

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 1996 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Gewesten betreffende de administratieve en wetenschappelijke coördinatie inzake bioveiligheid", heeft op 5 september 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la Nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 25 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité", a donné le 5 septembre 1996 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt de goedkeuring van het samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat en de Gewesten betreffende de administratieve en wetenschappelijke coördinatie inzake bioveiligheid, gesloten te Brussel op 19 mei 1995. Dat samenwerkingsakkoord strekt ertoe gedeeltelijk uitvoering te geven aan de richtlijn 90/219/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen en aan de richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu.

OPMERKINGEN MET BETREKKING TOT HET ONTWERP VAN
GOEDKEURINGSORDONNANTIE.

Men redigere artikel 2 van het ontwerp als volgt :

"Het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Gewesten van 19 mei 1995 betreffende de administratieve en wetenschappelijke coördinatie inzake bioveiligheid, en de bijlage, worden goedgekeurd".

OPMERKINGEN MET BETREKKING TOT HET SAMENWERKINGSAKKOORD.

In zijn advies L. 24.527/9 van 27 september 1995 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest tot goedkeuring van het voornoemde samenwerkingsakkoord van

.../...

19 mei 1995, heeft de Raad van State, met betrekking tot dat samenwerkingsakkoord zelf, een aantal opmerkingen gemaakt. Er kan mee worden volstaan deze opmerkingen hier te herhalen :

"A. ALGEMENE OPMERKING.

De bepalingen omtrent de taken van de adviesraad voor bioveiligheid en omtrent die van de dienst bioveiligheid en biotechnologie zijn onvoldoende nauwkeurig. Ten aanzien ervan geldt namelijk het volgende :

- 1° het is niet mogelijk om op basis van die bepalingen een duidelijk onderscheid te maken tussen de taken van de adviesraad en die van de dienst bioveiligheid en biotechnologie (1);
- 2° de taken die aan de raad worden opgedragen, worden nu eens omschreven als evalueren, dan weer als adviseren, zonder dat duidelijk te merken is in welke gevallen de raad een evaluatietask vervult en in welke andere gevallen hij fungeert als adviesorgaan;
- 3° in zoverre het akkoord de raad en de dienst belast met het evalueren van de risico's voor de menselijke gezondheid en voor het milieu die zowel te wijten zijn aan het ingeperkt gebruik als aan de doelbewuste introductie van organismen, lijkt erin over het hoofd te worden gezien dat terzake van het evalueren van die risico's de taken van de bevoegde instanties die voor de tenuitvoerlegging van de richtlijnen 90/219/EEG en 90/220/EEG door de Lid-Staten aangewezen moeten worden, in de twee richtlijnen niet op dezelfde manier worden bepaald.

(1) Bovendien is het de Raad van State niet duidelijk wat de reikwijdte is van de opdracht van bevoegdheid van de raad aan de dienst, zoals voorgeschreven door artikel 10. Als in zulk een opdracht van bevoegdheid dient te worden voorzien, moet in ieder geval in de tekst nader worden bepaald voor welke aangelegenheden en binnen welke perken ze geldt.

Het gaat hier om fundamentele bepalingen die bijgevolg behoren te worden herzien.

B. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 3.

1. Wat paragraaf 1, 1°, betreft ziet de Raad van State niet in waarom bepaald wordt dat de territoriaal bevoegde gewestelijke minister slechts een samenvatting van de niet-vertrouwelijke gegevens van het dossier ontvangt.

In ieder geval wordt de aandacht erop gevestigd dat het volgens artikel 19 van de richtlijn 90/220/EEG de in de zin van die bepaling "bevoegde instantie" is die besluit welke informatie vertrouwelijk zal worden behandeld, niet de kennisgever.

2. De tekst van paragraaf 1, 3°, b, moet zodanig worden herzien dat de gevallen waarin het voorschrift dat hij bevat toepassing vindt duidelijker worden bepaald, met gebruik van dezelfde terminologie als in de richtlijn 90/220/EEG.

Artikel 11.

In de tekst behoort nader te worden bepaald wat verstaan moet worden onder de woorden "duidelijke regels voor de kennisgevingsdossiers". In dit verband spreekt het vanzelf dat de raad niet de plaats kan innemen van de gewestelijke en federale instanties die bevoegd zijn voor regelgeving terzake van de kennisgevingsprocedures, die ter wille van de omzetting van de richtlijnen 90/219/EEG en 90/220/EEG vastgesteld dienen te worden.

Artikel 12.

Benevens de hiervoren gemaakte algemene opmerking, merkt de Raad van State op dat in zoverre de dienst de taak vervult die genoemd wordt in paragraaf 2, 1°, hij

.../...

het gevaar loopt zijn andere taken, inzonderheid die genoemd in paragraaf 2, 2^o en 3^o, te zullen uitoefenen in omstandigheden die twijfel kunnen doen rijzen omtrent zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid (1).

Artikel 13.

De Gewesten en de federale overheid zijn niet bevoegd om overeen te komen dat op de stoffen en substanties bedoeld in paragraaf 1, de bepalingen inzake afvalstoffen toepassing vinden. Die stoffen en substanties zijn namelijk "afvalstoffen" in de zin van artikel 1, a), van de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en dienen dus gerekend te worden tot de werkingssfeer van de intern-rechtelijke bepalingen die in dezen worden vastgesteld.

Bovendien maakt de richtlijn 75/442/EEG de Lid-Staten evenmin bevoegd om uit de bepalingen betreffende afvalstoffen stoffen of substanties te lichten die "afvalstoffen" zijn in de aangegeven zin (2).

Dientengevolge moet paragraaf 1 vervallen.

Artikel 17.

1. Uit de bijlage bij het akkoord en uit de uitleg van de gemachtigden van de regering blijkt dat de "bijdragen" die genoemd worden in artikel 17, heffingen

(1) Vergelijk R.v.St., arrest v.z.w. "Pays mosan" en Humblet, nr. 44.022, van 15 september 1993 (omtrent de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de auteur van een milieu-effectonderzoek).

(2) Lees in dit verband het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest betreffende afvalstoffen, Gedr. St., C.R.W., B.Z. 1995, nr. 49/1, blz. 53 en 54. Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 10 mei 1995, Commissie/Duitsland, C-442/92.

zijn verschuldigd door degenen op wie de verplichtingen rusten, inzonderheid de verplichte kennisgeving, voorgeschreven door de richtlijnen 90/219/EEG en 90/220/EEG. Die heffingen kunnen niet worden aangemerkt als de tegenprestatie voor diensten waarop vrijwillig een beroep wordt gedaan. Het woord "bijdragen" behoort dientengevolge te worden vervangen door het woord "belastingen".

2. De Raad van State ziet niet in hoe de verbintenis die de Staat en de Gewesten aangaan om de "bijdragen" te harmoniseren, zich verdraagt met de verwijzing naar de bepalingen van de bijlage, die uitsluitend het bedrag van de "bijdragen" vaststellen die aan de federale overheid verschuldigd zijn voor de dossiers inzake doelbewuste introductie van GGO's (genetisch gemodificeerde organismen), waarop deel B van de richtlijn 90/220/EEG toepassing vindt.

Artikel 18.

In het samenwerkingsakkoord zelf behoort bepaald te worden welke prestaties de Gewesten willen dat het Instituut voor hygiëne en epidemiologie, met name de dienst bioveiligheid en biotechnologie daarvan, voor hun rekening verricht; er moet ook in worden aangegeven hoe die prestaties tot stand zullen komen. Het samenwerkingsakkoord mag aan de gewestelijke ministers en aan het Instituut voor hygiëne en epidemiologie niet de bevoegdheid overlaten om die aangelegenheden in overeenkomsten te regelen.

Artikel 22.

