

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 oktober 1999 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu", heeft op 26 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 22 octobre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 mai 1982 réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être dangereuses pour l'homme ou son environnement", a donné le 26 octobre 1999 l'avis suivant :

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

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait qu'il convient d'achever de transposer, sans retard, la directive 96/54/CE qui devait être transposée au plus tard le 31 mai 1998 et qu'il doit être satisfait, sans retard, aux dispositions de la directive 97/69/CE qui devait être transposée au plus tard le 16 décembre 1998".

*

* *

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

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu, hebben uitsluitend betrekking op de bijlagen bij dat besluit.

.../...

Meer bepaald strekt het ontwerp ertoe de bijlagen I en III bij het koninklijk besluit van 24 mei 1982 te vervangen, enerzijds (artikel 1, § 1, eerste en tweede streepje, van het ontwerp), en bijlage VI bij dat besluit aan te passen wat de verwijzing betreft naar EG-nummers en EG-etiketteringen, anderzijds (artikel 1, § 1, derde streepje, van het ontwerp).

In de nieuwe bijlagen I en III wordt - zoals in de thans vigerende bijlagen - verwezen naar respectievelijk deel I en deel II van bijlage III bij het koninklijk besluit van 11 januari 1993 tot regeling van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten met het oog op het op de markt brengen of het gebruik ervan. In de nieuwe bijlagen wordt die verwijzing evenwel geactualiseerd door de vermelding van de laatste wijzigingen welke in de voornoemde bijlage III bij het koninklijk besluit van 11 januari 1993 werden aangebracht.

Artikel 1, § 2, van het ontwerp voorziet in een overgangsmaatregel wat de wijzigingen betreft welke het ontworpen besluit zal aanbrengen in bijlage VI.

1.2. Met de ontworpen wijzigingen wordt de implementatie beoogd van de richtlijnen 96/54/EG van de Commissie van 30 juli 1996 en 97/69/EG van de Commissie van 5 december 1997 tot, respectievelijk, tweeëntwintigste en drieëntwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 67/548/EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen.

.../...

2.1. Blijkens de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond van de ontworpen bepalingen gezocht worden in artikel 5, § 1, 9° en 10°, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Luidens die bepalingen kan de Koning maatregelen nemen om producten met het oog op het regelen van het op de markt brengen ervan in te delen in categorieën naargelang hun effecten op de volksgezondheid of het leefmilieu (9°) en specifieke regels bepalen inzake het etiketteren van een product of productgroep (10°).

Aangezien de ontworpen bijlagen I en III betrekking hebben respectievelijk op de lijst van de gevaarlijke stoffen en op voorschriften inzake het etiketteren, kunnen de ontworpen bepalingen worden geacht rechtsgrond te vinden in het voornoemde artikel 5, § 1, 9° en 10°.

2.2. De vraag rijst evenwel of de ontworpen wijzigingen niet eveneens het toepassingsgebied van het voornoemde koninklijk besluit van 24 mei 1982 wijzigen, in die zin dat bepaalde stoffen voortaan wel of niet meer zijn onderworpen aan de verplichtingen inzake kennisgeving, informatieverstrekking e.d., opgesomd in artikel 1, § 1, van dit besluit. In zoverre zulks het geval zou zijn, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 1, 2° en 12°, van de wet van 21 december 1998. Die bepalingen machtigen de Koning immers om maatregelen te nemen om het op de markt brengen van een product afhankelijk te maken van een voorafgaande toelating, registratie of kennisgeving, alsook om de voorwaarden te bepalen waaronder toelatingen of registraties worden

.../...

verleend, opgeschort en ingetrokken (2°) en om het op de markt brengen van een product of een productgroep afhankelijk te maken van andere bijzondere voorwaarden (12°).

2.3. Voor artikel 1, § 2, van het ontwerp ten slotte lijkt de rechtsgrond in artikel 5, § 1, 1°, van de voornoemde wet van 21 december 1998 te moeten worden gezocht. Die wetsbepaling machtigt de Koning om maatregelen te nemen om het op de markt brengen van een product te regelen, op te schorten of te verbieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervoren werd uiteengezet in verband met de rechtsgrond van het ontwerp, schrijve men in het eerste lid van de aanhef "inzonderheid op artikel 5, § 1" in plaats van "inzonderheid artikel 5, § 1, 9° en 10°".

2. De verwijzing, in het vijfde lid van de aanhef, naar het koninklijk besluit van 11 januari 1993 moet worden geschrapt. Het ontworpen besluit beoogt immers niet de wijziging of de opheffing van dat koninklijk besluit en kan evenmin rechtsgrond vinden in dat besluit dat van gelijke hiërarchische rang is.

.../...

3. Het zesde lid van de aanhef kan beter geredigeerd worden als volgt :

"Gelet op de omstandigheid dat de gewestregeringen bij het ontwerpen van dit besluit betrokken zijn;".

