

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.094/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 november 2003 door de Minister van Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de reductie van het gehalte aan vluchtige organische stoffen in producten bestemd voor het overspuiten van voertuigen", heeft op 2 december 2003 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich weliswaar in de eerste plaats toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan. Haar onderzoek heeft daarnaast ook geleid tot een aantal andere opmerkingen. Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een volledig en exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe voor een aantal producten, bestemd voor het overspuiten van voertuigen, het maximumgehalte op te leggen dat zij aan vluchtige organische stoffen mogen bevatten (artikel 1 en bijlage I van het ontwerp). Die producten worden nader omschreven in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp. Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen betreffende de etikettering (artikelen 4 en 5), het toezicht (artikelen 6 tot 8), de monsterneming (artikel 9), de beroepsprocedure (artikel 10), het College van experts (artikel 11), en de inwerkingtreding van de ontworpen regeling (artikelen 12 en 13).

2.2. De ontworpen maatregel kan beschouwd worden als een van de maatregelen ter omzetting van richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen. Die richtlijn legt aan de lidstaten de verplichting op om tegen 2010 hun "nationale emissies", o.m. van vluchtige organische stoffen, tot een bepaald plafond te beperken.

.../...

RECHTSGROND

3. Het ontworpen koninklijk besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de wet van 21 december 1998 betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, en meer bepaald:

- in artikel 5, § 1, luidens welke bepaling de Koning maatregelen kan nemen teneinde het leefmilieu of de volksgezondheid te beschermen en duurzame productie- of consumptiepatronen te bevorderen, inzonderheid het op de markt brengen van een product regelen, opschorten of verbieden (1°), de eigenschappen, samenstelling, verpakking, presentatie en conditionering van een product reglementeren met het oog op het op de markt brengen en de wijze bepalen waarop bewezen of te kennen wordt gegeven dat aan deze regels voldaan wordt (3°), en specifieke regels bepalen betreffende het etiketteren van een product of productgroep (10°);
- in artikel 15, § 1, luidens welke bepaling de door de Koning aangewezen ambtenaren en beambten toezicht houden op de naleving van de bepalingen van de wet en haar uitvoeringsbesluiten;
- in artikel 15, § 3, welke bepaling de Koning machtigt de regels te bepalen volgens welke de monsternamen moet gebeuren, de analysemethoden te bepalen die moeten worden toegepast en de voorwaarden vast te stellen voor de erkenning van de laboratoria voor het uitvoeren van deze analyses;
- in artikel 15, § 5, welke bepaling de Koning machtigt ambtenaren en beambten aan te wijzen om gebeurlijke overtredingen in processen-verbaal vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op de opmerkingen betreffende de rechtsgrond, schrijve men in fine van het eerste lid van de aanhef "...inzonderheid op artikel 5, § 1, 1°, 3° en 10°, en op artikel 15, §§ 1, 3 en 5;".

5. Artikel 15, lid 1, van de voornoemde richtlijn 2001/81/EG bepaalt wat volgt:

"De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om voor 27 november 2002 aan de richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten."

Om aan voornoemd voorschrift tegemoet te komen, kan in de aanhef van het ontwerp, na het eerste lid, een verwijzing naar richtlijn 2001/81/EG worden ingevoegd.

6. In het negende lid van de aanhef kan het nummer (36.094/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 2

7. In het 3° dient niet verwezen te worden naar richtlijn 70/156/EEG, doch wel naar de regelgeving die deze richtlijn in de interne rechtsorde heeft omgezet. Er dient met name verwezen te worden naar het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen.

Artikel 3

8. Dit artikel bepaalt op welke "producten" de ontworpen regeling van toepassing is. In artikel 5, § 1, van het ontwerp is echter sprake van "categorieën" van producten.

Om geen twijfel te creëren inzake de toepassing van artikel 5, verdient het dan ook aanbeveling om in de inleidende zin van artikel 3 te schrijven: "... is van toepassing op de volgende categorieën producten: ...".

De gemachtigde ambtenaar is het hiermede eens.

Artikel 5

9. Als ingegaan wordt op opmerking 8, kan paragraaf 2 van dit artikel, welke bepaling de minister machtigt de bedoelde categorieën te bepalen, worden weggelaten.

Artikel 6

10. Volgens artikel 15, § 1, van de wet van 21 december 1998 houden de door de Koning aangewezen ambtenaren en beambten toezicht op de naleving van de bepalingen van de wet en haar uitvoeringsbesluiten.

Gelezen in samenhang met de definitie van het begrip "bevoegde autoriteit" in artikel 2, 22°, van het ontwerp blijkt uit artikel 6 dat een heel directoraat-generaal wordt aangewezen om toezicht uit te oefenen. Een dergelijke aanwijzing is onvoldoende precies om geacht te kunnen worden de uitvoering te vormen van het voornoemde artikel 15, § 1.

De aanwijzing in artikel 6 van het ontwerp moet dan ook gepreciseerd worden.

Artikel 8

11. In zoverre in dit artikel de "bevoegde autoriteit" wordt aangewezen om de inbreuken vast te stellen, geldt mutatis mutandis dezelfde opmerking als die welke i.v.m. artikel 6 is gemaakt (opmerking 10; zie artikel 15, § 5, van de wet van 21 december 1998).

Voor het overige bevat artikel 8 van het ontwerp een overbodige herhaling van artikel 15, § 5, van de wet.

Gelet op het voorgaande, zou artikel 8 geredigeerd moeten worden als volgt:

"Art. 8. De ambtenaren bevoegd om de overtredingen van dit besluit vast te stellen, overeenkomstig artikel 15, § 5, van de wet, zijn ...".

Artikel 9

12. Luidens paragraaf 2 van dit artikel nemen "de door de Koning daartoe aangewezen ambtenaren van de bevoegde autoriteit ... de monsters waarvan zij alle opschriften verbergen die de herkomst van het product te kennen geven".

Het verdient aanbeveling om reeds in het voorliggende ontwerp de bedoelde ambtenaren aan te wijzen.

Bovendien ware het beter te schrijven "... nemen van elk product drie monsters ...", gelet op artikel 9, § 4, van het ontwerp.

13. Luidens artikel 9, § 5, van het ontwerp legt de bevoegde minister de voorwaarden vast waaraan een laboratorium moet voldoen om erkend te worden.

Volgens artikel 15, § 3, van de wet van 21 december 1998 is het de Koning die de bedoelde voorwaarden kan vaststellen. Het staat niet aan de Koning om die bevoegdheid zonder meer aan de minister te delegeren.

Die voorwaarden zouden integendeel in het thans voorliggende ontwerp van koninklijk besluit bepaald moeten worden.

Artikel 11

14. Artikel 10 stelt o.m. een beroepsprocedure in bij het College van experts tegen de beslissingen van de minister, bedoeld in artikel 7, § 2, van het ontwerp.

.../...

Volgens artikel 10, § 4, neemt het College een "beslissing".

Uit artikel 11, § 3, vierde lid, lijkt daarentegen te moeten worden afgeleid dat het College slechts een "advies" geeft.

De gemachtigde ambtenaar heeft verduidelijkt dat het wel degelijk de bedoeling is het College te laten "beslissen" over de bedoelde beroepen. Derhalve schrijve men in artikel 11, § 3, vierde lid, "De beslissing wordt genomen" in plaats van "Het advies wordt uitgebracht ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.094/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Environnement, le 13 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la réduction de la teneur en composés organiques volatils dans les produits utilisés pour la retouche de véhicules", a donné le 2 décembre 2003 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est concentrée en premier lieu sur l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites. Par ailleurs, son examen a néanmoins donné lieu à un certain nombre d'observations d'une autre nature. Il ne saurait toutefois en être conclu que la section de législation a pu procéder, dans le délai qui lui est imparti, à un examen complet et exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend imposer, pour un certain nombre de produits utilisés pour la retouche de véhicules, la teneur maximale qu'ils peuvent contenir en composés organiques volatils (article 1^{er} et annexe I du projet). Ces produits sont précisés aux articles 2 et 3 du projet. Par ailleurs, celui-ci contient des dispositions relatives à l'étiquetage (articles 4 et 5), au contrôle (articles 6 à 8), à la prise d'échantillon (article 9), à la procédure de recours (article 10), au Collège d'experts (article 11), et à l'entrée en vigueur du régime en projet (articles 12 et 13).

2.2. La mesure en projet peut être considérée comme une des mesures visant à transposer la directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques. Cette directive impose aux États membres l'obligation de limiter pour 2010, à un certain plafond, leurs "émissions nationales", notamment de composés organiques volatils.

.../...

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté royal en projet puise en principe son fondement juridique dans la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, et plus particulièrement:

- l'article 5, § 1^{er}, selon lequel le Roi peut prendre des mesures en vue de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, notamment réglementer, suspendre ou interdire la mise sur le marché d'un produit (1°), réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué (3°), et déterminer des règles spécifiques pour l'étiquetage d'un produit ou d'une catégorie de produits (10°);
- l'article 15, § 1^{er}, selon lequel les fonctionnaires et agents désignés par le Roi contrôlent l'application des dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution;
- l'article 15, § 3, qui habilite le Roi à déterminer les règles régissant l'échantillonnage, ainsi que les méthodes d'analyse qui doivent être appliquées et à fixer les conditions régissant l'agrément des laboratoires pour effectuer ces analyses;
- l'article 15, § 5, qui habilite le Roi à désigner les fonctionnaires et agents pour constater d'éventuelles infractions et les consigner dans des procès-verbaux.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées concernant le fondement juridique, il y aura lieu d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule " ... notamment l'article 5, § 1^{er}, 1°, 3° et 10°, et l'article 15, §§ 1^{er}, 3 et 5;".

.../...

5. L'article 15, paragraphe 1, de la directive 2001/81/CE précitée prévoit que:

"Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 27 novembre 2002. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres."

Pour être en conformité avec la règle précitée, une référence à la directive 2001/81/CE peut être insérée après le premier alinéa du préambule du projet.

6. Le neuvième alinéa du préambule peut faire mention du numéro (36.094/3) du présent avis.

Article 2

7. Il n'y a pas lieu, au 3°, de se référer à la directive 70/156/CEE mais bien à la réglementation qui a transposé cette directive dans l'ordre juridique interne. Il sera notamment fait référence à l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité.

Article 3

8. Cet article précise les "produits" auxquels s'applique le régime en projet. L'article 5, § 1^{er}, du projet fait toutefois état de "catégories" de produits.

Pour éviter de susciter des doutes quant à l'application de l'article 5, il est dès lors recommandé d'écrire dans la phrase introductive de l'article 3: "... s'applique aux catégories de produits suivantes: ...".

Le fonctionnaire délégué a marqué son accord sur cette suggestion.

.../...

Article 5

9. S'il est donné suite à l'observation 8, le paragraphe 2 de cet article, qui autorise le ministre à établir les catégories visées, pourra être omis.

Article 6

10. Selon l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, les fonctionnaires et agents désignés par le Roi contrôlent l'application des dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution.

Combiné avec la définition de la notion d'"autorité compétente" visée à l'article 2, 22°, du projet, l'article 6 donne à penser que c'est toute une direction générale qui est désignée pour exercer le contrôle. Pareille désignation est insuffisamment précise pour pouvoir être réputée pourvoir à l'exécution de l'article 15, § 1^{er} précité.

La désignation à l'article 6 du projet devra par conséquent être précisée.

Article 8

11. Dans la mesure où cet article désigne l'"autorité compétente" pour constater les infractions, l'observation faite au sujet de l'article 6 s'applique moyennant les adaptations nécessaires (observation 10; voir article 15, § 5, de la loi du 21 décembre 1998).

Pour le surplus, l'article 8 du projet est une redite de l'article 15, § 5, de la loi.

Compte tenu des observations qui précèdent, il y aurait lieu de rédiger l'article 8 comme suit:

"Art. 8. Les fonctionnaires compétents pour constater, conformément à l'article 15, § 5, de la loi, les infractions au présent arrêté, sont ...".

.../...

Article 9

12. Le paragraphe 2 de cet article dispose que "les fonctionnaires et agents de l'Autorité compétente qui sont désignés par le Roi prennent les échantillons en cachant toutes (les) indications révélant la provenance du produit".

Il est recommandé de désigner déjà dans le projet à l'examen les fonctionnaires et agents visés.

En outre, mieux vaudrait écrire, compte tenu de l'article 9, § 4, du projet "... prennent trois échantillons de chaque produit ...".

13. Selon l'article 9, § 5, du projet, le ministre compétent fixe les conditions auxquelles doit satisfaire un laboratoire pour pouvoir être agréé.

Suivant l'article 15, § 3, de la loi du 21 décembre 1998, c'est le Roi qui peut fixer les conditions visées. Il ne Lui appartient pas de déléguer purement et simplement cette compétence au ministre.

Ces conditions devraient, au contraire, être fixées dans le projet d'arrêté royal actuellement examiné.

Article 11

14. L'article 10 instaure notamment une procédure de recours, devant le Collège d'experts, contre les décisions du ministre visées à l'article 7, § 2, du projet.

Selon l'article 10, § 4, le Collège prend une "décision".

Il semble en revanche devoir se déduire de l'article 11, § 3, alinéa 4, que le Collège n'émet qu'un "avis".

Le fonctionnaire délégué a précisé qu'il s'agira effectivement pour le Collège de "décider" sur les recours visés. Par conséquent, on écrira à l'article 11, § 3, alinéa 4, "La décision est prise ..." au lieu de "L'avis est émis ...".

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER