

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

18 AVRIL 1994

**Projet de loi modifiant la loi ordinaire du
16 juillet 1993 visant à achever la
structure fédérale de l'Etat**

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. GARCIA**

I. EXPOSE INTRODUCTIF DU PREMIER MINISTRE

Le Premier ministre donne un aperçu des motifs que les auteurs de la proposition de loi ont invoqués à la Chambre des représentants.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Cooreman, président; Mme Cahay-André, MM. Daerden, De Grauwe, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Deprez, Didden, Dighneef, Geens, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, Weyts et Garcia, rapporteur.

2. Membres suppléants : M. Arts, Mme Dardenne, MM. De Roo, de Seny, Deworme, Vaes, Van Hooland et Wintgens.

3. Autres sénateur : M. Benker.

R. A 16563

Voir :

Document du Sénat :

1047-1 (1993-1994) : Projet transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1993-1994

18 APRIL 1994

**Ontwerp van wet tot wijziging van de
gewone wet van 16 juli 1993 tot ver-
vollediging van de federale staats-
structuur**

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER GARCIA**

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE EERSTE MINISTER

De Eerste Minister schetst een overzicht van de motivering die de indieners van het wetsvoorstel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers hebben aangevoerd.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Cooreman, voorzitter; mevr. Cahay-André, de heren Daerden, De Grauwe, mevr. Delcourt-Pêtre, de heren Deprez, Didden, Dighneef, Geens, Goovaerts, Hatry, Jonckheer, Kenzeler, Leroy, Moens, Tavernier, Vancrombruggen, Van Thillo, Weyts en Garcia, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heer Arts, mevr. Dardenne, de heren De Roo, de Seny, Deworme, Vaes, Van Hooland en Wintgens.

3. Andere senator : de heer Benker.

R. A 16563

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

1047-1 (1993-1994) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Ils ont commencé par évoquer les difficultés soulevées par l'application de la loi. D'abord, la nomination des membres de la Commission de suivi a pris plus de temps que l'on ne l'avait initialement prévu, et ce notamment parce qu'on a dû attendre la proposition des régions avant de pouvoir procéder à la nomination effective des membres. De même, lors de la rédaction des arrêtés d'exécution, il y a eu des problèmes et ceux-ci ont par conséquent été pris plus tard que prévu.

A l'occasion de l'application pratique de la loi, on a été confronté avec bon nombre de problèmes. A la Chambre des représentants, un aperçu des problèmes concrets a été consigné dans le compte rendu.

Il y a également un problème de procédure pour la Commission de suivi. Non seulement la composition tardive de cette commission, mais également la procédure légale initialement prévue ont suscité pas mal de problèmes. Un certain nombre d'avis prévus par la loi n'ont pu être remis jusqu'à présent. La Commission de suivi doit consulter certaines instances avant de pouvoir remettre elle-même son avis. Elle n'a cependant aucun recours si ces instances, sciemment ou non, font défaut.

Les auteurs précisent que le projet constitue le juste milieu entre deux positions extrêmes: celle selon laquelle il vaut mieux abroger la loi, et celle — problèmes ou non — refusant toute mise au point. Le projet respecte l'esprit des dispositions initiales: les objectifs initiaux sont maintenus, mais quelques mises au point sont proposées au niveau des modalités d'exécution.

L'objectif de base reste inchangé, à savoir: amener les opérateurs économiques à modifier leurs comportements.

Le Premier ministre souligne, pour les divers éléments, la *ratio legis* du projet et démontre également qu'on est resté dans l'esprit de la proposition initiale.

1. Emballages de boissons

La loi sur les écotaxes prévoit que les emballages de boissons sont dispensés d'écotaxe pour autant que le contribuable puisse démontrer qu'il répond à certaines conditions de réutilisation et de recyclage (art. 373 de la loi).

Il apparaît que l'écotaxe comme instrument de modification du comportement a un effet incontestable étant donné que les entreprises ont manifestement fait un effort dans les deux domaines en vue de répondre aux conditions posées. En matière de réutilisation, la plupart des entreprises répondent aux condi-

Zij verwezen eerst naar de moeilijkheden die de toepassing van de wet met zich heeft gebracht. Vooreerst nam de aanstelling van de leden van de Opvolgingscommissie meer tijd in beslag dan men aanvankelijk had voorzien. Dit was onder meer te wijten aan het feit dat men de voordracht van de Gewesten moest afwachten vooraleer de effectieve benoeming van de leden te kunnen doorvoeren. Ook op het vlak van de totstandkoming van de uitvoeringsbesluiten waren er problemen en deze kwamen er bijgevolg later dan men had mogen verwachten.

Naar aanleiding van de praktische toepassing van de wet, wordt men met een aantal problemen geconfronteerd. Een overzicht van de concrete problemen werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan het verslag toegevoegd.

Er stelt zich tevens een probleem van procedure voor de Opvolgingscommissie. Niet alleen de laattijdige samenstelling van deze Commissie doch ook de wettelijk voorziene procedure zorgde voor problemen. Een aantal in de wet voorziene adviezen kon tot op heden nog niet worden uitgebracht. De Opvolgingscommissie moet zelf een aantal instanties raadplegen vooraleer haar advies te kunnen uitbrengen. Ze heeft echter geen verweer indien deze instanties, moedwillig of niet, in gebreke blijven.

De indieners stellen dat het ontwerp een middenweg vormt tussen twee extreme standpunten: dit volgens hetwelk de wet beter wordt afgeschaft en dit volgens hetwelk, problemen of niet, geen enkele bijsturing mag worden aanvaard. Het ontwerp respecteert de geest van de initiële bepalingen: de oorspronkelijke doelstellingen worden behouden doch er worden enkele bijsturingen voorgesteld op het vlak van de uitvoeringsmodaliteiten.

De hoofddoelstelling blijft dat men de economische operatoren tot een gedragswijziging brengt.

De Eerste Minister wijst op de *ratio legis* van het ontwerp voor de verschillende elementen en toont tevens aan dat men binnen de geest van het initiële voorstel is gebleven.

1. Drankverpakkingen

De wet op de milieutaks voorziet dat de drankverpakkingen vrij zijn van milieutaks voor zover de belastingplichtige kan aantonen dat hij aan bepaalde voorwaarden van hergebruik en recyclage voldoet (art. 373 van de wet).

Het blijkt dat de milieutaks als gedragswijzigend instrument duidelijk een effect heeft aangezien de ondernemingen op de beide domeinen duidelijk inspanningen leveren om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Inzake hergebruik voldoen de meeste ondernemingen aan de gestelde voorwaarden. Een

tions posées. Un nombre d'entreprises sont cependant confrontées à des problèmes techniques en ce qui concerne l'utilisation de bouteilles en P.E.T. réutilisables. Ces entreprises ont pourtant pris les mesures nécessaires en vue de répondre aux conditions légales. Les auteurs de la proposition de loi ont précisé qu'ils pouvaient invoquer en quelque sorte la force majeure. Il en est de même pour les conditions de recyclage: l'industrie s'est organisée en vue d'arriver à un système de collecte sélective, de tri et de recyclage mais l'organisation concrète et la concertation avec les régions prennent plus de temps qu'initialement prévu. Les entreprises ne peuvent pas satisfaire aux conditions posées sans avoir un accord avec les régions. Sur ce plan aussi, on peut parler de force majeure.

L'objectif de l'adaptation de la loi sur les écotaxes est de permettre aux entreprises qui ont réellement pris les mesures nécessaires mais qui, à la suite des circonstances précitées, ne répondent pas encore aux conditions requises, d'être assimilées aux entreprises répondant à toutes les conditions d'exemption. A défaut de quoi, la loi n'atteindra pas son objectif puisque l'on anéantira complètement toute initiative en matière de recyclage.

Il ne s'agit donc pas d'un report de l'application de l'écotaxe sur les emballages de boissons. Celle-ci entre bien en vigueur au 1^{er} avril comme prévu mais, à titre transitoire, et jusqu'au 31 décembre 1994, une certaine souplesse est accordée en ce qui concerne le respect des conditions d'exemption. Ceci veut également dire que les conditions d'exemption prévues à partir du 31 décembre 1994 ne sont pas modifiées.

2. Pesticides

Un des principes de base de l'écotaxe a toujours été que cette dernière ne peut jamais être imposée si l'utilisateur n'a pas de possibilité d'alternative non taxée. Sur le plan des pesticides, il est apparu que, pour certaines applications, l'utilisation n'est autorisée que pour des produits tombant sous l'écotaxe tandis que les produits non taxés ne sont pas autorisés par le Ministère de la Santé publique et de l'Environnement pour les mêmes applications. Si on fait entrer en vigueur l'écotaxe maintenant, on déroge au principe qui veut qu'il y ait une alternative non écotaxée. Il est dès lors proposé d'établir par arrêté royal la liste des produits pour lesquels il n'y a pas d'alternative non écotaxée (sur proposition de la Commission de suivi) et de ne faire entrer cette taxe en vigueur qu'après avis de la Commission de suivi à ce sujet.

aantal bedrijven wordt echter geconfronteerd met technische problemen inzake het gebruik van hervulbare P.E.T.-flessen. Deze bedrijven hebben nochtans de nodige maatregelen genomen met het oog op het beantwoorden aan de wettelijke voorwaarden. De indieners van het wetsvoorstel stelden dat zij in zekere zin overmacht konden invoeren. Hetzelfde geldt voor de recyclagevoorwaarden: het bedrijfsleven heeft zich georganiseerd om tot een systeem van selectieve ophaling, sortering en recyclage te komen doch de concrete organisatie en het overleg met de Gewesten nemen meer tijd in beslag dan men aanvankelijk had voorzien. De ondernemingen kunnen niet aan de gestelde voorwaarden voldoen zonder dat zij een akkoord met de Gewesten hebben. Ook op dit vlak kan men van overmacht spreken.

De bedoeling van de aanpassing van de wet op de milieutaks is dat de ondernemingen die inderdaad de nodige maatregelen hebben genomen maar tengevolge van de hiervoor genoemde omstandigheden nog niet aan de voorwaarden voldoen, kunnen worden gelijkgesteld met de ondernemingen die reeds alle vrijstellingsvoorwaarden vervullen. Indien men dit niet doet zal de wet haar doel volledig voorbij schieten aangezien men anders het volledige recyclage-initiatief zou opblazen.

Het gaat hier dus zeker niet om een uitstel van de toepassing van de milieutaks voor de drankverpakkingen. Deze treedt in werking op 1 april zoals voorzien doch er wordt, bij wijze van overgangsmaatregel en slechts tot 31 december 1994, een beperkte soepelheid toegestaan wat betreft het vervullen van de vrijstellingsvoorwaarden. Dit betekent ook dat de vooropgestelde vrijstellingsvoorwaarden na 31 december 1994 niet worden aangepast.

2. Bestrijdingsmiddelen

Eén van de basisprincipes van de milieutaks is steeds geweest dat men nooit een milieutaks mag opleggen indien de gebruiker niet beschikt over een onbelast alternatief. Op het vlak van de pesticiden is gebleken dat voor bepaalde toepassingen slechts het gebruik van produkten die onder de milieutaks vallen is toegestaan terwijl de onbelaste produkten door het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu voor deze toepassingen niet zijn toegelaten. Indien men deze milieutaks nu in werking laat treden wijkt men af van het principe dat er een onbelast alternatief moet zijn. Er wordt bijgevolg voorgesteld dat bij koninklijk besluit de lijst zal worden opgesteld van produkten waarvoor er geen onbelast alternatief bestaat (op voorstel van de Opvolgingscommissie) en dat deze taks maar in werking zal treden nadat de Opvolgingscommissie haar advies hierover heeft uitgebracht.

3. Emballages en P.V.C.

La loi du 16 juillet 1993 prévoyait que la Commission de suivi devait remettre un avis sur les récipients de boissons en P.V.C. avant le 31 décembre 1993. Six mois après la date limite prévue pour cet avis (c'est-à-dire au 1^{er} juillet 1994), la taxe concernée entrerait en vigueur. L'objectif était de pouvoir encore disposer de suffisamment de temps pour tirer, le cas échéant, les conclusions législatives de l'avis de la Commission de suivi. Compte tenu des circonstances, cet avis n'a toujours pas été remis. On dérogerait à l'esprit de la loi si on taxait malgré tout ces emballages dès à présent sans que l'examen objectif que devait faire la Commission de suivi ne soit terminé. Dans ce cas également, il est proposé de faire entrer en vigueur la taxe après que la Commission de suivi ait remis son avis. La proposition prévoit que l'article 374 de la loi peut être adapté à l'avis de la Commission de suivi par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Cela permet de prévoir que cet article doit entrer en vigueur dans les trois mois à compter de l'avis de la Commission de suivi. Cet avis doit intervenir au plus tard le 31 décembre 1994, après quoi le Gouvernement pourrait décider lui-même.

4. Appareils photo

En ce qui concerne les appareils photo à usage unique, il est apparu qu'il était matériellement impossible pour le secteur de mettre en place les systèmes de récolte d'appareils et d'apposition du signe distinctif sur les appareils dans le délai prévu par la loi. Pour cette raison, la date d'application est reportée au 1^{er} juillet 1994, ce qui devrait permettre la mise en place de l'infrastructure nécessaire de sorte qu'ici aussi, l'écotaxe puisse atteindre son effet de modification de comportement.

5. Piles

Pour les piles, il y avait un problème identique en ce qui concerne l'apposition du signe distinctif: il était matériellement impossible de répondre aux conditions imposées dans le court délai entre la parution des arrêtés d'exécution et la date d'entrée en vigueur. Le délai supplémentaire permet de prendre ces dispositions matérielles. En outre, la Commission de suivi doit examiner la problématique des piles dites vertes: ce sont des piles qui contiennent également très peu de substances nocives. Dans ce cas aussi, la compétence est donnée au Roi de fixer la date de mise en vigueur tout en fixant une date limite au 1^{er} janvier 1995.

3. P.V.C.-verpakkingen

De wet van 16 juli 1993 voorzag dat de Opvolgingscommissie vóór 31 december 1993 een advies moest uitbrengen over de P.V.C.-drankverpakkingen. Zes maanden na de einddatum voor dit advies (dit wil zeggen op 1 juli 1994) zou de betrokken taks in werking treden. De bedoeling was dat men nog over de nodige tijd kon beschikken om, indien nodig, de wetgevende conclusies te trekken uit het advies van de Opvolgingscommissie. Door omstandigheden is dit advies nog steeds niet uitgebracht. Men zou van de geest van de wet afwijken indien men nu toch deze verpakkingen zou belasten zonder dat het objectief onderzoek dat de Opvolgingscommissie moest voeren beëindigd is. Ook hier wordt voorgesteld om de taks in werking te laten treden nadat de Opvolgingscommissie haar advies heeft uitgebracht. Het voorstel voorziet dat artikel 374 van de wet bij een in Ministeraad overlegd koninklijk besluit aan het advies van de Opvolgingscommissie kan worden aangepast. Dit laat toe om te voorzien dat dit artikel binnen de drie maanden na het advies in werking moet treden. Dit advies moet er uiterlijk op 31 december 1994 zijn, daarna kan de Regering zelf beslissen.

4. Fototoestellen

Wat betreft de fototoestellen voor eenmalig gebruik bleek dat het voor de sector materieel onmogelijk was om een stelsel van inzameling van de apparaten en het aanbrengen van het onderscheidend kenmerk op de toestellen zelf te organiseren binnen de termijn die door de wet was voorzien. Om die reden wordt de toepassingsdatum op 1 juli 1994 gesteld hetgeen moet toelaten de nodige infrastructuur in te stellen zodat ook hier de milieutaks haar gedragswijzigend effect kan bereiken.

5. Batterijen

Voor batterijen stelde zich een identiek probleem voor het aanbrengen van het onderscheidend kenmerk: het was materieel onmogelijk om op de korte termijn tussen het verschijnen van de uitvoeringsbesluiten en de inwerkingtredingsdatum aan de opgelegde voorwaarden te voldoen. De bijkomende termijn laat toe om deze materiële voorzieningen te treffen. Bovendien dient de Opvolgingscommissie ook de problematiek van de zogenaamde groene batterijen te onderzoeken: dit zijn batterijen waarin nog zeer weinig schadelijke stoffen zitten. Ook in dit geval wordt aan de Koning de bevoegdheid gegeven om de datum van inwerkingtreding te bepalen maar met vaststelling van een limietdatum op 1 januari 1995.

6. Emballages industriels

L'écotaxe sur ces emballages ne peut pas être appliquée tant que le Roi, sur proposition de la Commission de suivi, n'a pas indiqué ce qu'est une utilisation non professionnelle (cette utilisation non professionnelle étant exonérée d'écotaxe). Par analogie avec ce qui est proposé pour les emballages en P.V.C. et pour les pesticides, il est proposé, dans ce cas également, de déterminer l'entrée en vigueur de l'écotaxe par arrêté royal et plus précisément dans l'arrêté royal même définissant la notion de l'utilisation non professionnelle.

7. Procédure

A l'occasion des demandes d'avis que la Commission de suivi devait remettre, il est apparu que la procédure n'est pas tenable. La Commission de suivi doit recueillir elle-même l'avis du Conseil central de l'économie et des conseils régionaux de l'environnement. Ces institutions ne sont cependant pas soumises à un délai, de sorte qu'elles peuvent bloquer à leur convenance l'avis de la Commission de suivi. Il est dès lors proposé de permettre à la Commission de suivi d'exiger que l'avis de ces institutions soit remis dans un délai déterminé, ce délai ne pouvant toutefois pas être inférieur à dix jours ouvrables. Ainsi, il sera possible pour la Commission de suivi de remettre ses avis dans un délai raisonnable.

II. DISCUSSION GENERALE

1. Procédure

D'après un membre, puisque le texte à l'examen a été voté à la Chambre des représentants, la proposition est devenue un projet de loi et tombe dès lors sous l'application de l'article 389, 6°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, lequel dispose que la Commission de suivi doit donner un avis « sur tout projet de modification de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution ». Le Conseil d'Etat observe que cette formalité implique que l'avis de la Commission de suivi soit précédé d'une consultation par elle du Conseil central de l'économie et des conseils régionaux de l'environnement, comme le prévoit l'article 390, § 1^{er}, 2°, de la même loi [cf. à ce sujet le projet de loi modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Doc. Chambre, 93/94, n° 1274/1, p. 6)].

Le Gouvernement a déposé, le 24 décembre 1993, le projet de loi précité à la Chambre, pour le retirer ensuite, et il tente maintenant, par une voie détournée (la proposition de loi de MM. Dupré, Gilles, Lisabeth

6. Industriële verpakkingen

De milieutaks op deze verpakkingen kan niet worden toegepast zolang de Koning, op voorstel van de Opvolgingscommissie, niet heeft aangegeven wat niet-beroepsmatig gebruik is (dit niet-beroepsmatig gebruik is vrijgesteld van milieutaks). Naar analogie met wat wordt voorgesteld voor P.V.C.-verpakkingen en voor pesticiden wordt ook hier voorgesteld om de inwerkingtreding van de milieutaks bij koninklijk besluit te bepalen en met name in het koninklijk besluit dat de notie niet-beroepsmatig gebruik invult.

7. Procedure

Naar aanleiding van de adviezen die de Opvolgingscommissie diende uit te brengen is gebleken dat de procedure niet werkbaar is. De Opvolgingscommissie moet zelf het advies inwinnen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Gewestelijke Milieuraden. Deze instellingen zijn echter niet aan een termijn gebonden zodat zij naar believen de werkzaamheden van de Opvolgingscommissie kunnen blokkeren. Er wordt voorgesteld om aan de Opvolgingscommissie toe te laten te eisen dat het advies van deze instellingen binnen een bepaalde termijn wordt uitgebracht. Deze termijn mag niet korter zijn dan 10 werkdagen. Aldus moet het voor de Opvolgingscommissie mogelijk worden om haar adviezen binnen een redelijke termijn uit te brengen.

II. ALGEMENE BESPREKING

1. Procedure

Een lid stelt dat aangezien de voorliggende tekst in de Kamer van Volksvertegenwoordigers is gestemd, het voorstel een ontwerp van wet is geworden en bijgevolg valt onder de toepassing van artikel 389, 6°, van de gewone wet van 16 juli 1993, dat oplegt dat de Opvolgingscommissie advies moet geven « over elk ontwerp van wijziging van deze wet of van haar uitvoeringsbesluiten ». De Raad van State merkt op dat deze vereiste impliceert dat alvorens de Opvolgingscommissie een advies uitbrengt, zij de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de gewestelijke raden voor het milieu moet hebben geraadpleegd, zoals wordt bepaald in artikel 390, § 1, 2°, van dezelfde wet (cf. dienaangaande het wetsontwerp tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Gedr. St. Kamer, 93/94, nr. 1274/1, blz. 6).

De Regering heeft op 24 december 1993 bovenvermeld wetsontwerp in de Kamer ingediend, nadien ingetrokken en probeert nu, via een achterpoortje (het wetsvoorstel Dupré, Gilles, Lisabeth en Poncet,

et Poncelet, Doc. Chambre, 93/94, n° 1361/1), de se soustraire à l'obligation de demander un avis préalable à la Commission de suivi.

Un autre membre estime que, d'un point de vue formel, le préopinant a raison. Il peut y avoir là motif à attaquer le texte de la loi.

Le Premier ministre répond que la loi du 16 juillet 1993 visant à compléter la structure fédérale de l'Etat prévoit en son article 389, 6°, que tout projet de loi est soumis à l'avis préalable de la Commission de suivi.

La question qui se pose est de savoir si, après adoption d'une proposition de loi dans une des chambres législatives, il y a encore lieu de demander l'avis de la Commission de suivi lorsque le dossier est transmis à l'autre chambre.

A cet égard, il convient de rappeler la discussion préliminaire de la loi du 16 juillet 1993. L'article en question a fait l'objet d'un amendement n° 473 visant à insérer entre les mots « tout projet » et les mots « de modification », les mots « toute proposition ».

Le rapport fait au nom de la Commission des Finances de la Chambre des représentants (1) précise au sujet de cette discussion ce qui suit :

« Un des auteurs (de l'amendement) souligne qu'il serait illogique que la Commission de suivi ne donne que son avis sur des modifications de loi proposées par le Gouvernement (par le biais de projets de loi) et non sur celles qui résulteraient, comme en l'occurrence, d'une initiative parlementaire.

Le président estime qu'il serait inopportun de permettre à chaque parlementaire d'obliger la Commission de suivi à donner son avis sur une proposition de loi qu'il a déposée, parce qu'il serait ainsi possible de paralyser la Commission.

Par ailleurs, le fait que chaque parlementaire devrait attendre que la Commission de suivi ait rendu son avis ne serait pas de nature à encourager l'initiative parlementaire.

Il serait sans doute préférable de prévoir une procédure comparable à celle qui est appliquée en ce qui concerne la consultation du Conseil d'Etat (voir l'art. 56 du Règlement de la Chambre). »

L'amendement a été rejeté par la commission.

Il apparaît clairement de ce qui précède que le législateur a eu l'intention de faire une distinction entre les modifications résultant d'initiatives parle-

Gedr. St. Kamer, 93/94, nr. 1361/1), het voorafgaandelijk advies van de Opvolgingscommissie te omzeilen.

Volgens een ander lid heeft de vorige spreker, formeel gezien, gelijk. Dit kan een grond zijn om de wettekst aan te vallen.

De Eerste Minister antwoordt dat de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur in artikel 389, 6°, voorziet dat elk ontwerp van wet aan het voorafgaand advies van de Opvolgingscommissie wordt voorgelegd.

De vraag die wordt gesteld is deze of, na de goedkeuring in één kamer van een wetsvoorstel, alsnog het advies van de Opvolgingscommissie moet worden ingewonnen wanneer het dossier aan de tweede kamer wordt overgezonden.

Het past om in dit verband de voorbereidende bespreking van de wet van 16 juli 1993 in herinnering te brengen. Met betrekking tot het artikel in kwestie werd een amendement nr. 473 ingediend met als doel om in de tekst de woorden « elk voorstel » in te voegen tussen de woorden « elk ontwerp » en de woorden « van wijziging ».

Het verslag namens de Kamercommissie voor de Financiën (1) vermeldt over deze bespreking het volgende :

« Volgens één der auteurs (van het amendement) zou het onlogisch zijn indien de Opvolgingscommissie enkel een advies zou moeten geven over wetswijzigingen, voorgesteld door de Regering (bij wetsontwerp) en niet over die welke, zoals thans het geval is, door parlementair initiatief tot stand komen.

De voorzitter acht het niet aangewezen dat elke parlementair er de Opvolgingscommissie toe zou kunnen verplichten over een door hem ingediend wetsvoorstel advies te geven omdat men er aldus kan in slagen de werkzaamheden van die commissie te verlammen.

Anderzijds zou ook het feit dat elke parlementair zou moeten wachten tot de Opvolgingscommissie haar advies heeft verstrekt, bepaald niet in het voordeel spelen van het parlementair initiatief.

Wellicht ware het veeleer aangewezen een regeling uit te werken zoals die welke bestaat inzake het advies van de Raad van State (cf. artikel 56 van het Kamerreglement). »

Het amendement werd door de commissie verworpen.

Uit hetgeen voorgaat blijkt duidelijk dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om een onderscheid te maken tussen de wetswijzigingen die het

(1) Doc. Chambre, n° 897/17 - 92/93.

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 897/17 - 92/93.

mentaires et celles résultant d'une initiative gouvernementale. S'il s'agit d'une initiative gouvernementale, la consultation de la Commission de suivi est nécessaire; si l'initiative émane d'un ou de plusieurs parlementaires, ce n'est pas le cas.

Le commissaire admet que chaque proposition de loi ne doit pas nécessairement être soumise à l'avis de la Commission de suivi. Il estime cependant que, puisque la proposition est entre-temps devenue un projet de loi, la Commission des Finances devrait en fait attendre de recevoir cet avis avant d'en entamer la discussion.

En réponse à la question d'un autre commissaire, le Premier ministre confirme que l'on est en effet pressé par le temps, puisque le projet aurait normalement dû être voté avant le 1^{er} avril 1994. Afin de limiter la période d'insécurité juridique à un strict minimum, le Premier ministre insiste pour que l'on examine rapidement le projet. En outre, d'un point de vue formel, le raisonnement ne tient pas. Il est très dangereux de créer un précédent en considérant qu'une proposition de loi adoptée dans l'une des deux Chambres législatives équivaut à un projet de loi déposé initialement par le Gouvernement. On ne peut d'ailleurs perdre de vue que l'objectif de la proposition de loi est de remédier à une situation impossible, dans laquelle on n'a pas prévu de délais pour les divers avis qui sont requis.

Un autre membre partage l'inquiétude du Premier ministre en ce qui concerne le manque de temps. Celui-ci provient toutefois du fait que les partis de la majorité n'étaient pas d'accord entre eux sur la nécessité de reporter l'application des dispositions relatives aux écotaxes. Que ces dispositions figurent dans une proposition de loi ou dans un projet de loi n'est qu'une question de technique parlementaire. Quoi qu'il en soit, la majorité a ici une responsabilité politique.

L'intervenant estime aussi qu'une façon de tenir compte de la critique selon laquelle on ne s'est pas suffisamment concerté en la matière avec le secteur de l'industrie et de la distribution serait d'attendre l'avis du Conseil central de l'économie. Il serait également intéressant de savoir clairement ce que les partenaires sociaux pensent des écotaxes.

Par ailleurs, le retard avec lequel la législation est exécutée est dû notamment à des difficultés d'ordre administratif ou à des instructions données par certains ministres. De tout quoi il ressort qu'il n'y a pas de volonté politique suffisante pour appliquer des propositions innovatrices.

gevolg zijn van parlementaire initiatieven en deze waaraan een regeringsinitiatief ten grondslag ligt. Indien het initiatief uitgaat van de Regering is de raadpleging van de Opvolgingscommissie vereist, indien het uitgaat van één of meerdere parlementsleden is dit niet het geval.

Het commissielid neemt aan dat niet elk wetsvoorstel voor advies van de Opvolgingscommissie vatbaar is. Hij meent evenwel dat, aangezien het voorstel inmiddels wetsontwerp is geworden, de Commissie voor de Financiën in feite op dat advies zou moeten wachten alvorens de bespreking van het wetsontwerp aan te vatten.

Op vraag van een ander commissielid bevestigt de Eerste Minister dat de tijdsdruk groot is, aangezien dit ontwerp normaal gesproken vóór 1 april 1994 had moeten zijn goedgekeurd. Teneinde de periode van rechtsonzekerheid tot een strikt minimum te beperken, dringt de Eerste Minister aan op spoed. Daarenboven gaat ook formeel de redenering niet op. Het is zeer gevaarlijk een precedent te scheppen waarbij een in één van de Wetgevende Kamers goedgekeurd wetsvoorstel zou worden beschouwd als gelijkwaardig met een oorspronkelijk door de Regering ingediend wetsontwerp. Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat het wetsvoorstel ingegeven is om aan een onwerkbaar situatie, waarin geen termijnen zijn voorzien voor de diverse vereiste adviezen, te verhelpen.

Een volgend lid deelt de bezorgdheid van de Eerste Minister inzake de tijdsdruk. Die tijdsdruk is evenwel ontstaan doordat de meerderheidspartijen het onderling oneens waren over de noodzaak om de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de milieutaksen uit te stellen. Of deze bepalingen in de vorm van een wetsvoorstel dan wel in de vorm van een wetsontwerp worden ingediend is slechts een kwestie van parlementaire techniek. Hoe dan ook draagt de meerderheid hierin een politieke verantwoordelijkheid.

Spreker meent overigens dat aan de kritiek, dat in deze materie te weinig overleg is gepleegd met de industrie en de distributie, zou kunnen worden tegemoet gekomen door te wachten op het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Het zou ook interessant zijn klaarheid te bekomen omtrent de mening van de sociale partners inzake de milieutaksen.

Trouwens, een aantal redenen voor de opgelopen vertraging in de uitvoering van de wetgeving zijn veroorzaakt door moeilijkheden vanwege de administratie of ingevolge instructies gegeven door bepaalde ministers. Dit alles geeft blijk van een onvoldoende politieke wil om innoverende voorstellen toe te passen.

2. Avis du Conseil d'Etat

Un membre renvoie à l'avis du Conseil d'Etat (doc. Chambre n° 1361/3, 93/94). Le rapport de la Chambre ne fournit aucune réponse fondamentale à la critique formulée par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'attitude du Gouvernement à propos des écotaxes, le Premier ministre souligne que tant l'accord de la Saint-Michel que le dossier des écotaxes ont leurs propres mérites, que ces deux dossiers ont certes été examinés conjointement pour des raisons politiques, mais qu'ils peuvent se défendre séparément.

Le Premier ministre estime en outre que les dispositions légales concernant les écotaxes, du simple fait de leur discussion, ont créé une dynamique dans la société. Le but du Gouvernement est de mener une politique de prévention, afin de réduire le volume des déchets, en promouvant une utilisation plus rationnelle des matières premières et, plus particulièrement, des matériaux d'emballage.

Le Premier ministre ne partage pas l'opinion de ceux qui pensent que la proposition de loi déposée perturbera ce dynamisme, ce qui aurait bien été le cas si l'on avait maintenu les dates d'entrée en vigueur initiales. En effet, les conditions dans lesquelles les écotaxes auraient dû s'appliquer n'étaient pas optimales. L'instrument que sont les écotaxes est trop précieux et doit dès lors bénéficier de bonnes conditions pour être mis en œuvre. L'objectif du projet de loi est de pouvoir réaliser ces conditions optimales en prévoyant un délai plus important mais il n'est donc nullement question de renoncer aux écotaxes.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, le Premier ministre ne s'attarde pas sur la remarque relative à l'application de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, étant donné que les régions ont marqué leur accord sur le projet.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de supprimer, à l'article 1^{er}, les mots « de façon irréfutable » du fait qu'ils n'apportent rien à la portée du texte. A la Chambre des représentants, ce point de vue a été contesté par les auteurs de la proposition. Les mots « de manière irréfutable » impliquent, en effet, que le pouvoir d'appréciation du ministre des Finances est limité et que l'assimilation à l'exonération n'est possible que si le redevable apporte la preuve qu'il remplit la condition posée par la loi, c'est-à-dire qu'il a pris toutes les mesures nécessaires. Le ministre des Finances ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Ainsi, il ne peut pas se livrer à une évaluation des intérêts en cause (par exemple l'intérêt économique vis-à-vis de l'intérêt écologique), même pas s'il y avait des raisons de douter que le redevable a bien pris toutes les mesures nécessaires en temps utile.

2. Advies van de Raad van State

Een lid verwijst naar het advies van de Raad van State (Gedr. St. Kamer nr. 1361/3, 93/94). Het verslag van de Kamer geeft geen fundamentele antwoorden op deze kritiek van de Raad van State.

Wat de houding van de Regering inzake de milieutaksen betreft, benadrukt de Eerste Minister dat zowel het Sint-Michielsakkoord als het dossier milieutaksen hun eigen verdiensten hebben, dat ze weliswaar om politieke redenen in de behandeling werden gekoppeld, maar dat beide op zich kunnen worden verdedigd.

De Eerste Minister is overigens van oordeel dat de wetbepalingen betreffende de milieutaksen, alleen al door het feit dat ze werden behandeld, een dynamiek in de samenleving hebben losgemaakt. De Regering beoogt een preventie-politiek te voeren om het volume afval terug te dringen door een rationeler gebruik van de grondstoffen en in het bijzonder van het verpakkingsmateriaal.

De Eerste Minister gaat niet akkoord met diegenen die menen dat het ingediende wetsvoorstel dit dynamisme zal verstoren. Dit zou wel gebeurd zijn indien aan de oorspronkelijke data van inwerkingtreding zou zijn vastgehouden. De voorwaarden waarin de milieutaksen van toepassing hadden moeten worden, waren immers niet optimaal. Het instrument van de milieutaksen is te waardevol om niet in goede voorwaarden van start te gaan. De doelstelling van het wetsontwerp bestaat erin door het toekennen van een grotere tijdslimiet die optimale voorwaarden te realiseren. Het is dus geenszins de bedoeling om tot afstel van de milieutaksen te komen.

In verband met het advies van de Raad van State gaat de Eerste Minister niet in op de opmerking met betrekking tot de toepassing van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 aangezien de drie Gewesten hun akkoord hebben gegeven over het ontwerp.

De Raad van State is van oordeel dat in artikel 1 de woorden « op onweerlegbare wijze » dienden te worden geschrapt omdat zij niets zouden toevoegen aan de draagwijdte van de tekst. Dit standpunt werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers tegengesproken door de indieners van het voorstel. De woorden « op onweerlegbare wijze » impliceren immers dat de beoordelingsbevoegdheid van de Minister van Financiën wordt beperkt en dat de gelijkstelling met de vrijstelling van milieutaks slechts mogelijk is indien de belastingplichtige bewijst dat hij aan de wettelijk gestelde voorwaarde beantwoordt, dit wil zeggen dat hij alle nodige maatregelen genomen heeft. De Minister van Financiën beschikt niet over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Zo kan hij zich niet begeven op het vlak van de belangenafweging (bijvoorbeeld economisch versus ecologisch

Les mots « de façon irréfutable » indiquent que le ministre ne peut pas octroyer une exemption lorsqu'il y a le moindre doute et qu'il ne peut jamais se baser sur la présomption que les redevables ont mis tout en œuvre en vue de répondre aux conditions imposées par l'article 373. Le ministre ne peut dès lors accorder de son propre chef l'exonération; il peut seulement apprécier si la condition légale est remplie. Par exemple: il pourra octroyer l'exemption si le redevable démontre qu'il a commandé les investissements nécessaires mais que ses cocontractants ne sont pas en mesure de répondre à sa demande dans les délais prévus par la loi (par exemple en ce qui concerne la livraison de bouteilles et de casiers). C'est précisément par le maintien des mots « de manière irréfutable » que le texte gagne en précision et rend ainsi superflu un amendement supplémentaire.

En ce qui concerne l'article 2, le Conseil d'Etat se pose des questions quant à sa constitutionnalité, du fait que cet article confère au Roi des pouvoirs réservés au législateur, notamment la fixation d'un taux d'imposition. Ce problème a été amplement abordé lors de la discussion à la Chambre des représentants. La conclusion du débat — conclusion qui est une donnée bien connue — est la suivante: par le passé, le législateur a attribué à plusieurs reprises au pouvoir exécutif une partie du pouvoir réglementaire en matière de fiscalité indirecte, et l'admissibilité de cette technique est également acceptée par la doctrine (rapport de la commission de la Chambre, pp. 34 à 36).

En ce qui concerne l'article 3, le Conseil d'Etat estime que le fait de dresser une liste des pesticides est à assimiler à la fixation ou la modération d'un impôt, pouvoir qui est réservé au législateur. La portée de l'article 3 en projet est toutefois plus limitée! Cet article fixe lui-même l'exonération en définissant la norme à laquelle les pesticides exonérés doivent répondre. Le Roi ne peut que constater si un pesticide déterminé répond ou non à la norme. Ainsi le Roi ne pourra jamais reprendre sur la liste un produit pour lequel il y a, sans frais ni problèmes de production déraisonnables, des produits de substitution non taxés. Il ne s'agit donc point d'une tâche réglementaire, mais bien d'une simple mission d'exécution.

Le Conseil d'Etat formule une considération analogue au sujet de l'article 5, aux termes duquel un certain nombre de dates d'entrée en vigueur sont reportées. Ici non plus, il ne s'agit pas de donner carte blanche au Roi. Tant pour les emballages en P.V.C. que pour les emballages des produits industriels et des pesticides, il est prévu que la Commission de suivi émet un avis. C'est le projet de loi qui fixe dans les

belang), zelfs niet wanneer er reden zou zijn om te twijfelen of de belastingplichtige wel degelijk alle nodige maatregelen tijdig heeft getroffen. De woorden « op onweerlegbare wijze » duiden aan dat bij de minste twijfel de Minister van Financiën geen vrijstelling kan toekennen en dat hij nooit kan uitgaan van het vermoeden dat de belastingplichtigen alles in het werk gesteld hebben om aan de voorwaarden opgelegd door artikel 373 te voldoen. De Minister kan bijgevolg niet eigenmachtig vrijstelling verlenen, hij mag alleen oordelen of de wettelijke voorwaarde is voldaan. Bijvoorbeeld: hij zal vrijstelling kunnen verlenen indien de belastingplichtige aantoonst dat hij de nodige investeringen heeft uitbesteed doch dat zijn medecontractanten niet in staat zijn om binnen de in de wet gestelde termijnen aan zijn vraag te voldoen (bijvoorbeeld inzake de levering van flessen en kratten). Het is juist door het behoud van de woorden « op onweerlegbare wijze » dat de tekst aan precisering wint zodat geen bijkomende amendering nodig is.

Wat betreft artikel 2 stelt de Raad van State zich vragen omtrent de grondwettelijkheid van het artikel aangezien dit artikel bevoegdheden aan de Koning toekent die aan de wetgever zijn voorbehouden, met name de vaststelling van een belastingtarief. Dit probleem is ruimschoots aan bod gekomen bij de bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De conclusie van het debat, dat een gekend gegeven is, is dat inzake indirecte fiscaliteit, de wetgever in het verleden herhaaldelijk een gedeelte regelingsbevoegdheid aan de uitvoerende macht heeft toegekend en dat de toelaatbaarheid van deze techniek ook door de rechtsleer wordt aanvaard (verslag Kamercommissie blz. 34 tot 36).

Wat betreft artikel 3 is de Raad van State van oordeel dat het opstellen van de lijst van bestrijdingsmiddelen gelijk te stellen is met het vaststellen of het matigen van een belasting — een bevoegdheid die aan de wetgever is voorbehouden. De draagwijdte van het voorgesteld artikel 3 is echter beperkter! Dit artikel stelt zelf de vrijstelling vast door het bepalen van de norm waaraan de vrijgestelde bestrijdingsmiddelen moeten beantwoorden. De Koning kan alleen maar vaststellen of een bepaald bestrijdingsmiddel al dan niet aan de norm voldoet. Zo zal de Koning nooit een produkt in de lijst kunnen opnemen waarvoor er zonder onredelijke kosten of produktieproblemen, niet-belaste vervangprodukten verkrijgbaar zijn. Dit is geen regelgevende doch een louter uitvoerende opdracht.

Eenzelfde overweging maakt de Raad van State met betrekking tot artikel 5, waarbij een aantal data worden uitgesteld. Ook hier wordt geen blanco-mandaat aan de Koning gegeven. Zowel voor P.V.C.-verpakkingen als voor industriële verpakkingen en bestrijdingsmiddelen, is een advies van de Opvolgingscommissie voorzien. In de drie gevallen bepaalt het wetsontwerp zelf de uiterste datum van toepas-

trois cas la date extrême d'entrée en vigueur de l'écotaxe: le premier jour du troisième mois suivant celui dans lequel la Commission de suivi a rendu son avis. De même, en ce qui concerne les piles, la loi fixe la date extrême d'application, à savoir le 1^{er} janvier 1995. Le pouvoir conféré au Roi est dès lors limité par la loi elle-même et s'inscrit donc parfaitement dans le cadre d'usage en matière de fiscalité indirecte (*cf. supra* avec référence au rapport de la Commission des Finances de la Chambre).

Un membre estime que cette réponse ne suffit pas et qu'elle ne résout pas le problème de la constitutionnalité. Il renvoie en la matière aux observations du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les articles 1^{er} et 3 du projet, une solution juridique est possible. Un éventuel contrevenant peut toujours se défendre en disant que les conditions imposées par le Roi trouvent leur fondement juridique au premier alinéa de ces articles. Le contenu du deuxième alinéa des articles insérés peut en effet être considéré comme une forme d'exécution. Le tribunal peut toujours ignorer un arrêté royal, mais jamais une loi.

En ce qui concerne l'article 2, l'intervenant ne voit par contre aucune solution. L'article 108 de la Constitution dispose en effet que:

«Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.»

Or, l'article 374*bis* proposé est libellé comme suit:

«Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter l'article 374 de la présente loi à l'avis de la Commission de suivi visé à l'article 389, 3^o.»

Même au cours de la discussion des lois de pleins pouvoirs en 1982 (attribution de pouvoirs spéciaux au Gouvernement), on a décidé que, lorsqu'il s'agissait des compétences fiscales stipulées dans la loi, les décisions que le Gouvernement prenait en la matière devaient être confirmées dans l'année par le Parlement.

L'intervenant renvoie en la matière aux origines de la disposition constitutionnelle.

En 1831, afin de prévenir les abus qui existaient auparavant, on décida que ce serait le Parlement qui fixerait les impôts. Le Roi (le pouvoir exécutif) ne peut jamais établir d'impôts ni accorder des exemptions d'impôt.

Dans sa réplique, le Premier ministre renvoie au rapport de la Commission des Finances de la Chambre et, plus particulièrement, à la citation du profes-

sing van de milieutaks: de eerste dag van de derde maand volgend op deze in de loop waarvan het advies van de Opvolgingscommissie wordt gegeven. Ook wat betreft de batterijen bepaalt de wet de uiterste toepassingsdatum: 1 januari 1995. De bevoegdheid die aan de Koning wordt verleend is bijgevolg begrensd door de wet zelf en past dan ook in het kader dat gangbaar is inzake indirecte fiscaliteit (*cf. supra* met verwijzing naar het Verslag van de Kamercommissie voor Financien).

Een lid stelt dat dit antwoord onvoldoende is en het probleem van de grondwettelijkheid niet oplost. Hij verwijst hiervoor naar opmerkingen van de Raad van State.

Voor de artikelen 1 en 3 van het ontwerp is een juridische oplossing mogelijk. Een eventuele overtreder kan altijd pleiten dat de voorwaarden opgelegd door de Koning hun rechtsgrond vinden in het eerste lid van dit artikel. Het tweede lid van de ingevoegde artikelen kan immers als een vorm van uitvoering worden aanzien. De rechtbank kan altijd een koninklijk besluit naast zich neer leggen, doch nooit een wet.

Wat artikel 2 betreft ziet het commissielid daarentegen geen oplossing. Artikel 108 van de Grondwet stipuleert immers dat:

«De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.»

Het voorgestelde artikel 374*bis* luidt daarentegen als volgt:

«De Koning kan bij een in Ministerraad overlegd besluit, artikel 374 van deze wet aanpassen aan het advies van de Opvolgingscommissie bedoeld bij artikel 389, 3^o ...».

Zelfs bij de bespreking van de volmachtwetten (toekenning van de bijzondere machten aan de Regering) in 1982, heeft men beslist dat wanneer het ging om de fiscale bevoegdheden in de wet gestipuleerd, beslissingen van de Regering ter zake binnen het jaar door het Parlement moesten worden bekrachtigd.

Het lid verwijst hierbij naar de oorsprong van de grondwetsbepaling.

Teneinde de misbruiken die voordien bestonden te vermijden, werd in 1831 beslist om de belastingen door het Parlement te laten vastleggen. De Koning (de uitvoerende macht) kan nooit belastingen opleggen of vrijstellingen ervoor verlenen.