Er wordt verwezen naar de opmerking die bij artikel 18 is gemaakt.

Artikel 23.

De Franse tekst van de tweede volzin behoort te worden herzien opdat duidelijk tot uiting komt dat het rechtscollege waarop gedoeld wordt, speciaal wordt

.../...

opgericht voor het beslechten van de geschillen die rijzen omtrent de uitlegging of uitvoering van het onderzochte akkoord.

Daarenboven dient ingevolge artikel 92bis, § 5, vierde en achtste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in het akkoord een regeling te worden getroffen voor de wijze waarop de leden van het rechtscollege, de voorzitter uitgezonderd, worden aangewezen en te worden bepaald hoe de werkingskosten van dat college worden geregeld.

Artikel 24.

Er kan niet worden voorgeschreven dat het akkoord in werking treedt op de dag dat het wordt ondertekend, aangezien het overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 eerst gevolg heeft wanneer de federale wetgever en ieder van de gewestwetgevers er hun instemming mee hebben betuigd" (vertaling).

PORTEE DU PROJET.

Le projet vise l'approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité conclu à Bruxelles le 19 mai 1995. Cet accord de coopération vise à donner partiellement exécution à la directive 90/219/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés et à la directive 90/220/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

OBSERVATIONS RELATIVES A L'ORDONNANCE
D'APPROBATION EN PROJET.

Il y a lieu de rédiger l'article 2 du projet comme suit :

"L'accord de coopération du 19 mai 1995 entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité, et l'annexe, sont approuvés".

OBSERVATIONS QUANT A L'ACCORD DE COOPERATION.

En son avis L. 24.527/9 du 27 septembre 1995 relatif à un avant-projet de décret de la Région wallonne portant approbation de l'accord de coopération précité du

19 mai 1995, le Conseil d'Etat a formulé des observations en ce qui concerne cet accord lui-même. Il peut suffire de reproduire ici ces observations :

"A. OBSERVATION GENERALE.

Les dispositions relatives aux missions du conseil consultatif de biosécurité et à celles du service de biosécurité et biotechnologie manquent de précision. En effet :

- 1° ces dispositions ne permettent pas de faire clairement le départ entre les missions du conseil consultatif et celles du service de biosécurité et biotechnologie (1);
- 2° les missions confiées au conseil sont définies comme étant tantôt d'évaluation, tantôt d'avis, sans que l'on aperçoive clairement dans quelles hypothèses le conseil exerce une mission d'évaluation et dans quelles autres il intervient comme organe consultatif;
- 3° en chargeant le conseil et le service d'évaluer les risques pour la santé humaine et pour l'environnement qui résultent aussi bien de l'usage confiné que de la dissémination volontaire d'organismes, l'accord paraît ne pas tenir compte de ce que, en matière d'évaluation de ces risques, les fonctions des autorités compétentes à désigner par les Etats membres pour la mise en oeuvre des directives 90/219/CEE et 90/220/CEE ne sont pas déterminées de la même manière par les deux directives.

Il s'agit là de dispositions essentielles qui gagneraient, dès lors, à être revues.

(1) En outre, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas clairement la portée de la délégation de compétences du conseil au service, que prévoit l'article 10. En toute hypothèse, s'il y a lieu de prévoir une telle délégation, le texte doit préciser les matières et les limites dans lesquelles elle est prévue.

B. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 3.

1. Au paragraphe 1er, 1°, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quel motif il est prévu que le ministre régional territorialement compétent reçoit seulement un résumé non confidentiel du dossier.

En toute hypothèse, l'attention est attirée sur ce que, selon l'article 19 de la directive 90/220/CEE, la désignation des informations qui doivent rester confidentielles est faite par "l'autorité compétente" au sens de cette disposition, et non pas par le notifiant.

2. Au paragraphe 1er, 3°, b, le texte doit être revu pour déterminer plus clairement, en utilisant la même terminologie que la directive 90/220/CEE, les hypothèses dans lesquelles la règle qu'il énonce est applicable.

