

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.933/3

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.933/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 juli 2001 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 "betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden", heeft op 5 juli 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 3 juillet 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides", a donné le 5 juillet 2001 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat de termijn voor de omzetting van richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden, gesteld op 13 mei 2000, overschreden is en dat de Europese Commissie met haar brief van 17 januari laatstleden aan België een met redenen omkleed advies heeft betekend wegens het niet meedelen aan de Commissie van de maatregelen tot omzetting van genoemde richtlijn. Zodat mag verwacht worden dat de Europese Commissie op korte termijn nopens deze zaak een klacht zal indienen bij het Europese Gerechtshof te Luxemburg".

*

*

*

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

*

*

*

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt in hoofdzaak de omzetting in het interne recht van richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden.

De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van de bestaande regeling die vervat ligt in het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik.

2. De voornoemde richtlijn staat toe dat de lidstaten strengere eisen opleggen voorzover deze eisen niet ingaan tegen het gemeenschapsrecht en ze de bescherming van het milieu of de gezondheid van mens of dier nastreven (1).

De artikelen 48 en volgende van het ontwerp zijn aldus bijna uitsluitend bepalingen die een meer gedetailleerde en strengere regeling bevatten dan de richtlijn.

3.1. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond voor de ontworpen regeling gezocht in :

(1) Zie overweging 10 in de aanhef van de biociderichtlijn.

- de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen;
- 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;
- de wet van 28 januari 1999 betreffende de waarborgen die de stoffen en preparaten inzake de veiligheid en gezondheid van de werknemers met het oog op hun welzijn moeten bieden.

3.2. Artikel 57 van de voornoemde wet van 21 december 1994 biedt rechtsgrond voor wat betreft de retributies die worden ingevoerd door artikel 76, § 2, van het ontwerp.

De overige bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 5, 8, 9, 15 en 16 van de voornoemde wet van 21 december 1998.

De wet van 28 januari 1999 biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, aangezien deze wet een specifiek toepassingsgebied heeft - namelijk verplichtingen van leveranciers van gevaarlijke stoffen en preparaten ten aanzien van werkgevers en hun werknemers - terwijl het ontwerp duidelijk een ruimer toepassingsgebied heeft.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het vierde lid van de aanhef dient inzonderheid verwezen te worden naar artikel 57 van de voornoemde wet van 21 december 1994 (zie opmerking 3.2 betreffende de rechtsgrond van het ontwerp).
2. Het zesde lid van de aanhef dient te worden geschrapt (zie opmerking 3.2 betreffende de rechtsgrond van het ontwerp).
3. Het negende en het twaalfde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar de koninklijke besluiten van respectievelijk 27 oktober 1988 en 14 november 1993, dienen te worden weggelaten, omdat deze koninklijke besluiten geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit en er evenmin door worden gewijzigd of opgeheven.
4. Na het veertiende lid dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar het ministerieel besluit van 25 september 1995 tot vaststelling van praktische schikkingen en van de formulieren voor het indienen van de jaarlijkse aangifte voorzien in artikel 27 van het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik. Dat ministerieel besluit wordt immers opgeheven bij artikel 77, § 3, van het ontwerp.

.../...

5. Ten slotte dient in de aanhef nog een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar het advies van de inspectie van financiën, gegeven op 13 maart 2000.

Artikel 1

1. Het verdient aanbeveling om de definitie in artikel 1, § 1, 17°, te redigeren als volgt :

"De Minister : de minister die het leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft of de door hem voor welbepaalde taken of bevoegdheden gemachtigde ambtenaar.".

2. In artikel 1, § 1, 18°, dient verwezen te worden naar artikel 56, § 2, van het ontwerp, en niet naar artikel 57, § 2, ervan.

Bovendien verdient het geen aanbeveling een machtiging op te nemen in een definitie. De tweede volzin van de ontworpen bepaling kan beter verwerkt worden in artikel 56, § 2, van het ontwerp.