Voor zijn repliek verwijst de Eerste Minister naar het verslag van de Kamercommissie voor de Financien en meer bepaald naar het citaat van professor

seur Mast et aux exemples de textes similaires dans le domaine des impôts indirects (doc. Chambre, 1361/5, 93/94, pp. 34 à 36).

L'intervenant estime qu'il n'y a pas de raison ici de parler de « force majeure », comme on le fait à la p. 34 du rapport précité. La nuance qui existait à l'époque en ce qui concerne la loi générale relative aux douanes et accises était que le Roi intervenait « en vertu de la loi ». L'intervenant estime que l'avis de la Commission de suivi n'a aucune valeur légale. Il s'agit ici du fond de la loi, ce qui n'est pas comparable à, par exemple, la transposition d'une directive. C'est pourquoi le Parlement doit voter une adaptation de l'article 374*bis*, même si cela devait occasionner quelque retard. Il n'est pas possible qu'en l'absence d'avis, le Conseil des ministres puisse faire tout ce qui lui plaît. L'article 2 est inconstitutionnel. C'est là une observation fondamentale. Le commissaire ne votera dès lors jamais cet article si celui-ci n'est pas amendé.

Un autre commissaire se rallie à cette critique et espère que la commission refusera d'accorder un pouvoir législatif à la Commission de suivi.

3. Considérations générales

Un commissaire signale que son groupe a soutenu la réforme de l'Etat et les accords de la Saint-Michel non seulement afin d'obtenir le vote du projet de loi relatif aux écotaxes, mais aussi parce qu'il était fondamentalement d'accord sur la réforme de l'Etat. Les deux projets n'étaient donc pas vraiment interdépendants. Il souligne en outre que son groupe soutient encore et toujours les accords de la Saint-Michel.

L'intervenant estime que le dépôt par des parlementaires de ce qu'il appelle un « projet de loi » et l'adoption éventuelle de celui-ci par la majorité constituent un précédent dangereux. On risque à nouveau de renforcer l'image négative que le public a de la scène politique. Il pense pouvoir distinguer trois types d'hommes politiques dans l'idée que le public se fait d'eux : ceux qui travaillent de façon négative et font de « l'antipolitique », le groupe des hommes d'Etat-arrangeurs ayant des objectifs déterminés et prêts à revenir, s'il le faut, sur leurs accords lorsque ces objectifs sont atteints et, enfin, la catégorie des naïfs constructifs. L'intervenant n'a rien contre le fait d'être rangé dans la dernière catégorie mais cela n'est guère flatteur. Il est vrai qu'il n'existe quasi pas d'hommes politiques qui élaborent des accords et les exécutent complètement. Le projet de loi à l'examen ne favorise pas le contact avec le citoyen. Rien que pour cette raison déjà, l'intervenant déclare s'opposer au projet de loi.

Mast en de voorbeelden inzake gelijkaardige teksten uit de sfeer van de indirecte belastingen (Gedr. St., 1361/5, 93/94, blz. 34 tot 36).

Het lid meent dat het hier geen zin heeft om te spreken van « overmacht » zoals dit gebeurt op blz. 34 van bovengenoemd verslag. De nuance die destijds bij de algemene wet inzake douane en accijnzen speelde was dat de Koning ingreep « uit kracht van de wet ». Spreker is van oordeel dat het advies van de Opvolgingscommissie geen enkele wettelijke waarde heeft. Het gaat hier om de grond van de wet en dit is niet te vergelijken met, bijvoorbeeld, de omzetting van een richtlijn. Daarom moet het Parlement een aanpassing van artikel 374*bis* stemmen, zelfs al zou dit enige vertraging met zich meebrengen. Het kan niet dat bij ontstentenis van advies, de Ministerraad alles kan doen wat haar belieft. Artikel 2 is ongrondwettelijk. Dit is een opmerking van fundamentele aard. Het commissielid zal dan ook artikel 2 zonder amendering nooit goedkeuren.

Een ander commissielid sluit zich bij deze kritiek aan en hoopt dat de Commissie zal weigeren om aan de Opvolgingscommissie wetgevende macht te verlenen.

3. Algemene beschouwingen

Een commissielid wijst erop dat zijn fractie de Staatshervorming en de Sint-Michielsakkoorden heeft gesteund niet alleen omwille van de stemming van het wetsontwerp omtrent de milieutaksen, maar in feite ook omdat ze ten gronde eens is met de staatshervorming. Het ene ontwerp was dus niet echt afhankelijk van het andere. Daarbij onderstreept spreker dat zijn fractie nog steeds achter de Sint-Michielsakkoorden staat.

Het lid is van oordeel dat het indienen door parlementsleden van wat hij een « wetsontwerp » noemt en het eventueel goedkeuren ervan door de meerderheid, een gevaarlijk precedent is. Het riskeert opnieuw een voedingsbodem te zijn voor het negatieve imago van het politieke bedrijf bij het publiek. In het beeld dat het publiek heeft over de politici meent de interveniënt dat drie types politici worden onderscheiden : degenen die negatief werken en aan anti-politiek doen, de groep van de staatsmannen-arrangeurs die bepaalde objectieven hebben en desnoods op hun akkoorden terugkomen op het moment dat ze die objectieven hebben bereikt en ten slotte de categorie van de constructieve naïvelingen. Het lid wil best bij de laatste categorie ingedeeld worden, doch de indeling is weinig flatterend. Het is een feit dat politici die akkoorden uitwerken en ten volle uitvoeren bijna niet bestaan. Vanuit het contact met de burger is voorliggend wetsontwerp een slechte zaak. Alleen al om die reden verklaart de spreker tegen het wetsontwerp gekant te zijn.

Le commissaire constate que l'on peut également ranger les entreprises en différentes catégories. Il y a, d'une part, celles qui constatent l'existence de discussions politiques et s'inscrivent, bon gré mal gré, dans la logique de la loi. Elles se préparent dès lors à appliquer celle-ci. D'autre part, certaines entreprises adoptent, malgré les dispositions légales déterminées, une autre stratégie, font tout ce qui est en leur pouvoir pour ne pas se préparer et invoquent la force majeure lorsqu'elles ont du retard dans leur préparation.

Le projet de loi à l'examen donne raison à cette deuxième catégorie. C'est là une attitude politiquement inacceptable de la part du législateur. Il faut réagir véritablement contre le travail de sape délibéré à l'encontre de la loi. C'est aussi pour cette raison que le projet de loi à l'examen ne saurait être admis par l'intervenant.

En ce qui concerne les problèmes pratiques qu'invoquent les auteurs de la proposition initiale et le Gouvernement pour motiver le report de certains délais, l'intervenant répond que c'est le pouvoir exécutif qui est responsable de la nomination tardive des membres de la Commission de suivi. Le fait que l'on s'est adressé tardivement aux intéressés se trouve à l'origine de tous les autres reports. Il s'est avéré impossible d'obtenir un certain nombre d'avis en temps voulu.

L'intervenant rend également le Gouvernement entièrement responsable du retard avec lequel les arrêtés d'exécution sont pris. D'après lui, le ministre compétent n'était pas du tout pressé de prendre un certain nombre de ces arrêtés. Il ne s'est pas davantage pressé pour essayer d'attirer des personnes compétentes pouvant préparer le dossier quant au fond. Certains ministres se sont d'ailleurs opposés, à l'origine, à l'idée des écotaxes. Le membre ne pense donc pas que l'on puisse impunément rejeter sans plus sur d'autres la responsabilité du report.

L'intervenant dit enfin douter de l'impossibilité technique de respecter, neuf mois après le vote de la loi du 16 juillet 1993, les dispositions de celle-ci. Il donne l'exemple de l'apposition d'une marque distinctive sur les piles et les appareils photo jetables. Il estime que cet argument n'est pas non plus une raison valable pour reporter les écotaxes.

Le commissaire conclut son intervention en répétant l'argument selon lequel le projet de loi à l'examen pousse à l'incivisme et continue à présenter la politique sous un mauvais jour.

Un autre commissaire ne se retrouve pas dans le classement fait ci-dessus des hommes politiques. D'après lui, les « antipolitiques » sont rares et les arrangeurs auraient simplement renoncé à l'entrée en vigueur des écotaxes. Le commissaire estime que

Het commissielid stelt vast dat ook de ondernemingen in verschillende categorieën kunnen worden verdeeld. Enerzijds zijn er de ondernemingen die vaststellen dat er een politieke discussie aan de gang is en zich al dan niet tegen hun zin inschrijven in de logica van de wet. Zij bereiden zich dan ook voor op de toepassing van de wet. Anderzijds passen een aantal ondernemingen — ondanks bepaalde wettelijke bepalingen — een andere strategie toe en doen al het mogelijke om zich niet voor te bereiden en roepen overmacht in wanneer ze te laat zijn met hun voorbereidingen.

Het voorliggend wetsontwerp geeft deze tweede categorie gelijk. Dit is een politiek ongeoorloofde houding vanwege de wetgever. Er moet echt ingegaan worden tegen het moedwillig ondergraven van de wet. Ook om die reden is het voorliggend wetsontwerp voor het lid onaanvaardbaar.

Inzake de praktische problemen die de indieners en de Regering inroepen om het uitstel van bepaalde termijnen te motiveren, repliceert het lid dat de verantwoordelijkheid voor de laattijdige aanstelling van de leden van de Opvolgingscommissie bij de uitvoerende macht ligt. Het feit dat betrokkenen te laat zijn aangesproken, ligt aan de oorsprong van alle andere uitstellen. Het werd onmogelijk om tijdig klaar te komen met een aantal adviezen.

Ook voor wat de vertraging in het nemen van de uitvoeringsbesluiten betreft, legt spreker alle verantwoordelijkheid bij de Regering. Naar zijn oordeel was de bevoegde Minister helemaal niet gehaast om een aantal uitvoeringsbesluiten te nemen. Deze Minister was evenmin gehaast om bevoegde mensen aan te trekken die de zaak ten gronde konden voorbereiden. Bepaalde Ministers hebben zich trouwens oorspronkelijk tegen de idee van milieutaksen verzet. Het lid gelooft dus niet dat de verantwoordelijkheid voor het uitstel zomaar straffeloos kan worden doorgeschoven.

Spreker uit tenslotte zijn twijfels over de technische onmogelijkheid om negen maanden na het stemmen van de wet van 16 juli 1993 aan de bepalingen te voldoen. Het commissielid geeft het voorbeeld van het aanbrengen van een merkteken op batterijen en wegwerpfototoestellen. Ook dit argument is voor de spreker geen valabele reden van uitstel.

Het commissielid besluit zijn tussenkomst met de herhaling van het argument dat dit wetsontwerp incivisme stimuleert en de politiek in een slecht daglicht blijft stellen.

Een volgende spreker kan zich niet vinden in de hierboven geschetste indeling van politici. Volgens hem zijn antipolitici zeldzaam en zouden arrangeurs de inwerkingtreding van de milieutaksen gewoon hebben afgesteld. Het commissielid is van oordeel dat

l'aspect constructif du projet consiste à donner toutes leurs chances aux écotaxes dans les conditions optimales. Si l'on imposait actuellement l'application des écotaxes, cela aurait des conséquences néfastes pour l'organisation cohérente et efficace d'une politique environnementale à court et à long terme. Le projet de loi à l'examen fera en sorte que ceux qui se sont opposés jusqu'à présent à sa mise en œuvre se rendront compte, eux aussi, que le monde politique entend sérieusement instaurer les écotaxes. Son groupe appuie dès lors le projet de loi.

Un autre intervenant aimerait savoir si les nouveaux délais ont été fixés en concertation avec les entreprises. En d'autres termes, il se demande si ces délais sont maintenant définitifs ou non. Pourraient-ils, une fois de plus, être reportés?

D'après un autre membre, ni le rapport de la Chambre ni l'exposé du Premier ministre ne font ressortir quels sont les nouveaux éléments qui permettent de dire avec certitude que la Commission de suivi pourra donner son avis avant le 31 décembre 1994. L'intervenant craint par conséquent que les reports ne se succèdent.

Il prend acte du fait que le Gouvernement continue de soutenir les principes sur lesquels se basent les écotaxes.

L'intervenant est bien d'accord sur la constatation du Premier ministre selon laquelle on peut déjà observer que les mesures proposées ont un effet dynamique positif. Par ailleurs, le système des écotaxes est considéré dans le monde anglo-saxon comme un instrument libéral permettant de mener une politique environnementale, parce que les écotaxes respectent parfaitement le mécanisme du marché et sont basées sur des incitants tant pour les consommateurs que pour les producteurs. Les écotaxes respectent la liberté dont ont besoin les opérateurs économiques.

Il est faux de croire que l'application immédiate des dispositions détruirait le phénomène d'anticipation positif.

Le report de l'entrée en vigueur et le risque que celui-ci se répète donnent un mauvais signal aux opérateurs économiques. On perpétue une situation d'insécurité qui laissera le champ libre à l'opposition entre deux conceptions en matière de déchets. La première conception consiste à admettre et à promouvoir un système d'écofiscalité. L'autre conception consiste à promouvoir et à appliquer un système d'écoredévances devant financer un système de recyclage. Il existe une grande différence qualitative entre ces deux systèmes. Le système de l'écofiscalité vise en effet essentiellement à prévenir toute production de déchets. L'objectif des écoredevances est de créer un circuit rentable permettant de gérer et de traiter les déchets. Du point de vue écologique, ce dernier système crée des difficultés, parce qu'il génère lui-même des déchets. Quoi que ces deux conceptions ne

het constructieve van het ontwerp erin bestaat de milieutaksen in de meest optimale voorwaarden alle kansen te geven. De milieutaksen nu opdringen zou nefaste gevolgen hebben voor het consequent en doelmatig voeren van een milieupolitiek op korte en op lange termijn. Dit wetsontwerp zal ook diegenen die het tot hertoe hebben tegengewerkt doen inzien dat het de politieke wereld menens is wat betreft de milieutaksen. Zijn fractie steunt dan ook het wetsontwerp.

Een andere interveniënt wenst te vernemen of de nieuwe termijnen bepaald zijn in overleg met het bedrijfsleven. Hij vraagt zich met andere woorden af of deze termijnen nu definitief zijn of niet. Zou men de termijnen niet nog eens uitstellen?

Voor een ander lid blijkt noch uit het verslag van de Kamer noch uit de uiteenzetting van de Eerste Minister, welke nieuwe elementen voorhanden zijn om met zekerheid te kunnen stellen dat de Opvolgingscommissie vóór 31 december 1994 haar advies zal kunnen verlenen. Spreker vreest bijgevolg dat de uitstellen elkaar zullen opvolgen.

Het commissielid neemt akte van het feit dat de Regering de principes achter de milieutaksen blijft steunen.

Het lid gaat wel akkoord met de vaststelling van de Eerste Minister dat reeds een positief dynamisch effect van de voorgestelde maatregelen waar te nemen is. Trouwens, in de Anglo-Saksische wereld wordt het systeem van de milieutaksen als een liberaal instrument van milieupolitiek aanzien omdat de milieutaksen het vrije markt-mechanisme perfect respecteren en gebaseerd zijn op incentives zowel voor de consumenten als voor de producenten. De milieutaksen respecteren de vrijheid die de economische agenten behoeven.

Het is niet zo dat het onmiddellijk toepassen van de bepalingen het positief anticipatiefenomeen teniet zou doen.

Dit uitstel van inwerkingtreding en het risico dat dit uitstel zich herhaalt geeft een verkeerd signaal aan de economische agenten. Er wordt vastgehouden aan een situatie van onzekerheid die de weg open zal laten voor de tegenstelling tussen twee concepten inzake afval. Het eerste concept bestaat uit het aanvaarden en promoten van een systeem van milieufiscaliteit. Het andere concept staat voor het promoten en het toepassen van een systeem van milieubijdragen die een recyclagesysteem moeten financieren. Tussen beide systemen bestaat een groot kwalitatief verschil. Het systeem van de milieufiscaliteit beoogt immers bovenal elke produktie van afval te voorkomen. Het objectief van de milieubijdragen is de creatie van een rendabel circuit voor het beheer en de behandeling van afval. Vanuit ecologisch standpunt gezien creëert dit laatste systeem een probleem omdat het zelf afval

soient pas incompatibles, il est indiqué de plaider, dans une optique délibérément politique, en faveur de la prévention. Ce principe est reconnu par les instances internationales (O.C.D.E., U.E.). En guise d'exemple, l'intervenant cite le cinquième programme-cadre de l'U.E. La prévention y occupe la première place dans la hiérarchie de la politique environnementale. L'intervenant craint qu'à cause du report de certaines dates d'entrée en vigueur, l'autre conception consistant à élaborer des systèmes de recyclage n'ait libre parcours.

D'après l'intervenant, les statistiques belges et européennes démontrent que le volume des déchets va croissant. Par conséquent, il s'impose de faire un choix entre une politique préventive et une politique favorisant l'industrie des déchets. Le fait de laisser ouverte cette dernière possibilité portera atteinte à la clarté du message que l'on adresse aux entreprises. L'option de l'écofiscalité permet au consommateur, par le choix qu'il fait des produits qu'il achète, d'éviter l'impôt, alors que dans un système d'écoredevances tout le monde est taxé, quel que soit le choix individuel des produits achetés. Le système des écoredevances augmente donc la pression fiscale.

En ce qui concerne la concertation spontanée (type Fost Plus) entre le Gouvernement et le monde industriel, le membre ignore les objectifs qui ont été fixés et constate qu'il n'y a pas de sanctions prévues au cas où les objectifs ne seraient pas réalisés.

Certains autres membres de la commission, par leur philosophie politique, sous-estiment toujours l'implication du pouvoir politique dans son rôle d'impulsion de politiques nouvelles. Pour ces membres, l'imagination et la gestion de problèmes rencontrés dans la vie économique doivent venir d'abord et avant tout des initiatives prises par le secteur des entreprises. Il est vrai que cela leur donne une garantie de praticabilité, mais on peut légitimement, et dans le cas des écotaxes en particulier, s'interroger sur les résultats obtenus par ce système de concertation spontanée. L'exemple de l'Allemagne illustre très bien l'impasse dans laquelle se trouve le système de traitement des déchets qui est également prôné par un certain nombre de secteurs industriels en Belgique.

Un autre membre réplique que l'intervenant précédent oublie que tant en matière économique que sociale et même politique, les choses se font d'autant mieux qu'elles reposent sur une base de consensus et d'accords volontaires. Depuis longtemps, on sait qu'en matière sociale, il convient de stimuler le personnel à faire des choses volontairement plutôt que de procéder de façon autoritaire. En matière économique, il en va de même. Il vaut mieux écouter

genereert. Hoewel de twee concepten niet onverenigbaar zijn verdient het aanbeveling om politiek bewust voor de voorkoming te pleiten. Dit principe wordt door internationale instanties (O.E.S.O., E.U.) erkend. Het lid geeft als voorbeeld het vijfde kaderprogramma van de E.U. aan. Voorkoming komt daarin vooraan in de hiërarchie van de milieupolitiek. Spreker vreest dat omwille van het uitstel van bepaalde data van inwerkingtreding, het andere concept dat erin bestaat recyclagesystemen op te zetten, vrij spel zal krijgen.

Volgens het lid tonen Belgische en Europese statistieken aan dat het afval-volume groeit. Bijgevolg dringt zich een politieke keuze op tussen een preventiepolitiek en een politiek die de afvalindustrie bevordert. Het openlaten van deze laatste mogelijkheid zal de duidelijkheid van de boodschap aan de bedrijfs wereld vertroebelen. De optie van de milieufiscaliteit laat de verbruiker toe door zijn keuze de belasting te vermijden, terwijl de milieubijdragen iedereen, ongeacht zijn individuele keuze van produkten, belast. Het systeem van de milieubijdragen vormt dus een verhoging van de belastingdruk.

Wat het spontane overleg (van het soort Fost Plus) tussen de Regering en de industrie betreft, is het lid niet op de hoogte van de voorgestelde doelstellingen en constateert hij dat er niet in sancties voorzien is ingeval de doelstellingen niet gehaald zouden worden.

Wegens hun politieke opvattingen onderschatten sommige andere leden van de Commissie nog altijd de invloed die de overheid kan uitoefenen en de rol die ze kan spelen bij het stimuleren van nieuwe beleidsvormen. Voor die leden moet het bedrijfsleven in de eerste plaats initiatieven nemen om een oplossing te vinden voor de problemen die in het economische leven opduiken. Dat biedt weliswaar waarborgen voor de uitvoerbaarheid, maar in het geval van de milieutaksen in het bijzonder kan men zich terecht vragen stellen bij de resultaten die behaald kunnen worden door dit spontaan overleg. Het voorbeeld van hoe het in Duitsland verlopen is, illustreert op zeer treffende wijze dat het stelsel van de afvalverwerking dat ook in België door een aantal industriële sectoren aangeprezen wordt, in een doodlopend straatje terechtgekomen is.

Een ander lid antwoordt hierop dat de vorige spreker hierbij uit het oog verliest dat de problemen beter aangepakt worden, zowel op economisch als sociaal en zelfs op politiek vlak, wanneer er een consensus bestaat en vrijwillige overeenkomsten worden gesloten. In sociale zaken weet men al lang dat het beter is het personeel aan te zetten tot vrijwillige medewerking dan op autoritaire wijze in te grijpen. In de economie geldt dezelfde regel. Het is beter naar de

les entreprises que d'imposer, sous la contrainte, ce que, peut-être, elles sont disposées à faire volontairement.

Les deux thèses sont très différentes: ou bien les décisions sont prises « top down » ou bien les propositions viennent de la base et sont décidées par consensus.

Le membre ajoute que le principe même de la loi efficace est qu'elle doit correspondre à certains usages. La législation doit contenir des principes que la société accepte.

Une autre membre aimerait que l'on dise très clairement que l'on ne dérogera pas aux objectifs des écotaxes. Il faut parfois rester sur ses positions pour que l'industrie procède effectivement à des adaptations. Cela n'empêche pas que certains secteurs ont besoin de plus de temps pour adapter leur appareil de production.

Dans un certain nombre de cas, des solutions de rechange sont également possibles, par exemple dans le secteur de la culture fruitière, où l'on utilise moins d'herbicides par application de la lutte intégrée. Ce genre de solutions de rechange doit être stimulé, d'après l'intervenante. La mentalité du consommateur évolue dans le bon sens. A cet effet, il convient que le législateur donne des incitants. Et l'intervenante de conclure en disant que son groupe votera le projet de loi à l'examen.

D'après un autre commissaire, il est totalement impossible de défendre l'application faite par le Gouvernement des écotaxes, lequel les considère comme un instrument du marché. Selon l'intervenant, les écotaxes ont servi de levier pour pouvoir réaliser la réforme de l'Etat.

Mais la conséquence est que, dans le domaine des écotaxes, on nage en pleine incertitude. Le péché de complication est encore le moindre mal compte tenu de ce qui se passe à l'heure actuelle. La loi actuelle et les modifications proposées sont une véritable dérision du principe que nul ne peut ignorer la loi. En effet, la conjonction, d'une part, de ce qui était prévu dans la loi du 16 juillet 1993, de ce qui a été envisagé dans le projet de loi du 24 décembre 1993 et, d'autre part, de ce que le projet actuel envisage comme dates d'entrée en vigueur, est une démonstration de l'impossibilité de punir qui que ce soit qui se trouverait en infraction avec une des échéances qui sont prévues.

Plus personne ne s'en sort. A titre d'exemple, pour les piles, la date envisagée dans la loi du 16 juillet 1993 est le 1^{er} janvier 1994. La date prévue dans le projet de loi qui a été retiré était le 1^{er} juillet 1994 et maintenant il est prévu que la date sera fixée par arrêté royal mais en tout cas au plus tard le 1^{er} janvier 1995.

ondernemingen te luisteren dan iets waarvoor misschien vrijwillige bereidheid bestaat, onder dwang op te leggen.

De twee stellingen staan bijgevolg tegenover elkaar ofwel worden de beslissingen « top down » genomen ofwel komen de voorstellen van de basis en worden de beslissingen bij consensus genomen.

Het lid voegt eraan toe dat een wet alleen efficiënt is als ze overeenstemt met een aantal gebruiken. In de wetgeving moeten beginselen opgenomen zijn die de maatschappij aanvaardt.

Een volgend lid wil dat zeer duidelijk wordt gezegd dat van de doelstellingen van de milieutaksen niet zal worden afgeweken. Soms moet het been worden stijfgehouden opdat de industrie zich werkelijk zou aanpassen. Dit belet niet dat sommige sectoren meer tijd nodig hebben om hun productieapparaat aan te passen.

In een aantal gevallen zijn ook alternatieven mogelijk, zoals bijvoorbeeld in de sector van de fruitteelt waar minder onkruidverdelgers worden gebruikt omdat de integrale bestrijding wordt toegepast. Dergelijke alternatieven dienen volgens het lid te worden gestimuleerd. De mentaliteit van de verbruiker wijzigt ten goede. De wetgever dient daartoe incentives te geven. Het lid besluit dat zijn fractie het voorliggende ontwerp van wet zal goedkeuren.

Een volgend commissielid acht de toepassing die de Regering van de milieutaksen als vrije marktinstrument heeft gemaakt, totaal onverdedigbaar. Volgens de spreker zijn de milieutaksen gebruikt als hefboom om de Staatshervorming te kunnen realiseren.

Het gevolg is echter dat men op het vlak van de milieutaksen in volslagen onzekerheid verkeert. Dat men zich bezondigt aan gecompliceerde regels is nog de minst erge kwaal als men ziet wat er zich op dit ogenblik afspeelt. Deze wet en de voorgestelde wijzigingen vormen een ware aanfluiting van het beginsel dat een ieder geacht wordt de wet te kennen. Wanneer men enerzijds de bepalingen van de wet van 16 juli 1993 en de plannen die vervat lagen in het ontwerp van wet van 24 december 1993 en anderzijds de voorgestelde data van inwerkingtreding van het voorgelegde ontwerp naast elkaar legt, blijkt immers duidelijk dat het onmogelijk is wie dan ook te straffen die een van de voorgestelde data niet zou naleven.

Niemand raakt er nog uit wijs. Voor de batterijen, bijvoorbeeld, is in de wet van 16 juli 1993 de datum van 1 januari 1994 voorgesteld. De datum bepaald door het ingetrokken ontwerp van wet was 1 juli 1994 en nu is bepaald dat de datum bij koninklijk besluit vastgesteld zal worden maar in elk geval uiterlijk op 1 januari 1995.

En ce qui concerne les récipients de boissons, la date prévue par la loi est le 1^{er} avril 1994; cette date n'a pas été modifiée. Par contre, les exonérations ont été élargies pour les producteurs qui, de façon irréfutable, démontrent qu'ils ont pris les mesures nécessaires. Comment les petits détaillants peuvent-ils en sortir pour appliquer oui ou non les écotaxes? Dans le doute, les écotaxes seront appliquées. Comment faire pour que le consommateur sache s'il est volé ou non par le détaillant? Par conséquent, le membre plaide pour la solution avancée par la proposition relative au report de l'entrée en vigueur des dispositions, relatives aux écotaxes, de la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (doc. Sénat 1008-1, 1993-1994) qui consiste à reporter les dates d'entrée en vigueur des écotaxes au 1^{er} mai 1996. De cette façon, le Gouvernement aurait le temps de préparer sérieusement la mise en vigueur des écotaxes — dont l'application correspond à la définition — plutôt que de se précipiter d'imposer aux secteurs des limites totalement irréalistes. Grâce à cela, la Commission de suivi pourra jouer son rôle. Les différents organes dont l'avis doit être recueilli pourront être consultés. Imposer un délai de dix jours ouvrables pour émettre un avis n'est pas raisonnable. L'intervenant plaide donc pour que le projet de loi soit retiré et remplacé par un projet plus simple qui décalerait les dates d'entrée en vigueur.

Un membre signale à son collègue que même le Premier ministre ne peut pas retirer le projet de loi. A la lumière de quoi, le préopinant invite la commission à voter contre le projet.

REPONSES DU PREMIER MINISTRE

Le Premier ministre estime nécessaire de remettre les choses dans leur contexte. La méthode proposée par le projet de loi est le résultat d'un consensus politique. Le projet n'offre donc pas de solution qui soit évidente et catégorique.

La technique de Fost Plus, par exemple, n'est pas en contradiction avec le projet à l'examen. En ce qui concerne les récipients pour boissons, l'on ne s'est pas borné à opter pour la réutilisation, mais l'on a également tenu compte, dans le projet, du recyclage.

Le Premier ministre se déclare partisan de la concertation, tout en estimant qu'il faut de temps en temps exercer quelque pression afin d'obtenir des résultats. C'est ainsi qu'un certain nombre de procédures de concertation en matière de recyclage se sont notamment déroulées bien plus facilement depuis le vote de la loi du 16 juillet 1993.

Le report de certaines dates d'entrée en vigueur ne modifiera pas le changement de comportement qui a

Voor de drankverpakkingen is de bij wet bepaalde datum 1 april 1994, een datum die niet is gewijzigd. De vrijstellingen worden evenwel verruimd voor de producenten die op onweerlegbare wijze kunnen aantonen dat ze de nodige maatregelen genomen hebben. Hoe kunnen de kleine detailhandelaars eruit wijs worden of ze de milieutaksen al dan niet moeten toepassen? In geval van twijfel zullen de milieutaksen toegepast worden. Hoe kan de consument weten of hij al dan niet bestolen wordt door de kleinhandelaar? Het lid pleit dan ook voor de oplossing die voorgesteld is in het wetsvoorstel betreffende het uitstellen van de inwerkingtreding van de bepalingen, wat de milieutaksen betreft, van de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur (Gedr. St. Senaat 1008-1, 1993-1994) en ertoe strekt de data van inwerkingtreding van de milieutaksen uit te stellen tot 1 mei 1996. Op die manier zou de Regering tijd hebben om de inwerkingtreding van de milieutaksen ernstig voor te bereiden — en deze taksen in overeenstemming met de definitie toe te passen — in plaats van het bedrijfsleven op overhaaste wijze totaal onrealistische grenzen op te leggen. Zo zal de Opvolgingscommissie haar rol kunnen spelen. De verschillende organen van wie het advies gevraagd moet worden, kunnen dan geraadpleegd worden. Het is niet redelijk een termijn van tien werkdagen op te leggen voor het uitbrengen van een advies. Spreker pleit er dus voor het ontwerp van wet in te trekken en het te vervangen door een eenvoudiger ontwerp waarin de inwerkingtreding naar een latere datum wordt uitgesteld.

Een lid wijst er zijn collega op dat zelfs de Eerste Minister het wetsontwerp niet kan intrekken. In het licht hiervan roept het vorige lid de Commissie op tegen het wetsontwerp te stemmen.

ANTWOORDEN VAN DE EERSTE MINISTER

De Eerste Minister acht het nodig de zaken in hun juiste dimensie te zien. De methode voorgesteld door het wetsontwerp is het resultaat van een politieke consensus. Het biedt dus geen duidelijke zwart-wit oplossing.

De techniek van Fost Plus, bijvoorbeeld, is niet in tegenspraak met voorliggend ontwerp van wet. Met betrekking tot de drankverpakkingen, is niet eenvoudig voor hergebruik geopteerd, maar houdt het ontwerp ook rekening met recyclage.

De Eerste Minister verklaart ook voorstander van concertatie te zijn, maar is anderzijds van oordeel dat van tijd tot tijd enige druk moet worden uitgeoefend om tot resultaten te komen. Met name zijn een aantal procedures van overleg rond de recyclage veel vlotter verlopen sinds de goedkeuring van de wet van 16 juli 1993.

Het uitstellen van bepaalde data van inwerkingtreding zal de vastgestelde gedragswijziging niet

été constaté; au contraire, le caractère opérationnel des écotaxes, à la lumière des objectifs recherchés, augmentera. Les écotaxes ne doivent pas devenir un objet de lutte politique, mais bien un instrument qui puisse être appliqué de façon efficace et crédible.

Certains éléments de procédure ont joué un rôle important au moment du dépôt de la proposition de loi. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la Commission de suivi n'a pu entamer ses travaux que tardivement. Le Premier ministre n'éprouve aucune difficulté à se porter garant de la faisabilité des nouvelles dates d'entrée en vigueur, puisque la Commission de suivi a quasiment terminé la rédaction d'un certain nombre d'avis.

La Commission n'a pu achever ses travaux dans les délais prévus par la loi du 16 juillet 1993, parce qu'elle a, d'une part, démarré bien trop tard et, d'autre part, été retardée par l'absence de délais dans lesquels les avis qu'elle doit légalement demander doivent lui être fournis.

Ensuite, plusieurs éléments techniques entrent en jeu: l'arrêté royal réglementant l'apposition du signe distinctif qui doit figurer notamment sur les appareils photo jetables est paru à une date qui était trop rapprochée de la date d'entrée en vigueur pour que le signe distinctif puisse effectivement encore être apposé. Les nouvelles dates qui sont prévues peuvent, quant à elles, être respectées.

Enfin, le Premier ministre souligne qu'afin d'arriver à un consensus aussi large que possible concernant les objectifs et l'instrument permettant de les atteindre, l'on s'est concerté avec un certain nombre de secteurs dans le but de fixer des dates pouvant être respectées, en fonction notamment des investissements et des adaptations que l'industrie doit réaliser.

En ce qui concerne la protection du consommateur contre la régularité ou l'irrégularité de l'application des écotaxes, le Premier ministre déclare qu'il faut clairement indiquer si l'écotaxe est imputée. Il appartiendra aux contrôles habituels de vérifier si cette imputation se fait à tort ou à raison.

Un membre estime que la comparaison avec les accises ne tient pas debout, puisque, selon que le producteur concerné répond ou non aux conditions posées, un même produit sera tantôt écotaxé et tantôt pas.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Un membre se demande ce qu'il faut entendre par le terme « de façon irréfutable ». Il s'agit là d'un pouvoir

bré, doch integendeel de operationaliteit van de milieutaksen in het licht van de doelstellingen die ermee worden beoogd, zal worden verhoogd. De milieutaksen moeten geen voorwerp van politieke strijd worden maar wel een instrument dat op een efficiënte en geloofwaardige manier kan worden toegepast.

Bij het indienen van het wetsvoorstel hebben procedure-elementen een belangrijke rol gespeeld. Om verschillende redenen is de Opvolgingscommissie pas te laat kunnen van start gaan. De Eerste Minister heeft er geen probleem mee om de haalbaarheid van de nieuwe data te garanderen vermits de Opvolgingscommissie een aantal adviezen praktisch klaar heeft.

De Commissie heeft haar werkzaamheden niet kunnen afronden binnen de tijdslimiet voorzien in de wet van 16 juli 1993 omdat ze enerzijds veel te laat is gestart en anderzijds vertraging heeft opgelopen door het gebrek aan termijnen waarbinnen haar de adviezen moeten worden verstrekt waarom zij wettelijk moet verzoeken.

Voorts spelen een aantal technische elementen: het koninklijk besluit waarin het kenteken was opgegeven welke op onder andere de wegwerpfototoestellen moet worden aangebracht is pas verschenen op een datum die te dicht lag bij de datum van inwerkingtreding om het kenteken nog effectief te kunnen aanbrengen. De nieuw voorziene data zijn wel haalbaar.

Tenslotte wijst de Eerste Minister erop dat ten einde te komen tot een zo groot mogelijke consensus rond de doelstellingen en het instrument waarmee die moeten worden bereikt, overleg is gepleegd met een aantal sectoren om, mede in functie van investeringen en aanpassingen welke de industrie moet doorvoeren, tot haalbare data te komen.

Wat de bescherming van de consument tegen het al dan niet regelmatig toepassen van de milieutaksen betreft, verklaart de Eerste Minister dat duidelijk moet aangegeven worden of de milieutaks wordt aangerekend. Het nagaan of dit al dan niet terecht gebeurt, behoort tot het domein van de gebruikelijke controles.

Volgens een lid loopt de vergelijking met de accijzen mank omdat naargelang de betrokken producent al dan niet voldoet aan de gestelde eisen, op hetzelfde produkt de ene keer wel en de andere keer geen milieutaksen worden geheven.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Een lid stelt zich de vraag wat men moet verstaan als zijnde « op een onweerlegbare wijze ». Het gaat

d'appréciation non dénué d'importance dans une matière où il n'y a pas de précédents. L'intervenant déclare qu'il ne suffit pas, à ses yeux, d'apprécier des intentions. Il doit être question d'apprécier des faits. Il souhaiterait dès lors qu'on lui dise quels sont les faits qui seront considérés comme étant irréfutables.

Le commissaire suivant réitère son point de vue selon lequel les tribunaux ne sont pas liés par le deuxième alinéa de l'article 373bis à insérer dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

Un autre membre estime que la démonstration de façon irréfutable est une question de fait. Si l'administration peut réfuter la justification, les conditions sont censées ne pas avoir été remplies.

Le préopinant renvoie au rapport de la Chambre des représentants (doc. Chambre, 1361/5 - 93/94, p. 42), dans lequel le ministre déclare que la preuve pourra être apportée par tout moyen de droit.

Le ministre des Finances explique qu'une simple déclaration d'intentions ne constitue évidemment pas une preuve irréfutable. Un début d'exécution est nécessaire. Celui-ci peut être, par exemple, une décision du conseil d'administration visant à transformer une chaîne de production pour des bouteilles ordinaires en P.E.T. en une chaîne de production pour des bouteilles en P.E.T. réutilisables ou pour des bouteilles en verre, décision qui a déjà abouti à l'envoi d'un bon de commande au fournisseur du matériau d'emballage. La présentation de ces bons de commandes, de ces factures et du procès-verbal du conseil d'administration peut être acceptée comme preuve irréfutable.

Un membre aimerait aller plus loin. Il distingue les éléments suivants à prouver :

- 1) la commande ou la réalisation d'une étude relative à la reconversion de la chaîne de production;
- 2) la demande d'offres pour la réalisation de cette étude;
- 3) la confirmation d'une commande;
- 4) la réception définitive de la commande.

D'après ce commissaire, seul le dernier point peut être admis en tant que preuve « irréfutable ». Il considère que la commande d'une étude en soi n'engage pas suffisamment l'entreprise. Il souhaite que l'on indique des critères déterminés.

Un autre intervenant estime que la personne qui fait réellement et de bonne foi tout le nécessaire, qui prend toutes les mesures qu'il faudrait normalement prendre, peut être censée répondre aux conditions posées.

Le ministre donne un exemple pratique: certaines entreprises commandent actuellement des bouteilles

hier om een niet onbelangrijke appreciatie-bevoegdheid in een materie waarin geen precedenten voorhanden zijn. Spreker verklaart persoonlijk een appreciatie van intenties onvoldoende te vinden. Het moet om een appreciatie van feiten gaan. Het lid wenst dan ook te vernemen welke feiten als onweerlegbaar zullen worden beschouwd.

Een volgende spreker herhaalt zijn stelling dat de rechtbanken niet gebonden zijn door het tweede lid van het in de gewone wet van 16 juli 1993 in te voegen artikel 373bis.

Een ander lid meent dat het aantonen op onweerlegbare wijze een feitenkwestie is. Als de administratie de rechtvaardiging kan weerleggen, wordt geacht dat aan de voorwaarden niet is voldaan.

De vorige interveniënt verwijst naar het verslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Doc. Kamer 1361/5-93/94, blz. 42) waar de Minister verklaart dat het bewijs met alle rechtsmiddelen kan worden geleverd.

De Minister van Financiën verklaart dat een eenvoudige intentieverklaring uiteraard geen onweerlegbaar bewijs vormt. Er is een begin aan uitvoering nodig. Dit kan bijvoorbeeld een beslissing van de Raad van Bestuur zijn om een produktielijn voor gewone P.E.T.-flessen om te vormen tot een produktielijn voor herbruikbare P.E.T.-flessen of voor glazen flessen waarbij reeds een bestelbon aan de leverancier van het verpakkingsmateriaal is gestuurd. Indien deze bestelbonnen, facturen en het proces-verbaal van de Raad van Bestuur worden voorgelegd kan dit als onweerlegbaar bewijs worden aanvaard.

Een lid wil verder gaan. Hij onderscheidt de volgende te bewijzen elementen:

- 1) een bestelling of uitwerking van een studie over de reconversie van de produktielijn;
- 2) een offerte-aanvraag voor de uitvoering ervan;
- 3) een bevestiging van een bestelling;
- 4) de uiteindelijke ontvangst van de bestelling.

Voor dit commissielid kan alleen het laatste punt als « onweerlegbaar » bewijs gelden. Het laten maken van een studie op zich beschouwt de spreker als te vrijblijvend en onvoldoende. De interveniënt wenst dat bepaalde criteria worden aangegeven.

Een volgende spreker is van oordeel dat iemand die werkelijk te goeder trouw al het nodige doet, alle maatregelen neemt die normaal gesproken dienden te worden genomen, geacht kan worden aan de gestelde voorwaarden te voldoen.

De Minister citeert een praktisch voorbeeld: sommige bedrijven bestellen momenteel glazen fles-

en verre et les casiers assortis. La demande de ces produits est cependant si grande que l'offre ne peut pas suivre, de sorte que les entreprises ne peuvent pas satisfaire à la norme imposée (44 p.c. de bouteilles réutilisables). Si elles démontrent, au moyen de bons de commande, de la correspondance avec le fournisseur, etc., qu'elles ont pris toutes les mesures nécessaires, on considère qu'elles ont « démontré de façon irréfutable ».

Un membre admet que, si une commande a été passée à temps et est en cours d'exécution, on peut considérer qu'il est démontré de façon irréfutable que les mesures nécessaires ont été prises. Il craint cependant que les contribuables n'aillent plus loin et ne donnent comme argument, par exemple, qu'une étude de faisabilité est encore en cours.

Par ailleurs, on peut également s'interroger sur la possibilité de contrôler cette mesure d'exception. Le fait que les exceptions sont autorisées par un arrêté ministériel non publié rend le contrôle par le pouvoir législatif difficile. Aussi l'intervenant demande-t-il que les Chambres législatives reçoivent des rapports provisoires sur les exceptions autorisées.

Un autre membre partage cette préoccupation, mais souligne que chaque parlementaire peut interpellier le ministre et poser des questions parlementaires concernant ces exceptions.

Un sénateur attire l'attention sur le « système Dual » instauré en Allemagne, où des problèmes se posent également sur le plan du contrôle. De nombreux producteurs apposent sur l'emballage de leurs produits un signe attestant que celui-ci est recyclable à un pourcentage déterminé. Du fait de la grande quantité des producteurs, il est devenu impossible pour les pouvoirs publics de contrôler la véracité de cette indication. A la lumière de l'expérience allemande, on peut se demander comment on organisera ce contrôle en Belgique, surtout si on impose comme condition supplémentaire de « démontrer de façon irréfutable ».

Le Vice-Premier ministre, ministre de la Justice et des Affaires économiques confirme que l'assimilation décidée par le ministre des Finances ne sera pas publiée par arrêté ministériel. Les règles du droit commun relatives aux exonérations en matière fiscale s'appliquent en l'occurrence. La décision est uniquement transmise aux contribuables concernés. Il est évident que des exonérations — et non seulement celles sur le plan fiscal — ne doivent pas être publiées par arrêté ministériel. Il s'agit d'une décision émanant du ministre concerné. Il faut aussi tenir compte du caractère confidentiel des données fiscales et de la protection de la vie privée. Le ministre se borne à envoyer une lettre d'exonération à l'intéressé.

sen en bijhorende kratten. De vraag naar deze produkten is echter dermate groot dat het aanbod niet kan volgen zodat deze bedrijven niet voldoen aan de opgelegde norm (44 pct. herbruikbare flessen). Indien ze aantonen aan de hand van de bestelbonnen, de correspondentie met de leverancier, enz. dat ze alle nodige maatregelen hebben genomen, dan wordt dit aanvaard als zijnde « op onweerlegbare wijze » aange-toond.

Een lid kan aanvaarden dat indien een bestelling op tijd geplaatst en in uitvoering is, geacht mag worden dat op een onweerlegbare wijze is aangetoond dat de nodige maatregelen zijn genomen. Spreker vreest evenwel dat de belastingplichtigen verder zullen gaan en zullen willen argumenteren dat bijvoorbeeld een haalbaarheidsstudie nog in uitvoering is.

Trouwens, er kunnen ook vragen gesteld worden over de controleerbaarheid van deze uitzonderingsmaatregel. Het feit dat de uitzonderingen bij niet-gepubliceerd ministerieel besluit worden toegestaan, bemoeilijkt de controle door de wetgevende macht. Het lid vraagt dan ook dat tussentijdse verslagen over de toegestane uitzonderingen zouden worden medegedeeld aan de wetgevende kamers.

Een ander commissielid deelt deze bezorgdheid doch wijst er op dat elk parlementslid de Minister kan interpellieren en parlementaire vragen kan stellen met betrekking tot deze uitzonderingen.

Een senator verwijst naar het « Dual-systeem » in Duitsland waar er zich eveneens problemen stellen op het vlak van de controle. Vele producenten brengen op de verpakking van hun produkten een teken aan dat deze voor een bepaald percentage recycleerbaar zijn. Omwille van het grote aantal producenten is de controle hiervan voor de overheid onhaalbaar geworden. In het licht van de Duitse ervaring kan men zich afvragen hoe in België deze controle zal worden georganiseerd, zeker als de bijkomende voorwaarde van « aantonen op een onweerlegbare wijze » wordt opgelegd.

De Vice-Eerste Minister, Minister van Justitie en Economische Zaken bevestigt dat de gelijkschakeling waartoe de Minister van Financiën zal beslissen, niet bij ministerieel besluit zal worden gepubliceerd. De regels van het gemeen recht in verband met vrijstellingen in fiscale zaken zijn hier van toepassing. De beslissing wordt enkel aan de betrokken belastingplichtigen overgemaakt. Het spreekt vanzelf dat vrijstellingen — en niet alleen vrijstellingen op fiscaal vlak — niet bij ministerieel besluit moeten worden bekendgemaakt. Het is een beslissing van de minister in kwestie. Verder mag de vertrouwelijkheid van fiscale gegevens en de bescherming van het privéleven niet uit het oog worden verloren. De minister zendt alleen een exoneratiefbrief aan de belanghebbende.

Un membre déduit de cette déclaration que le ministre des Finances peut déroger à la loi au moyen d'un arrêté qui n'est même pas publié. Ce procédé est-il constitutionnel? Ne met-on pas ainsi hors jeu le contrôle parlementaire? L'intervenant estime cette mesure inacceptable.

D'après un commissaire, il faut faire, à propos de l'obligation de publier, une distinction entre les mesures (y compris des arrêtés ministériels) publiées intégralement au *Moniteur belge* parce qu'elles ont une portée générale, les mesures dont seul un résumé est publié parce qu'elles sont de nature à intéresser éventuellement d'autres personnes et, enfin, les mesures (y compris même des arrêtés royaux) qui ne sont pas publiées, mais seulement communiquées aux intéressés. L'intervenant propose de ranger la décision du ministre des Finances dans la deuxième catégorie. Il fait aussi observer que l'autorisation, par exemple, de reporter de deux mois l'utilisation de bouteilles en verre comme matériau d'emballage n'a au fond rien à voir avec la fiscalité.

Le préopinant se rallie à ces propos. Une exception autorisée par le ministre des Finances dans le cadre du présent article intéresse non seulement la firme concernée, mais également les concurrents. En effet, elle peut éventuellement être une forme de concurrence déloyale à l'égard de ceux qui ont strictement respecté la loi. En outre, elle constitue une donnée sociale, dans ce sens qu'elle empêche que l'objectif du législateur ne soit atteint. On ne peut dès lors classer la décision dans la troisième catégorie (où seul l'intéressé en reçoit communication). Il faut donc qu'une certaine forme de publication soit organisée.

Le Vice-Premier ministre, soutenu en cela par un membre, estime que la façon la plus manifeste de publier la décision sera le fait que les produits concernés ne seront pas écotaxés et seront donc reconnaissables. De plus, on peut difficilement publier une décision qui se fonde sur des données devant rester confidentielles.

Un autre intervenant rappelle que l'article proposé n'a finalement qu'une portée limitée. Le ministre des Finances doit uniquement juger s'il y a des raisons justifiant un report jusqu'au 31 décembre 1994. La disposition n'est donc pas de nature à lui permettre d'exonérer l'une ou l'autre entreprise pour l'avenir.

L'intervenant partage le point de vue du ministre selon lequel la publication d'une décision dont les motifs doivent rester secrets n'a pas de sens. Afin de garantir le pouvoir de contrôle du Parlement, l'intervenant demande que le Gouvernement fasse

Een lid leidt uit deze verklaring af dat de Minister van Financiën door een niet eens gepubliceerd besluit van de wet kan afwijken. Is dit grondwettelijk? Wordt de parlementaire controle niet buiten spel gezet? Spreker vindt deze regeling onaanvaardbaar.

Volgens een commissielid moet op het vlak van de publicatieplicht een onderscheid gemaakt worden tussen maatregelen (ook ministeriële besluiten) die in extenso in het *Belgisch Staatsblad* worden gepubliceerd omdat ze een algemene draagwijdte hebben, maatregelen die enkel in samenvatting worden gepubliceerd omdat ze van die aard zijn dat zij eventueel ook andere personen kunnen interesseren en, tenslotte, maatregelen (waaronder zelfs koninklijke besluiten) die niet gepubliceerd worden doch alleen medegedeeld aan de betrokkenen. Spreker stelt voor om de beslissing van de Minister van Financiën in de tweede categorie te plaatsen. Daarenboven merkt het lid op dat de toelating om, bijvoorbeeld, twee maanden te mogen wachten met het gebruik van glazen flessen als verpakkingsmateriaal, in wezen geen verband houdt met fiscaliteit.

De vorige spreker sluit zich hierbij aan. Een door de Minister van Financiën in het kader van dit artikel toegestane uitzondering belangt niet alleen de betrokken firma, doch ook de concurrentie, aan. Het kan immers eventueel een vorm van concurrentievervalsing zijn ten opzichte van degenen die wel strikt de wet hebben gevolgd. Het is overigens ook een maatschappelijk gegeven in die zin dat door de uitzondering het doel van de wetgever niet wordt bereikt. De beslissing kan bijgevolg niet in de derde categorie (enkel mededeling aan de betrokkene) worden onderverdeeld. Er dient dus een zekere vorm van publikatie te worden georganiseerd.

De Vice-Eerste Minister, hierin gesteund door een commissielid, meent dat de duidelijkste manier waarop de beslissing bekend zal worden, zal voortspuiten uit het feit dat op de betrokken producten geen milieutaksen zullen moeten worden betaald en dus herkenbaar zijn. Voorts kan een beslissing gemotiveerd op basis van gegevens die vertrouwelijk moeten blijven, moeilijk worden gepubliceerd.

Een volgende spreker herinnert eraan dat uiteindelijk het voorgestelde artikel slechts een beperkte draagwijdte heeft. De Minister van Financiën dient enkel te oordelen of er redenen zijn om uitstel te geven tot 31 december 1994. De bepaling is dus niet van die aard dat de Minister van Financiën een of ander bedrijf een vrijgeleide kan geven voor de verdere toekomst.

De spreker sluit zich aan bij de stelling van de Minister dat publicatie van een beslissing wanneer de motivering ervoor geheim moet blijven, geen zin heeft. Om de controlebevoegdheid van het Parlement te vrijwaren, verzoekt de interveniënt de Regering om

rapport à la commission tous les mois ou tous les deux mois, jusqu'au 31 décembre 1994, à propos des exceptions autorisées.

Le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Affaires économiques ajoute les trois éléments suivants à sa réponse:

1. Dans la loi de base du 16 juillet 1993, publiée au *Moniteur belge* du 20 juillet 1993, des exonérations en matière d'écotaxes sont déjà prévues dans certains cas (voir art. 392, §2: « Toute réduction ou exonération en matière d'écotaxe ne sera accordée que pour autant que le producteur ou l'importateur apporte la preuve non contestable que les conditions prévues pour en bénéficier sont remplies conformément aux modalités prévues par le ministre des Finances. »).

La loi de base prévoit déjà que le Ministère des Finances déterminera des règles particulières pour des exonérations plus importantes.

2. Le projet de loi ne constitue pas un report pur et simple des écotaxes mais uniquement une période de neutralisation puisque les entreprises qui pourront bénéficier de cette neutralisation devront, au 1^{er} janvier 1995, atteindre les pourcentages prévus dans la loi de base. Pendant la période avril-décembre 1994, les entreprises seront censées avoir respecté les pourcentages de base. Au 1^{er} janvier 1995, elles doivent passer tout de suite à la seconde étape prévue par la loi.

3. Les dispositions de l'article 373bis proposé ne concernent qu'une période de 9 mois. Il est un fait que le problème du contrôle politique est en cause. Eu égard à la jurisprudence du Ministère des Finances, à la situation en matière de concurrence et aux dossiers individuels, il est clair que les règles du Ministère des Finances en matière d'exonérations doivent être respectées. Le Vice-Premier ministre suggère que le ministre des Finances fasse un rapport intermédiaire lors d'une première réunion de la Commission des Finances après les vacances parlementaires et un deuxième rapport en décembre 1994. Cette formule pourrait concilier, d'une part, la volonté de contrôle du Parlement et, d'autre part, la jurisprudence traditionnelle et la protection des intérêts privés.

Un commissaire estime que la réponse précédente du ministre n'était pas correcte, étant donné qu'il peut exister plusieurs raisons pour ne pas écotaxer certains produits. Ils peuvent soit répondre aux conditions normales de la loi initiale, soit avoir obtenu une assimilation à la suite de l'article 373bis proposé. L'intervenant considère comme acceptable la propo-

aan de commissie tot 31 december 1994 maandelijks of tweemaandelijks verslag uit te brengen over de toegestane uitzonderingen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Economische Zaken voegt de volgende drie elementen toe aan zijn antwoord:

1. De basiswet van 16 juli 1993, die op 20 juli 1993 in het *Belgisch Staatsblad* is gepubliceerd, voorziet in bepaalde gevallen reeds in vrijstellingen inzake milieutaksen (zie art. 392, § 2: « Elke vermindering of vrijstelling inzake milieutaksen zal pas worden verleend, voor zover de producent of invoerder het onweerlegbaar bewijs levert dat aan de voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen, is voldaan overeenkomstig de nadere regels vastgesteld door de Minister van Financiën. »).

In de basiswet is dus al bepaald dat het Ministerie van Financiën voor belangrijker vrijstellingen nadere regels zal vaststellen.

2. Het ontwerp van wet beoogt dus niet het uitstellen zonder meer van de inwerkingtreding van de milieutaksen maar wil alleen een periode van neutralisering invoeren, aangezien de ondernemingen die van deze neutralisering gebruik kunnen maken, op 1 januari 1995 de percentages moeten bereiken die in de basiswet bepaald zijn. Tijdens de periode april-december 1994 worden de ondernemingen geacht de basispercentages te hebben nageleefd. Op 1 januari 1995 moeten zij onmiddellijk overgaan tot de tweede fase die bij de wet bepaald is.

3. De bepalingen van het voorgestelde artikel 373bis hebben slechts betrekking op een periode van 9 maanden. Het is een feit dat het probleem van de politieke controle hier op het spel staat. Gelet op de jurisprudentie van het Ministerie van Financiën, de concurrentiepositie en de individuele dossiers is het duidelijk dat de regels van het Ministerie van Financiën inzake vrijstellingen nageleefd dienen te worden. De Vice-Eerste Minister stelt voor dat de Minister van Financiën een tussenverslag uitbrengt op de eerste vergadering van de Commissie voor de Financiën na het parlementair reces en een tweede verslag in december 1994. Op die manier zou men enerzijds de wil van het Parlement om controle uit te oefenen en anderzijds de traditionele jurisprudentie en de bescherming van de privé-belangen met elkaar kunnen verzoenen.

Een commissielid meent dat het vorig antwoord van de Minister niet correct was daar er meerdere redenen kunnen zijn waarom de milieutaksen voor een bepaald produkt niet worden toegepast. Ze kunnen ofwel aan de normale voorwaarden van de oorspronkelijke wet beantwoorden ofwel een gelijkshakeling ingevolge het voorgestelde arti-

sition du ministre concernant les rapports provisoires, mais il demande qu'un premier rapport paraisse début juillet 1994.

Le ministre est d'accord pour transmettre un premier rapport au Parlement à ce moment-là.

Un autre membre aimerait savoir si les exceptions que le ministre des Finances peut autoriser sont susceptibles d'entraîner une concurrence déloyale au sein d'un même secteur pour la période d'avril à décembre 1994. Cela ne se justifie pourtant pas.

Le Vice-Premier ministre répond que ce risque est réel. Il ajoute toutefois que tel est déjà le cas dans l'état actuel de la législation. Le système requiert que le contribuable démontre qu'il a déjà pris les mesures nécessaires pour répondre aux conditions posées avant le 31 décembre 1994 (deuxième phase).

La loi de base crée également une distorsion de la compétitivité, dans ce sens que les producteurs d'eau minérale se servant de bouteilles en P.V.C. sont lésés par rapport à leurs concurrents se servant de récipients en verre. Les écotaxes engendrent donc une distorsion. Telle est d'ailleurs l'intention du législateur. Il serait cependant injuste d'appliquer des écotaxes à des entreprises pouvant démontrer de façon irréfutable qu'elles ont pris les mesures nécessaires pour répondre aux conditions posées. S'il s'avère par la suite qu'il y a eu fraude et que les mesures projetées n'ont pas été réalisées, on appliquera les écotaxes à titre de sanction, avec effet rétroactif; ce n'est toutefois pas le consommateur, mais bien le producteur qui devra payer les écotaxes.

Un commissaire estime qu'un producteur qui attend neuf mois de plus pour remplir les conditions posées subira assurément un préjudice concurrentiel par rapport à ses collègues qui n'ont pas tardé à se mettre en règle.

L'article 1^{er} est adopté par 9 voix contre 5.

Article 2

Afin de répondre aux objections d'ordre constitutionnel émises par le Conseil d'Etat et par la Commission des Finances du Sénat au cours de la discussion générale, le Gouvernement dépose l'amendement suivant:

kel 373bis hebben bekomen. Spreker acht het voorstel van de Minister omtrent de tussentijdse verslagen aanvaardbaar, doch pleit voor een eerste verslag begin juli 1994.

De Minister gaat akkoord om een eerste verslag begin juli 1994 mede te delen aan het Parlement.

Een ander lid wenst te vernemen of ingevolge de uitzonderingen die de Minister van Financiën toe kan staan er binnen eenzelfde sector voor de periode april-december 1994 oneerlijke concurrentie kan ontstaan. Dit is toch niet verantwoord.

De Vice-Eerste Minister antwoordt dat dit risico reëel is. Hij voegt er evenwel aan toe dat dit reeds het geval is in de huidige stand van de wetgeving. Het systeem vereist dat de belastingplichtige moet aantonen dat hij de nodige maatregelen reeds heeft genomen om vóór 31 december 1994 (tweede fase) aan de gestelde voorwaarden te voldoen.

De basiswet creëert eveneens distorsie inzake concurrentievermogen, in die zin dat producenten van minerale waters die hun produkt in P.V.C.-flessen verpakken worden benadeeld ten opzichte van hun concurrenten die hun waters in glazen flessen verpakken. De milieutaksen veroorzaken dus een distorsie. Dit is trouwens de bedoeling van de wetgever. Het zou echter onrechtvaardig zijn om milieutaksen op te leggen aan bedrijven die op onweerlegbare wijze kunnen aantonen dat zij de nodige maatregelen hebben genomen om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Indien achteraf zou blijken dat er fraude was en dat de voorgenomen maatregelen niet zijn gerealiseerd, zullen de milieutaksen bij wijze van sanctie met terugwerkende kracht worden toegepast doch zal niet de consument maar wel de producent de milieutaksen dienen te betalen.

Een commissielid is van oordeel dat een producent die negen maanden langer wacht om aan de gestelde voorwaarden te voldoen allicht een concurrentienadeel zal ondervinden ten opzichte van zijn collega's die zich eerder in orde hebben gesteld.

Artikel 1 wordt aangenomen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 2

Teneinde aan de grondwettelijke bezwaren van de Raad van State en de Commissie van Financiën van de Senaat zoals aan bod gekomen tijdens de algemene bespreking tegemoet te komen, dient de Regering volgend amendement in:

« Un troisième alinéa, rédigé comme suit, est inséré dans l'article 374bis proposé :

« Le Roi saisira les Chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur prochaine session, d'un projet de loi de confirmation des arrêtés pris en exécution du présent article. »

L'amendement du Gouvernement est adopté par 13 voix contre 5.

L'article 2 ainsi amendé est adopté par un vote identique.

Article 3

Un membre aimerait savoir ce que l'on entend par une « alternative ». L'intervenant cite l'exemple des herbicides. L'alternative en la matière consiste-t-elle à utiliser un autre produit ou peut-on également utiliser une autre méthode, en l'occurrence la destruction thermique ?

Un autre membre renvoie au rapport de la commission de la Chambre, qui a aussi examiné ce problème. Il estime qu'il appartiendra aux tribunaux de juger.

Une membre estime que le problème des écotaxes sur les pesticides est extrêmement important en termes de santé publique. L'intervenante se réfère à un rapport de l'Association nationale des services d'eau concernant l'eau potable où l'on réclame non seulement l'application de l'écotaxe telle qu'elle est prévue jusqu'à présent, mais aussi son élargissement à l'agriculture. La Société wallonne de distribution d'eau a déjà déclaré que, dans les dix ans à venir, il faudra consacrer dix milliards pour dépolluer l'eau. Outre ces dix milliards, la prévention de la pollution future sera également chère. L'intervenante juge que le principe de prévention visé par les écotaxes est un principe incontestable et qu'il faut donc y regarder à deux fois avant d'encore reculer les échéances de mise en vigueur.

Un autre membre estime que le principe selon lequel l'on applique uniquement les écotaxes s'il n'existe pas d'alternative au produit écotaxé remet en question toute la philosophie qui sous-tend le système des écotaxes. Il serait bien plus efficace d'interdire le produit nocif, puisqu'une alternative existe. Les écotaxes sont nécessaires pour les produits auxquels il n'existe pas encore d'alternative. En augmentant le prix de ces produits nocifs, l'on encourage la recherche de produits de substitution. Le commissaire estime dès lors que l'article 3 est superflu.

Une autre commissaire revient sur les herbicides : pour certains produits, seule leur utilisation, et non pas leur fabrication, est interdite. Cela a pour consé-

« Een derde lid, luidend als volgt, wordt ingevoegd in het voorgestelde artikel 374bis :

« De Koning zal bij de Wetgevende Kamers, onmiddellijk indien ze in zitting zijn, zoniet bij de opening van de eerstvolgende zitting, een ontwerp van wet indienen tot bekrachtiging van de ter uitvoering van dit artikel genomen besluiten. »

Het amendement van de Regering wordt aangenomen met 13 tegen 5 stemmen.

Artikel 2, aldus geamendeerd, wordt met dezelfde stemmenverhouding aangenomen.

Artikel 3

Een lid wenst te vernemen wat met een « alternatief » wordt bedoeld. Spreker geeft als voorbeeld de onkruidbestrijdingsmiddelen. Bestaat het alternatief hiervoor enkel in een ander produkt of geldt een andere methode, in casu bijvoorbeeld thermische bestrijding, eveneens als alternatief ?

Een ander lid verwijst naar het verslag van de Kamercommissie voor de Financiën waar deze problematiek eveneens is behandeld. Spreker meent dat de rechtbanken hierover zullen moeten oordelen.

Een lid meent dat dit probleem van de milieutaksen op pesticiden zeer belangrijk is voor de volksgezondheid. Spreker verwijst naar een rapport van de Nationale Vereniging der waterleidingbedrijven over het drinkwater waarin niet alleen de toepassing van de milieutaks geëist wordt zoals die tot op heden gepland is, maar ook de uitbreiding ervan tot de landbouw. De Waalse Maatschappij der waterleidingen heeft reeds verklaard dat men in de komende tien jaar 10 miljard zal moeten uittrekken om verontreinigd water te zuiveren. Naast deze tien miljard zal er eveneens veel geld nodig zijn om te voorkomen dat er nieuwe verontreiniging plaatsvindt. Spreker meent dat er niet getornd mag worden aan het preventiebeginsel dat met de milieutaksen beoogd wordt, en dat men dus tweemaal moet nadenken indien men de data van de inwerkingtreding nog wil uitstellen.

Een volgend lid is van oordeel dat het principe waarbij slechts milieutaksen worden geheven als er geen alternatief voor het onder deze taksen vallend produkt bestaat, het hele idee achter de milieutaksen op losse schroeven zet. Het zou veel efficiënter zijn om, aangezien er toch een alternatief bestaat, het schadelijk produkt te verbieden. Milieutaksen zijn nodig voor die produkten waar nog geen alternatief voor bestaat. Door die schadelijke produkten duur te maken zal het zoeken naar een alternatief worden gestimuleerd. Het commissielid is bijgevolg van oordeel dat dit artikel 3 overbodig is.

Een ander commissielid komt terug op de onkruidverdelgers : voor bepaalde produkten is alleen het gebruik en niet de fabricatie ervan verboden. Dit leidt

quence que l'on continue à fabriquer ces produits nocifs et à les exporter à l'étranger (essentiellement vers les pays en voie de développement). Il n'y a pas que la vente qui doit être interdite, mais aussi la production.

Un sénateur signale les objections formulées par la S.N.C.B. concernant les écotaxes sur les herbicides. En Allemagne, on utilise des rames spéciales qui permettent de désherber par des procédés thermiques. Ces machines ne servent que pendant une période déterminée de l'année, de sorte que la S.N.C.B. pourrait envisager de louer ce matériel à d'autres moments.

L'article 3 est adopté par 14 voix contre 5.

Article 4

Cet article ne donne pas lieu à discussion et est également adopté par 14 voix contre 5.

Article 5

Selon une membre, les articles et notamment les récipients en P.V.C. font l'objet d'un ostracisme particulier de la part de son groupe. C'est à cause du fait que la fabrication du P.V.C. met en cause l'industrie du chlore que les écotaxes sur les emballages en P.V.C. suscitent autant de remous.

Selon l'intervenante, cette industrie du chlore cause de graves problèmes en termes de santé publique. Ce sont particulièrement les régions où il y a des incinérateurs de déchets ménagers qui présentent des taux de contamination par certains polluants, comme la dioxine, relativement élevés sinon inquiétants. Par conséquent, il serait plus que temps de prendre des mesures et d'intervenir. Toutes les données scientifiques convergent. Les résultats de prélèvements faits en Belgique par l'Office national du lait à la demande du ministre de la Santé publique et analysés par des laboratoires démontrent un grave problème de contamination.

Non seulement le Gouvernement fédéral mais aussi les régions ne prennent pas suffisamment en considération la législation sur les écotaxes. En outre, on ne prend pas en considération d'autres législations permettant éventuellement de diminuer les rejets. La membre fait part d'une série d'études qui indiquent le caractère extrêmement toxique de ces polluants. Ces études proviennent de l'Agence pour la protection de l'environnement des Etats-Unis, de l'Université de Milan concernant le suivi épidémiologique de la région de Seveso, de l'Université d'Amsterdam concernant le suivi des nourrissons qui risquent d'ingérer des dioxines soit par l'allaitement maternel soit par la voie placentaire. Incontestablement, la

ertoe dat deze schadelijke produkten verder worden geproduceerd en naar het buitenland (veelal naar de ontwikkelingslanden) worden uitgevoerd. Niet alleen de verkoop moet verboden worden, ook de produktie.

Een senator wijst op de bezwaren van de N.M.B.S. tegen de milieutaksen op onkruidverdelgers. In Duitsland worden speciale treinstellen ingezet om door thermische procédés onkruid te verdelgen. Deze machines worden slechts gedurende een bepaalde periode van het jaar gebruikt zodat de N.M.B.S. kan overwegen om dit materieel op andere tijdstippen te huren.

Artikel 3 wordt aangenomen met 14 tegen 5 stemmen.

Artikel 4

Dit artikel geeft geen aanleiding tot bespreking en wordt eveneens aangenomen met 14 tegen 5 stemmen.

Artikel 5

Een lid legt uit waarom haar fractie de P.V.C.-produkten en de P.V.C.-verpakkingen in het bijzonder wil weren. Omdat de fabricatie van P.V.C. de chloorindustrie in opspraak brengt, veroorzaken de milieutaksen op de P.V.C.-verpakkingen zoveel opschudding.

Volgens spreker veroorzaakt de chloorindustrie ernstige problemen op het vlak van de volksgezondheid. In het bijzonder in streken waar er verbrandingsovens voor huishoudelijk afval zijn, worden relatief hoge en zelfs verontrustende waarden opgetekend van sommige vervuilende stoffen, zoals bijvoorbeeld dioxine. Er moeten dus zeer dringend maatregelen worden genomen en er moet ingegrepen worden. Alle wetenschappelijke gegevens zijn gelijklopend. De resultaten van de metingen uitgevoerd in België door de Nationale Zuiveldienst op verzoek van de Minister van Volksgezondheid en ontleed door laboratoria wijzen op ernstige verontreinigingsproblemen.

Noch de federale Regering, noch de Gewesten houden voldoende rekening met de wet op de milieutaksen. En evenmin wordt rekening gehouden met andere wetten die het eventueel mogelijk maken de afvalberg te verkleinen. Spreker maakt melding van een aantal studies waarin gewezen wordt op de bijzonder hoge toxiciteit van deze stoffen. Deze studies zijn afkomstig van het Bureau voor de bescherming van het leefmilieu van de Verenigde Staten, van de universiteit van Milaan met betrekking tot de epidemiologische opvolging van de streek van Seveso; ook de universiteit van Amsterdam heeft een onderzoek gedaan waarin zuigelingen worden gevolgd die het gevaar lopen via de moedermelk of via

toxicité s'est avérée à des niveaux de doses vraiment insignifiantes. Il existe donc une certaine insouciance voire une inconscience à ne pas prendre des mesures aujourd'hui et à toujours reporter le problème.

L'intervenante croit pouvoir constater que l'intérêt de certaines industries prime l'intérêt de la santé publique.

Un sénateur déclare qu'il y a huit ans, une revue allemande qui s'appelle *Natur* (tirage 1 million d'exemplaires) avait fait une analyse de toutes les eaux minérales vendues en Allemagne (environ 400). De cette analyse ressortait que l'eau de Spa était une des trois ou quatre meilleures vendues sur le marché allemand. Malgré sa bonne qualité, les chimistes qui avaient fait les analyses ne conseillaient pas l'eau de Spa uniquement à cause de son emballage. Or, alors que 97 p.c. des producteurs allemands vendent leurs eaux en bouteilles de verre, la société Spa continue à vendre son eau sous forme de bouteilles en produits synthétiques.

L'intervenante précédente déclare qu'aux Etats-Unis, sur recommandation de l'Agence pour la protection de l'environnement, le gouvernement Clinton fait faire une étude sur l'industrie du chlore. La Belgique aurait intérêt à prendre les devants. La mesure proposée par le système des écotaxes est un premier pas dans ce sens. Cette mesure enclenche un processus qui, de toute façon, devait l'être.

L'article 5 est adopté par 14 voix contre 5.

*
* *

L'ensemble du projet de loi amendé a été adopté par 14 voix contre 5.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
Robert GARCIA.

Le Président,
Etienne COOREMAN.

de placenta dioxines op te nemen. De toxiciteit hiervan is onomstotelijk bewezen, ook bij werkelijk verwaarloosbare doses. Men geeft dus blijk van onbezorgdheid en zelfs onverantwoordelijkheid indien men niet onmiddellijk maatregelen neemt en het probleem altijd maar op de lange baan schuift.

Spreker meent te kunnen vaststellen dat het belang van sommige industrietakken primeert op het belang van de volksgezondheid.

Een senator merkt op dat een Duits tijdschrift *Natur* genaamd (met een oplage van 1 miljoen exemplaren) acht jaar geleden een analyse heeft gemaakt van alle minderaalwaters die in Duitsland verkocht worden (ongeveer 400). Uit deze analyse bleek dat het Spa-water een van de drie of vier beste was van alle waters die op de Duitse markt verkocht werden. Alleen wegens de verpakking konden de chemici die deze analyses uitgevoerd hebben, het Spa-water echter niet aanraden, ondanks de goede kwaliteit van het water. Terwijl 97 pct. van de Duitse producenten waters in glazen flessen verkopen, gaat de firma Spa evenwel door met de verkoop van water in een fles-verpakking van synthetisch materiaal.

De vorige spreker wijst erop dat in de Verenigde Staten, de regering-Clinton, op aanbeveling van het Bureau voor de bescherming van het leefmilieu, een studie besteld heeft over de chloorindustrie. België heeft er belang bij om het voortouw te nemen. De voorgestelde maatregel inzake milieutaksen is een eerste stapje in die richting. Deze maatregel brengt een proces op gang dat in elk geval op gang moest komen.

Artikel 5 wordt aangenomen met 14 tegen 5 stemmen.

*
* *

Het aldus geamendeerde ontwerp van wet wordt in zijn geheel aangenomen met 14 tegen 5 stemmen.

Dit verslag wordt goedgekeurd bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Robert GARCIA.

De Voorzitter,
Etienne COOREMAN.

**ARTICLE MODIFIÉ
PAR LA COMMISSION**

Art. 2

Dans la même loi, il est inséré un article 374*bis*, rédigé comme suit:

« *Article 374bis.* — Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter l'article 374 de la présente loi à l'avis de la Commission de suivi visé à l'article 389, 3^o.

A défaut de l'avis visé à l'alinéa précédent avant le 31 décembre 1994, le Roi peut, à partir de cette date, adapter la disposition de l'article 374 par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le Roi saisira les Chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur prochaine session, d'un projet de loi de confirmation des arrêtés pris en exécution du présent article. »

**ARTIKEL GEWIJZIGD
DOOR DE COMMISSIE**

Art. 2

In dezelfde wet wordt een artikel 374*bis* ingevoegd, luidend als volgt:

« *Artikel 374bis.* — De Koning kan bij een in Ministerraad overlegd besluit, artikel 374 van deze wet aanpassen aan het advies van de Opvolgingscommissie bedoeld bij artikel 389, 3^o.

Bij ontstentenis van het advies bedoeld bij het vorige lid vóór 31 december 1994 kan de Koning vanaf deze datum de bepaling van artikel 374 aanpassen bij een in Ministerraad overlegd besluit.

De Koning zal bij de Wetgevende Kamers, onmiddellijk indien ze in zitting zijn, zoniet bij de opening van de eerstvolgende zitting, een ontwerp van wet indienen tot bekrachtiging van de ter uitvoering van dit artikel genomen besluiten. »