Article 11.

Le texte doit préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots "les règles à respecter quant aux dossiers de notification". Il va de soi, à ce sujet, que le conseil ne peut se substituer aux autorités régionales et fédérales compétentes pour prendre les règles régissant les procédures de notification à établir en vue de transposer les directives 90/219/CEE et 90/220/CEE.

Article 12.

Outre l'observation générale formulée ci-dessus, le Conseil d'Etat relève que l'exercice, par le service, de la mission visée au paragraphe 2, 1°, l'expose à remplir ses autres missions - en particulier, celles que vise le paragraphe 2, 2° et 3° - dans des

.../...

conditions qui sont de nature à mettre en doute son indépendance et son impartialité (1).

Article 13.

Il n'est pas au pouvoir des Régions et de l'autorité fédérale de convenir que les matières et substances visées au paragraphe 1er relèvent des dispositions applicables en matière de déchets. En effet, ces matières et substances sont des "déchets" au sens de l'article 1er, a, de la directive du Conseil 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets et doivent donc entrer dans le champ d'application des dispositions de droit interne prises en cette matière.

En outre, la directive 75/442/CEE ne donne pas davantage aux Etats membres le pouvoir de soustraire aux dispositions relatives aux déchets des matières ou des substances qui constituent des "déchets" au sens qui a été indiqué (2).

En conséquence, le paragraphe 1er doit être omis.

Article 17.

1. Il résulte de l'annexe à l'accord ainsi que des explications des délégués du gouvernement que les "redevances" qui sont visées par l'article 17 sont des prélèvements dus par ceux à qui incombent les obligations, en particulier les obligations de notification,

(1) Comparer avec C.E., arrêt A.S.B.L. Pays mosan et Humblet, n° 44.022, du 15 septembre 1993 (à propos de l'indépendance et de l'impartialité requises de l'auteur d'une étude d'incidences sur l'environnement).

(2) Lire, à ce sujet, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif aux déchets, Doc. C.R.W., sess. extr. 1995, n° 49/1, pp. 53 et 54. Voir aussi l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 10 mai 1995, Commission/Allemagne, C-422/92.

que prévoient les directives 90/219/CEE et 90/220/CEE. Ces prélèvements ne peuvent être considérés comme étant la contrepartie de services auxquels il est recouru volontairement. En conséquence, il y a lieu de remplacer le mot "redevances" par le mot "impôts".

2. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment il y a lieu de combiner l'engagement que prennent l'Etat et les Régions d'harmoniser les "redevances" visées et le renvoi qui est fait aux dispositions prévues à l'annexe, lesquelles établissent uniquement le montant des "redevances" dues aux autorités fédérales pour les dossiers de dissémination volontaire d'OGM (organismes génétiquement modifiés) auxquels s'applique la partie B de la directive 90/220/CEE.

Article 18.

L'accord de coopération doit déterminer lui-même les prestations que les Régions entendent charger l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie - et, plus spécialement, son service de biosécurité et biotechnologie - d'effectuer pour leur compte; il doit aussi préciser les modalités de réalisation de ces prestations. Il ne peut abandonner aux ministres régionaux et à l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie le pouvoir de régler ces matières dans des conventions.

Article 22.

Il est fait référence à l'observation faite sous l'article 18.

Article 23.

Le texte français de la seconde phrase doit être revu pour bien faire apparaître que la juridiction qui est visée est spécifiquement créée pour trancher les litiges nés de l'interprétation ou de l'exécution de l'accord examiné.

En outre, conformément à l'article 92bis, § 5, alinéas 4 et 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'accord doit régler le mode de désignation des membres de la juridiction autres que le président et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci.

.../...

Article 24.

Il ne peut être prévu que l'accord entre en vigueur à la date de sa signature puisque, conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, il n'aura d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur fédéral et de chacun des législateurs régionaux".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. ALEN,

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. DE BRABANDERE.