Artikel 5

Luidens artikel 5, § 1, wordt de aanvraag tot toelating in het Nederlands of het Frans opgesteld, op een formulier waarvan het model in bijlage VII is vastgesteld.

.../...

Aldus bevat de ontworpen bepaling een regeling in verband met het gebruik der talen door particulieren. Volgens de artikelen 30 en 129 van de Grondwet kan de taalvrijheid slechts worden beperkt bij wet of bij decreet. Bij gebreke van een uitdrukkelijke opdracht aan de Koning, is deze daartoe niet bevoegd.

Men schrappe in artikel 5, § 1, derhalve de woorden "in het Nederlands of het Frans opgesteld en".

Artikel 17

In verband met paragraaf 2 van dit artikel geldt dezelfde opmerking als bij artikel 5 van het ontwerp.

Men redigere artikel 17, § 2, derhalve als volgt :

"§ 2. De aanvraag tot registratie wordt in vier exemplaren gericht aan de Dienst voor het Leefmilieu van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu."

Artikelen 20 tot 24

1. De artikelen 20, 21 en 24 van het ontwerp beogen de omzetting in het interne recht van artikel 10 van de voornoemde richtlijn 98/8/EG. Dat artikel 10 bepaalt onder welke voorwaarden stoffen opgenomen worden in bijlage I, IA of IB bij de richtlijn, en bevat voorts bepalingen in

.../...

verband met de duur van een opneming en de verlenging ervan, alsmede in verband met de weigering en de schrapping van een vermelding.

Artikel 10 blijkt aldus enkel betrekking te hebben op de inschrijving van stoffen in de bijlagen bij de richtlijn. Bepalingen van die aard moeten niet omgezet worden in het interne recht, omdat ze niet rechtstreeks gevolgen hebben voor de interne rechtsorde. Het is pas nadat een stof is opgenomen in de bijlage I, IA of IB van de richtlijn, dat voor de lidstaten de verplichting ontstaat om de bepalingen van de betrokken bijlage in het interne recht om te zetten (2).

De artikelen 20, 21 en 24 kunnen dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

2. De artikelen 22 en 23 van het ontwerp beogen de omzetting van artikel 11, leden 1 tot 3, van de richtlijn. Dat artikel 11 bevat bepalingen in verband met de procedure voor de opneming van een werkzame stof in bijlage I, IA of IB van de richtlijn.

De genoemde leden van artikel 11 van de richtlijn voorzien in een initiatiefrecht voor de aanvragers, dat ten aanzien van de bevoegde autoriteit van een lidstaat moet worden uitgeoefend. Aldus blijken die leden niet

(2) Voor die omzetting wordt bij artikel 81 van het ontwerp een delegatie van bevoegdheid verleend aan de minister.

uitsluitend de procedure op het Europese vlak te betreffen (3), maar integendeel hoofdzakelijk een voorafgaande procedure op nationaal vlak. Het is dan ook nodig die bepalingen om te zetten in het interne recht.

Uit de artikelen 22 en 23 van het ontwerp moet echter duidelijk blijken dat de daarin bedoelde bijlagen I, IA en IB die zijn van de richtlijn, en niet de overeenkomstige bijlagen bij het ontworpen besluit. De tekst moet op dit punt aangepast worden.

Artikel 34

Met betrekking tot paragraaf 1 verdient het aanbeveling te verduidelijken hoe de lijsten van toegelaten en geregistreerde biociden worden bekendgemaakt, eerder dan laconiek te vermelden dat dit "op de meest geschikte manier" dient te gebeuren.

Artikel 36

In dit artikel wordt verwezen naar "een gestandaardiseerd informatiesysteem, voorzien in artikel 28, lid 2, van (richtlijn 98/8/EG)". In feite gaat het om een gestandaardiseerd informatiesysteem dat op Europees vlak zal worden uitgewerkt, volgens de procedure bepaald in artikel 28, lid 2, van de richtlijn (zie artikel 18, lid 4, van de richtlijn, waarvan artikel 36 van het ontwerp de omzetting beoogt).