Artikel 1, § 1, en de bijlagen I en II

1. De voornoemde richtlijnen 96/54/EG en 97/69/EG bevatten omvangrijke wijzigingen van de bijlagen bij richtlijn 67/548/EEG. De gemachtigde ambtenaar heeft - ter verantwoording van de in het ontwerp gehanteerde verwijzingstechniek - verklaard dat bijlage III (delen I en II) van het voornoemde koninklijk besluit van 11 januari 1993, waarnaar in de ontworpen bijlagen I en II wordt verwezen, een bijgewerkte versie bevat van de lijst van gevaarlijke stoffen, bedoeld in de bijlagen I, II en III bij richtlijn 67/548/EEG, zoals die gewijzigd is bij latere richtlijnen, waaronder de richtlijnen 96/54/EG en 97/69/EG.

Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, heeft de Raad van State slechts bij wijze van steekproef de overeenstemming kunnen nagaan van de bijlagen bij het koninklijk besluit van 11 januari 1993 met die van de aangepaste richtlijn 67/548/EEG. Hoewel dat summiere onderzoek geen discrepanties aan het licht heeft gebracht, moet toch voorbehoud worden gemaakt met betrekking tot de vraag of inzonderheid de aanpassingen welke het voorwerp zijn van de voornoemde richtlijnen 96/54/EG en 97/69/EG volledig en correct werden omgezet in bijlagen bij het koninklijk besluit van 11 januari 1993.

.../...

2. Artikel 1, § 1, van het ontwerp zou beter als volgt worden gestructureerd :

"§ 1. De bijlagen bij het koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende ... worden gewijzigd als volgt :

- 1° bijlage I wordt vervangen door bijlage I bij dit besluit;
- 2° bijlage III wordt vervangen door bijlage II bij dit besluit;
- 3° in bijlage VI worden de volgende wijzigingen aangebracht :
 - a) ...;
 - b) ...".

3. In de ontworpen bijlagen I en II wordt verwezen naar bijlage III bij het koninklijk besluit van 11 januari 1993 tot regeling van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten met het oog op het op de markt brengen of het gebruik ervan, "gewijzigd door het koninklijk besluit van 23 juni 1995, door het koninklijk besluit van 14 juli 1998 en door het koninklijk besluit van 15 januari 1999".

.../...

Er moet in dat verband worden opgemerkt dat het niet gebruikelijk is, bij het stellen van regels door verwijzing, de wijzigingen aan te geven die zijn aangebracht in de bepalingen waarnaar verwezen wordt.

Op deze regel mag slechts een uitzondering worden gemaakt indien het de bedoeling is dat de bepaling waarnaar verwezen wordt, toepassing vindt zoals ze geldt op het ogenblik van de verwijzing, zodat latere wijzigingen van die bepaling niet van toepassing zijn.

In casu verdient het kennelijk aanbeveling de vermelding van de wijzigende besluiten weg te laten. Het gevolg daarvan zal immers zijn dat het niet langer nodig zal zijn, bij iedere wijziging van de bijlagen bij het koninklijk besluit van 11 januari 1993, telkens de bijlagen bij het koninklijk besluit van 24 mei 1982 aan te passen.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait qu'il convient d'achever de transposer, sans retard, la directive 96/54/CE qui devait être transposée au plus tard le 31 mai 1998 et qu'il doit être satisfait, sans retard, aux dispositions de la directive 97/69/CE qui devait être transposée au plus tard le 16 décembre 1998".

*

* *

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

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1.1. Les modifications que le projet soumis pour avis entend apporter dans l'arrêté royal du 24 mai 1982 réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être

.../...

dangereuses pour l'homme ou son environnement, ont exclusivement trait aux annexes de cet arrêté.

Le projet vise plus particulièrement à remplacer les annexes I et III de l'arrêté royal du 24 mai 1982, d'une part (articles 1er, § 1er, premier et deuxième tirets, du projet), et à adapter l'annexe VI de cet arrêté en ce qui concerne la référence aux numéros CE et aux étiquetages CE, d'autre part (article 1er, § 1er, troisième tiret, du projet).

Les nouvelles annexes I et III font respectivement référence, comme dans les annexes actuellement en vigueur, à la partie I et à la partie II de l'annexe III de l'arrêté royal du 11 janvier 1993 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi. Dans les nouvelles annexes, cette référence est toutefois actualisée par la mention des dernières modifications apportées dans l'annexe III de l'arrêté royal du 11 janvier 1993 précitée.

L'article 1er, § 2, du projet prévoit une mesure transitoire en ce qui concerne les modifications que l'arrêté en projet apportera à l'annexe VI.

1.2. Les modifications en projet visent la mise en oeuvre des directives 96/54/CE de la Commission du 30 juillet 1996 et 97/69/CE de la Commission du 5 décembre 1997 portant respectivement vingt-deuxième et vingt-troisième adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives,

.../...

réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses.

2.1. Selon le préambule du projet, le fondement légal des dispositions en projet doit être recherché dans l'article 5, § 1er, 9° et 10°, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé. Aux termes de ces dispositions, le Roi peut prendre des mesures en vue de répartir les produits en catégories, en vue de la réglementation de leur mise sur le marché, selon leurs effets sur la santé publique ou l'environnement (9°) et de déterminer des règles spécifiques pour l'étiquetage d'un produit ou d'une catégorie de produits (10°).

Etant donné que les annexes I et III en projet ont respectivement trait à la liste des substances dangereuses et aux règles relatives à l'étiquetage, les dispositions en projet peuvent être réputées trouver un fondement légal dans l'article 5, § 1er, 9° et 10°, précité.

2.2. La question se pose toutefois de savoir si les modifications en projet ne changent pas également le champ d'application de l'arrêté royal du 24 mai 1982 précité, en ce sens que certaines substances sont désormais soumises, ou ne le sont plus, aux obligations en matière de notification, d'information etc. énumérées à l'article 1er, § 1er, de cet arrêté. Si tel était le cas, le fondement légal peut être procuré par l'article 5, § 1er, 2° et 12°, de la loi du 21 décembre 1998. Ces dispositions habilitent en effet le Roi

.../...

à prendre des mesures en vue de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables, ainsi que de fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés (2°) et de soumettre la mise sur le marché d'un produit ou d'une catégorie de produits à d'autres conditions particulières (12°).

2.3. Enfin, le fondement légal de l'article 1er, § 2, du projet semble devoir être recherché dans l'article 5, § 1er, 1°, de la loi précitée du 21 décembre 1998. Cette disposition habilite le Roi à prendre des mesures en vue de réglementer, de suspendre ou d'interdire la mise sur le marché d'un produit.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de qui a été exposé ci-dessus quant au fondement légal du projet, il convient d'écrire dans le premier alinéa du préambule "notamment l'article 5, § 1er" au lieu de "notamment l'article 5, § 1er, 9° et 10°".

2. Dans le cinquième alinéa du préambule, la référence à l'arrêté royal du 11 janvier 1993 doit être supprimée. En effet, l'arrêté en projet n'envisage pas la modification ou l'abrogation de cet arrêté royal et ne peut davantage puiser

.../...

de fondement légal dans cet arrêté qui est du même rang hiérarchique.

3. Le sixième alinéa du préambule peut être mieux rédigé comme suit :

"Vu l'association des gouvernements de région à l'élaboration du présent arrêté;"

Article 1er, § 1er, et annexes I et II

1. Les directives 96/54/CE et 97/69/CE précitées comportent d'importantes modifications aux annexes de la directive 67/548/CEE. Pour justifier la technique de référence employée dans le projet, le fonctionnaire délégué a déclaré que l'annexe III (parties I et II) de l'arrêté royal précité du 11 janvier 1993, à laquelle les annexes I et II en projet font référence, comporte une version mise à jour de la liste des substances dangereuses, au sens des annexes I, II et III de la directive 67/548/CEE, telle que cette dernière a été modifiée par des directives ultérieures, dont les directives 96/54/CE et 97/69/CE.

Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier que par sondage la concordance entre les annexes de l'arrêté royal du 11 janvier 1993 et celles de la directive 67/548/CEE adaptée. Bien que cet examen sommaire n'ait révélé aucune discordance, des réserves doivent cependant être formulées quant à la question de savoir si, notamment, les adaptations ayant fait

.../...

l'objet des directives 96/54/CE et 97/69/CE précitées ont été pleinement et correctement transposées dans les annexes de l'arrêté royal du 11 janvier 1993.

2. L'article 1er, § 1er, du projet serait mieux structuré comme suit :

"§ 1er. Les annexes de l'arrêté royal du 24 mai 1982 réglementant ... sont modifiées comme suit :

- 1° l'annexe I est remplacée par l'annexe I du présent arrêté;
- 2° l'annexe III est remplacée par l'annexe II du présent arrêté;
- 3° dans l'annexe VI, les modifications suivantes sont apportées :
 - a) ...;
 - b) ...".

3. Les annexes I et II, en projet, font référence à l'annexe III de l'arrêté royal du 11 janvier 1993 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi, "modifié par l'arrêté royal du 23 juin 1995, l'arrêté royal du 14 juillet 1998 et l'arrêté royal du 15 janvier 1999".

.../...

A cet égard, il faut relever que, lorsque des normes sont établies par référence, il n'est pas d'usage d'indiquer les modifications qui ont été apportées dans les dispositions auxquelles il est fait référence.

Il ne peut être fait exception à cette règle que s'il s'agit d'appliquer la disposition à laquelle il est fait référence, telle qu'elle s'énonce au moment de la référence, de sorte que les modifications ultérieures de cette disposition ne seront pas applicables.

En l'espèce, il est manifestement recommandable d'omettre la mention des arrêtés modificatifs. Il en résultera en effet qu'il ne sera plus nécessaire, lors de chaque modification des annexes de l'arrêté royal du 11 janvier 1993, d'adapter chaque fois les annexes de l'arrêté royal du 24 mai 1982.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
J. SMETS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. H. COLIN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. H. COLIN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER