheden, milieutaksen enz. De productnormen vormen dus maar een van de vele - in dit geval regelgevende - instrumenten om de duurzame ontwikkeling te bevorderen.

5. Bijgevolg moet volgens de raad over de tenuitvoerlegging ervan een algemene strategie worden vastgesteld, die zo wordt samengesteld en georganiseerd dat alle instrumenten die hiervoor worden aangewend uiterst doelmatig zijn in het licht van het beoogde doel, van de diverse randvoorwaarden op milieu-, sociaal en economisch gebied waarmee rekening moet worden gehouden en van het geheel van begeleidende beleidsmaatregelen waarmee ze gepaard kunnen gaan om de efficiëntie ervan te verbeteren. Om de door deze instrumenten geboden mogelijkheden ten volle te benutten en terzelfder tijd de negatieve gevolgen ervan voor de werkgelegenheid, voor het concurrentievermogen van de ondernemingen, voor de sociale billijkheid en voor 's lands rijkdom tot een minimum te beperken, moeten de uitvoeringsbesluiten die krachtens de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen moeten worden uitgevaardigd precies op maat van deze criteria worden gemaakt.
6. In deze context wijst de raad nogmaals op het belang van een steeds betrouwbaardere wetenschappelijke basis om gemakkelijker tot een consensus te komen over de te bepalen algemene strategie. De ontwikkeling van zo'n wetenschappelijke basis is m.n. nodig om, in het licht van de doelstellingen, makkelijker te kunnen kiezen tussen de verschillende beschikbare economische, sociale en milieu-instrumenten en om een geheel van criteria op te stellen waarmee voor elk geval afzonderlijk kan worden beoordeeld, zoals uiteengezet in alinea 11 van dit advies, of het nuttig is de op Europees vlak vastgestelde minima inzake productnormen op nationaal vlak te versterken.

Nood aan een samenhangend en homogeen juridisch kader

7. Met het oog op de duurzame ontwikkeling erkent de raad voorts ten volle de noodzaak van een samenhangend kader voor de invoering van een waar langetermijnbeleid op het gebied van productnormen. Hij merkt evenwel op dat de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen een zoveelste aanvulling vormt bij een wetgevend en regelgevend geheel dat deze materie al ten dele regelt en in verspreide orde, d.m.v. afzonderlijke bepalingen, van toepassing is op min of meer uiteenlopende domeinen : veiligheid van de werknemers, kinderspeelgoed, verpakkingen, veiligheid van de voeding, gezondheid, landbouw, milieu, handelspraktijken enz. De raad stelt dan ook vast dat er een reëel of potentieel gevaar voor overlappingsen, tegenstellingen of onverenigbaarheden bestaat tussen de koninklijke besluiten die in uitvoering van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen zullen worden genomen en dit wetgevende geheel. Aangezien dergelijke tegenstrijdigheden, zowel voor de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen als voor de rechtszekerheid van de betrokken subjecten, een slechte zaak zijn, deelt de raad mee dat hij in zijn toekomstige adviezen over sommige van die besluiten bijzondere aandacht zal besteden aan de concordantie tussen de juridische bepalingen die later uit de bovengenoemde wet zullen voortvloeien en de al bestaande wetten en regelgevingen.

8. De raad dringt er echter nu al op aan dat de regering van bij het begin zo goed mogelijk zorg draagt voor deze concordantie en vraagt dan ook met aandrang dat in het licht hiervan onmiddellijk een actieve coördinatie en intens overleg worden georganiseerd tussen de federale en gewestelijke overheidsinstanties en de betrokken sociaal-economische kringen. De raad drukt bovendien de wens uit dat een dergelijk overleg met de sociaal-economische kringen wordt uitgebreid tot andere besluiten dan die waarover de raad verplicht moet worden geraadpleegd volgens de bepalingen van art. 19 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen.
9. Nog steeds vanuit dit coherentie-oogpunt is de raad tevens van oordeel dat een exhaustieve inventaris van de wetgeving, de regelgeving en de overeenkomsten – bv. het intergewestelijk akkoord van 30 mei 1996 over de verpakkingen – die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met de problematiek van de productnormen moet worden opgemaakt. Hij vraagt bovendien dat deze bepalingen, op de aldus gevormde basis, eventueel worden herzien om de complementariteit ervan te verbeteren of zo nodig de tegenstrijdigheden die ze bevatten te verwijderen. De raad is in dit verband voorstander van de geleidelijke samenstelling van een enkel homogeen wetboek, waarmee niet alleen de definities van de gebruikte begrippen in alle betrokken teksten op elkaar kunnen worden afgestemd en alle bepalingen terzake praktisch leesbaar kunnen worden gemaakt, maar waarmee ook het delicate probleem m.b.t. de rangorde tussen de productnormen mede kan worden geregeld, aangezien een milieunorm, volgens hem, in geen geval onverenigbaar mag zijn met een veiligheidsnorm.

Onderlinge afstemming van het Europees en het Belgisch recht

10. In verband met de onderlinge afstemming van het Europees en het Belgisch recht, acht de raad het belangrijk dat de op Europees niveau uitgevaardigde productnormen integraal en correct worden omgezet in het Belgisch recht, omdat deze normen juridisch moeten worden nageleefd door de lidstaten. De raad wijst er voorts op dat de nationale wetten en verordeningen i.v.m. de productnormen geen afbreuk mogen doen aan de Europese beginselen en regels op het vlak van de mededinging en het vrije goederenverkeer. Dit geldt dus voor de koninklijke besluiten die ter uitvoering van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen moeten worden genomen.
11. De raad herinnert er evenwel aan dat de lidstaten bevoegd blijven voor de verbetering van het milieu, de veiligheid en de volksgezondheid op hun grondgebied. De raad heeft zich dan ook afgevraagd in welke precieze gevallen de Belgische wetgever, bij de omzetting van het gemeenschapsrecht in het nationale recht, toch, indien hij dat opportuun acht in het licht van de bovenvernoemde doelstellingen, strengere normen mag opleggen dan die welke voorgeschreven worden door de milieurichtlijnen van de Unie. Rekening houdend met de toelichtingen die hem terzake door de deskundigen werden verstrekt, is de raad van oordeel dat hier een onderscheid moet gemaakt worden tussen drie gevallen.

Het eerste betreft situaties waar er geen specifieke regeling bestaat op Europees vlak. In dat geval moet worden uitgegaan van artikelen 28 tot 30 van het Verdrag van Amsterdam, die impliceren dat nationale maatregelen inzake productnormen op milieugebied in principe verboden zijn, omdat ze kunnen worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten.

De raad onderstreept evenwel dat er belangrijke uitzonderingen bestaan op dit principe. Zo bepaalt artikel 30 van het Verdrag van Amsterdam dat artikelen 28 en 29 van dit verdrag geen beletsel vormen voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van mensen, dieren of planten. De raad is daarom van oordeel dat er op dit gebied productnormen op nationaal vlak kunnen worden vastgelegd die handelsbelemmeringen veroorzaken, op voorwaarde dat deze normen, zoals wordt bepaald in het bovenvermelde artikel 30, geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapt beperking van de handel tussen staten vormen.

In dezelfde zin kunnen de lidstaten, volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie, onverminderd de redenen die worden opgesomd in artikel 30 van het Verdrag van Amsterdam, handelsbelemmerende maatregelen nemen als het algemeen belang dit vereist en als die maatregelen louter gericht zijn op de milieubescherming, zonder enige economische overwegingen. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie moeten deze milieumaatregelen in het algemeen belang evenzeer van toepassing zijn op nationale producten als op ingevoerde producten. Bovendien moeten ze in verhouding staan tot de beoogde doelstellingen en mogen dezelfde doelstellingen niet te verwezenlijken zijn met maatregelen die minder hinderlijk zijn voor de handel.

Het tweede geval betreft situaties waarin er een Europese richtlijn bestaat voor het betrokken product, op grond van artikel 95 van het Verdrag van Amsterdam, dat beoogt de wettelijke, verordenende en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt op elkaar af te stemmen. In deze situatie merkt de raad op dat alinea 4 van ditzelfde artikel bepaalt dat indien, nadat een harmonisatiemaatregel aangenomen werd, een lidstaat het om milieuredenen noodzakelijk acht om nationale bepalingen *te handhaven*, hij dit mag doen op voorwaarde dat hij zowel van de bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis geeft aan de Europese Commissie. Volgens alinea 6 van artikel 95 is de daadwerkelijke toepassing van deze strengere normen – productnormen in dit geval – alleen mogelijk nadat de Commissie ze bevestigd heeft, in principe binnen een termijn van zes maanden.

Nog i.v.m. dit geval, doet de raad opmerken dat alinea 5 van artikel 95 van het Verdrag van Amsterdam de lidstaten toestaat om, nadat een communautaire harmonisatiemaatregel aangenomen werd, nationale bepalingen *te treffen* die een afwijking vormen op deze maatregel en die dus mogelijk strenger zijn.

Hiertoe moet de lidstaat echter nieuwe wetenschappelijke gegevens i.v.m. de milieubescherming aanvoeren en verwijzen naar een specifiek probleem dat zich aangediend heeft nadat de bovenvermelde harmonisatiemaatregel genomen werd. Ook hier wordt een gelijkaardige procedure van aanmelding bij de Commissie voorgeschreven.

Het derde geval betreft richtlijnen inzake productnormen op grond van de artikelen 174 tot 76 van het Verdrag van Amsterdam, die rechtstreeks in verband staan met het milieu. Hieromtrent merkt de raad op dat, volgens artikel 176, beschermingsmaatregelen op dit vlak geen beletsel vormen voor het handhaven en het opstellen door elke lidstaat van verdergaande maatregelen, voor zover ze verenigbaar zijn met dat verdrag en ze naar behoren aangemeld worden bij de Commissie.

Uit een en ander leidt de raad af dat er aan de lidstaten een zekere graad van flexibiliteit wordt gelaten. Hij dringt er bijgevolg op aan dat de betrokken autoriteiten, telkens als er een koninklijk besluit opgesteld wordt ter uitvoering van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen, voor ieder geval afzonderlijk nagaan of het juridisch mogelijk en voor het milieu wenselijk is de Europese minima op dit vlak op te trekken. De raad van zijn kant verbindt er zich toe om in ieder geval op die manier te zullen handelen binnen het kader van zijn bevoegdheden op dit vlak.

De raad wil nu evenwel al aanstippen dat hij van oordeel is dat de Europese normen inzake de producten alleen strenger kunnen worden gemaakt op grond van een geheel van precieze criteria die het volstrekt duidelijk maken – met name aan de Europese Commissie – dat de bijzondere nationale productnormen in kwestie geen ander oogmerk hebben dan de bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen of de bescherming van het milieu en de gezondheid. In overeenstemming met zijn principe dat milieueisen even belangrijk zijn als sociaal-economische eisen, vindt de raad ook dat België moet toezien op een billijk evenwicht tussen de noodzaak om het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt te waarborgen, enerzijds, en de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, anderzijds.

12. De raad beklemtoont dat de gevallen waarvan sprake is in punt 11 van dit advies betrekking hebben op situaties waarin de invoering, de handhaving of de wijziging van technische normen op nationaal vlak niet louter het gevolg is van een identieke of gelijkwaardige omzetting van een internationale of Europese norm in het recht van de lidstaat. In dit verband herinnert de raad eraan dat richtlijn 98/34/EG van 22 juni 1998 van het Europees Parlement en de Raad - gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van 20 juli 1998 - die een informatieprocedure oplegt inzake technische normen en regelgevingen, en ook regels inzake de diensten van de informatiemaatschappij, de lidstaten verplicht om de Europese Commissie vooraf in te lichten over of kennis te geven van hun nationale projecten inzake technische voorschriften en hun in sommige gevallen oplegt deze projecten tijdelijk te bevriezen voor variabele *status-quo* periodes .

Tenuitvoerlegging in een economisch en sociaal aanvaardbaar tempo

13. De raad is bovendien van oordeel dat de tenuitvoerlegging van een algemene strategie om tot een duurzame ontwikkeling te komen een ingewikkelde en omvangrijke opgave is, die voor de economische subjecten grondige veranderingen tot gevolg heeft. Opdat milieubescherming en volksgezondheid hand in hand kunnen gaan met de naleving van een optimale economische groei, is hij bijgevolg van oordeel dat de praktische invoering, via uitvoeringsbesluiten, van de bij de wet van 21 december 1998 bedoelde productnormen, naar het voorbeeld van de aanpak m.b.t. de milieutaksen, op een voldoende geleidelijke manier tot stand moet komen om de ondernemingen de kans te geven om hun werkzaamheden in een economisch leefbaar en sociaal aanvaardbaar tempo aan te passen en in een andere richting te sturen. De raad wijst in dit verband op de strenge sancties die worden voorgeschreven in hoofdstuk VI van de wet en, bijgevolg, op de sociaal-economische impact - vooral op de werkgelegenheid - van een overhaaste inwerkingtreding van de legitieme regelgevende voorschriften terzake.
14. In het algemeen vestigt de raad in dezelfde context de aandacht van de autoriteiten op de vele mogelijke secundaire effecten van de productnormen op economisch vlak. Hij wijst meer bepaald, zoals destijds voor de milieutaksen, op de stijging van de productie- en distributiekosten die de nieuwe regelgevende voorschriften kunnen veroorzaken en die volgens de economische logica uiteindelijk ook zal worden gedragen door de eindverbruiker; de gevolgen van deze ontwikkeling zullen m.n. te zien zijn aan het algemene indexcijfer van de kleinhandelsprijzen. In dit verband verwijst de raad naar de standpunten die de sociale gesprekspartners ter zake hebben ingenomen in hun advies van 2 december 1992 over het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Een goed gebruik van het "stand-stillbeginsel"

15. Ten slotte stelt de raad vast dat art. 11, 3°, §2 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 voorschrijft dat "eenieder die in niet-herbruikbare verpakkingen verpakte producten op de markt brengt, verplicht is ervoor te zorgen dat, voor een zelfde verpakkingsmateriaal, de verhouding tussen het gewicht van de verpakking en het gewicht van het product dat in deze verpakking op de markt wordt gebracht, niet toeneemt ten opzichte van de verhouding die bestond op de datum van inwerkingtreding van deze wet." Hij is van oordeel dat deze wet, althans in deze bepaling, op die manier het zgn. stand-stillbeginsel hanteert.

Ter herinnering : volgens dit beginsel moet worden gewaarborgd, hetzij dat de verhouding tussen het gewicht van een niet-herbruikbare verpakking en het gewicht van het in deze verpakking op de markt gebrachte product niet toeneemt ten opzichte van dezelfde verhouding die bestond op een welbepaalde datum, zoals hier het geval is, hetzij dat het aandeel van de herbruikbare verpakkingen in het gewicht of het volume van de door een zelfde persoon in deze verpakkingen op de markt gebrachte producten niet kleiner wordt dan dezelfde verhouding op een welbepaalde datum. De raad is van oordeel dat dit zgn. stand-stillbeginsel en de eventuele afwijkingen ervan die – overeenkomstig de tweede alinea van artikel 11, 3°, § 2 van de wet van 21 december 1998 – kunnen worden toegestaan, aldus min of meer belangrijke sociaal-economische gevolgen kunnen hebben. Art. 19 van de wet van 21 december 1998 schrijft echter niet voor dat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven moet worden geraadpleegd over de uitvoeringsbesluiten waarbij de Koning het eigenlijke “stand-stillbeginsel” ten uitvoer zal leggen of waarbij hij afwijkingen van deze bijzondere verplichting kan toestaan. De raad deelt bijgevolg mee dat hij zich de mogelijkheid voorbehoudt om zich in de toekomst terzake op eigen initiatief uit te spreken.