(3) Zie daarover meer in het bijzonder lid 4 van artikel 11 van de richtlijn.

Andermaal moet worden opgemerkt dat artikel 28, lid 2, van de richtlijn enkel betrekking heeft op de besluitvorming op Europees vlak, en dat die bepaling derhalve niet moet worden omgezet. Het is evenmin aangegeven om naar die bepaling te verwijzen.

Artikel 36 kan dan ook beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 72

In paragraaf 2 schrijve men "Overeenkomstig artikel 15 van de wet van ..." in plaats van "Onverminderd de toepassing van artikel 15 van de wet van ...".

Artikel 76

1. Paragraaf 1, 6°, van dit artikel beoogt de opheffing van artikel 70 van het koninklijk besluit van 14 januari 1992 houdende reglementering van begassing. Dit artikel is echter een wijzigingsbepaling en strekt ertoe in artikel 38, vierde lid, van het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische producten de woorden "die meerderjarig zijn" te vervangen door de woorden "die ten minste 21 jaar oud zijn".

Daar een wijzigende bepaling onmiddellijk uitgewerkt is, heeft het opheffen ervan geen zin.

.../...

Bovendien is het kennelijk niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp om alleen maar die wijziging ongedaan te maken. Bij artikel 77, eerste lid, van het ontwerp wordt het koninklijk besluit van 5 juni 1975 immers in zijn geheel opgeheven.

Men schrappe dan ook artikel 76, § 1, 6°, van het ontwerp.

2. De tweede "§ 2" komt blijkbaar per vergissing in de tekst voor, en moet dan ook weggelaten worden.

Artikel 77

Aan het begin van het tweede lid van dit artikel dient het teken "§ 3" te worden geschrapt.

Artikel 81

De bij dit artikel aan de minister verleende bevoegdheid om de bijlagen bij het ontworpen koninklijk besluit aan te vullen of te wijzigen, lijkt slechts aanvaardbaar in zoverre het gaat om aanvullingen of wijzigingen die strekken tot de omzetting van bepalingen van het Europees gemeenschapsrecht.

Men schrappe dan ook de woorden "onder meer".

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

"door de omstandigheid dat de termijn voor de omzetting van richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden, gesteld op 13 mei 2000, overschreden is en dat de Europese Commissie met haar brief van 17 januari laatstleden aan België een met redenen omkleed advies heeft betekend wegens het niet meedelen aan de Commissie van de maatregelen tot omzetting van genoemde richtlijn. Zodat mag verwacht worden dat de Europese Commissie op korte termijn nopens deze zaak een klacht zal indienen bij het Europese Gerechtshof te Luxemburg".

*

* *

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise essentiellement à transposer en droit interne la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides.

.../...

La réglementation en projet est appelée à remplacer la réglementation existante, qui fait l'objet de l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides à usage non agricole.

2. La directive précitée permet aux Etats membres d'imposer des exigences complémentaires dans la mesure où ces exigences ne sont pas en contradiction avec le droit communautaire, et où elles ont pour but de protéger l'environnement, la santé humaine ou celle des animaux (1).

Ainsi, les articles 48 et suivants du projet sont quasi exclusivement des dispositions qui comprennent des règles plus détaillées et plus strictes que la directive.

3.1. Selon le préambule du projet, le fondement légal des dispositions en projet est recherché dans :

- la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses;
- 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;
- la loi du 28 janvier 1999 relative aux garanties que doivent présenter les substances et préparations en

(1) Voir le considérant 10 du préambule de la directive concernant les biocides.

matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être.

3.2. L'article 57 de la loi du 21 décembre 1994 précitée procure un fondement légal pour les redevances introduites par l'article 76, § 2, du projet.

Les autres dispositions du projet trouvent leur fondement légal dans les articles 5, 8, 9, 15 et 16 de la loi du 21 décembre 1998 précitée.

La loi du 28 janvier 1999 ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet, dès lors que cette loi a un champ d'application spécifique - à savoir les obligations des fournisseurs de substances et préparations dangereuses à l'égard des employeurs et de leurs travailleurs - tandis que le champ d'application du projet est manifestement plus vaste.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au quatrième alinéa du préambule, on fera notamment référence à l'article 57 de la loi du 21 décembre 1994 précitée (voir l'observation 3.2 concernant le fondement légal du projet).

2. Le sixième alinéa du préambule doit être supprimé (voir l'observation 3.2 concernant le fondement légal du projet).

.../...

3. Les neuvième et douzième alinéas du préambule, qui font référence à l'arrêté royal du 27 octobre 1988 et à l'arrêté royal du 14 novembre 1993, doivent être omis parce que ces arrêtés royaux ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet qui ne les modifie ou ne les abroge pas davantage.

4. Après le quatorzième alinéa, il y a lieu d'insérer un nouvel alinéa qui fera référence à l'arrêté ministériel du 25 septembre 1995 fixant les modalités pratiques et les formulaires pour l'introduction de la déclaration annuelle prévue à l'article 27 de l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides à usage non agricole. En effet, cet arrêté ministériel est abrogé par l'article 77, § 3, du projet.

5. Enfin, il conviendra également d'insérer dans le préambule un alinéa où il sera fait référence à l'avis de l'inspection des finances, donné le 13 mars 2000.

Article 1er

1. Il est recommandé de rédiger la définition à l'article 1er, § 1er, 17°, comme suit :

"Le Ministre : le ministre qui a l'environnement dans ses attributions ou le fonctionnaire délégué par lui pour certaines tâches ou compétences déterminées.".

.../...

2. A l'article 1er, § 1er, 18°, il y a lieu de faire référence à l'article 56, § 2, du projet, et non à son article 57, § 2.

En outre, il n'est pas recommandé d'inscrire une habilitation dans une définition. Il serait préférable d'intégrer la deuxième phrase de la disposition en projet à l'article 56, § 2, du projet.

Article 5

Selon l'article 5, § 1er, la demande d'autorisation est établie en français ou en néerlandais sur un formulaire dont le modèle est déterminé à l'annexe VII.

La disposition en projet règle dès lors l'emploi des langues par les particuliers. Selon les articles 30 et 129 de la Constitution, l'emploi des langues est facultatif, et il ne peut être réglé que par la loi ou par décret. En l'absence d'une délégation explicite faite au Roi, Il ne dispose pas du pouvoir nécessaire à cet effet.

A l'article 5, § 1er, on supprimera par conséquent les mots "établie en français ou en néerlandais et".

Article 17

Le paragraphe 2 de cet article soulève la même observation que l'article 5 du projet.

.../...

L'article 17, § 2, sera dès lors rédigé comme suit :

"§ 2. La demande d'enregistrement est adressée en quatre exemplaires au Service des Affaires environnementales du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.".

Articles 20 à 24

1. Les articles 20, 21 et 24 du projet visent à transposer en droit interne l'article 10 de la directive 98/8/CE précitée. Cet article 10 précise les conditions auxquelles une substance est inscrite à l'annexe I, IA ou IB de la directive, et comprend en outre des dispositions concernant la durée d'une inscription et son renouvellement, ainsi que des dispositions concernant le refus ou le retrait d'une inscription.

Il semble dès lors que l'article 10 porte uniquement sur l'inscription de substances aux annexes de la directive. Les dispositions de cette nature ne doivent pas être transposées en droit interne car elles n'ont pas d'effets directs sur l'ordre juridique interne. Ce n'est qu'après l'inscription d'une substance à l'annexe I, IA, ou IB de la directive que naît l'obligation, pour les Etats membres, de transposer les dispositions de cette annexe en droit interne (2).

(2) L'article 81 du projet confère une délégation de compétence au ministre pour cette transposition.

En conséquence, les articles 20, 21 et 24 peuvent être omis du projet.

2. Les articles 22 et 23 du projet visent à transposer l'article 11, paragraphes 1 à 3, de la directive. Cet article 11 comprend des dispositions relatives à la procédure d'inscription d'une substance active à l'annexe I, IA ou IB de la directive.

Les paragraphes précités de l'article 11 de la directive prévoient, pour les demandeurs, un droit d'initiative qui doit s'exercer envers l'autorité compétente d'un Etat membre. Ainsi, ces paragraphes s'avèrent ne pas porter uniquement sur la procédure au niveau européen (3) mais concerner essentiellement, au contraire, une procédure préalable au niveau national. Ces dispositions devront dès lors être transposées en droit interne.

Les articles 22 et 23 du projet doivent toutefois indiquer clairement que les annexes I, IA et IB, auxquelles ils font allusion, sont celles de la directive, et non les annexes correspondantes de l'arrêté en projet. Le texte devra être adapté sur ce point.

(3) Voir plus précisément, à ce sujet, le paragraphe 4 de l'article 11 de la directive.

Article 34

En ce qui concerne le paragraphe 1er, il est recommandé de clarifier de quelle manière les listes de produits biocides autorisés et enregistrés seront publiées au lieu d'indiquer laconiquement qu'elles doivent l'être "de la manière la plus appropriée".

Article 36

Cet article fait référence à un "système normalisé d'information prévu à l'article 28, (paragraphe) 2, de la directive 98/8/CE". En fait, il s'agit d'un système normalisé d'information qui sera développé au niveau européen selon la procédure fixée à l'article 28, paragraphe 2, de la directive (voir l'article 18, paragraphe 4, de la directive, que l'article 36 du projet vise à transposer).

Il y a lieu d'observer à nouveau que l'article 28, paragraphe 2, de la directive porte uniquement sur la décision prise au niveau européen, et que cette disposition, dès lors, ne doit pas être transposée. Il n'est pas non plus indiqué de faire référence à cette disposition.

Par conséquent, il serait préférable d'omettre l'article 36 du projet.

.../...

Article 72

Au paragraphe 2, on écrira "Conformément à l'article 15 de la loi du ..." au lieu de "Sans préjudice de l'application de l'article 15 de la loi du ...".

Article 76

1. Le paragraphe 1er, 6°, de cet article vise à abroger l'article 70 de l'arrêté royal du 14 janvier 1992 réglementant les fumigations. Cependant, cet article est une disposition modificative qui vise, dans l'article 38, alinéa 4, de l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides et des produits phytopharmaceutiques, à remplacer les mots "par des préposés majeurs" par les mots "par des préposés d'au moins 21 ans".

Dès lors qu'une disposition modificative épuise immédiatement ses effets, son abrogation est dépourvue de sens.

En outre, l'intention des auteurs du projet n'est manifestement pas de se borner à la simple suppression de cette modification. En effet, l'article 77, alinéa 1er, du projet abroge intégralement l'arrêté royal du 5 juin 1975.

On supprimera dès lors l'article 76, § 1er, 6°, du projet.

.../...

2. Le deuxième "§ 2" apparaît manifestement par erreur dans le texte, et il conviendra dès lors de l'omettre.

Article 77

Au début de l'alinéa 2 de cet article, il y a lieu de supprimer le signe "§ 3".

Article 81

La compétence conférée par cet article au ministre, lui permettant de compléter ou de modifier les annexes de l'arrêté royal en projet, ne semble acceptable que dans la mesure où il s'agit d'ajouts ou de modifications visant à transposer des dispositions du droit communautaire européen.

On supprimera dès lors les mots "entre autres".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER