

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.457/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 mei 2005 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "inzake de reductie van het gehalte aan vluchtige organische stoffen in bepaalde verven en vernissen en in producten voor het overspuiten van voertuigen", heeft op 7 juni 2005 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de omzetting in het interne recht van richtlijn 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 inzake de beperking van emissies van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen in bepaalde verven en vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen, en tot wijziging van richtlijn 1999/13/EG.

In artikel 1 van het ontworpen besluit worden enkele begrippen gedefinieerd en in artikel 2 wordt het toepassingsgebied van de nieuwe regeling bepaald.

De artikelen 3 en 4 stellen de voorwaarden vast voor het op de markt brengen van bepaalde verven, vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen.

De artikelen 5 en 6 bevatten bepalingen in verband met het toezicht en de controle op de naleving van de bepalingen van het ontworpen besluit, alsmede in verband met de maatregelen die door de bevoegde ambtenaren en de minister genomen kunnen worden in het geval de voorschriften van het besluit worden overtreden.

.../...

Artikel 7 bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt op 30 oktober 2005, zijnde de uiterste datum voor de omzetting van de voornoemde richtlijn 2004/42/EG.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 5, § 1, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 10°, 15, § 3, 16, § 1, en 17bis 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 15, §§ 1, 2 en 5, van de aldaar bedoelde wet te worden weggelaten. Deze paragrafen bieden immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Indien artikel 6, § 1, tweede lid, uit het ontwerp wordt weggelaten (zie opmerking 7), dient ook de verwijzing naar artikel 17bis in het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt.

Ten slotte dient in het eerste lid van de aanhef de wetshistoriek te worden vermeld. Zo is artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, gewijzigd bij de wet van 27 december 2004, en is artikel 16, § 1, gewijzigd bij de wet van 28 maart 2003.

5. Het ontwerp beoogt niet de omzetting van richtlijn 1999/13/EG, vermeld in het tweede lid van de aanhef. De vermelding van deze richtlijn is evenmin nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dit lid dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

Artikel 3

6. Luidens artikel 3, § 2, stelt "de Minister (...) producten die op de markt worden gebracht om uitsluitend te worden gebruikt bij activiteiten die worden verricht in een installatie waarvoor registratie heeft plaatsgevonden of een vergunning is verleend overeenkomstig de gewestelijke wetgeving, vrij van de verplichting om aan de eisen van § 1 te voldoen".

Met deze bepaling beogen de stellers van het ontwerp de omzetting van artikel 3, lid 2, van de voornoemde richtlijn 2004/42/EG, dat luidt als volgt:

"In afwijking van lid 1 stellen de lidstaten producten die worden verkocht om uitsluitend te worden gebruikt bij een door richtlijn 1999/13/EG bestreken activiteit die wordt verricht in een installatie waarvoor registratie heeft plaatsgevonden of een vergunning is verleend overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van de richtlijn, vrij van de verplichting om aan de bovengenoemde eisen te voldoen."

Uit artikel 1 van richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties volgt dat de "bestreken activiteiten" die zijn welke worden opgesomd in bijlage I bij deze richtlijn.

De vrijstellingen die de minister zal verlenen op basis van het ontworpen artikel 3, § 2, moeten dus betrekking hebben op activiteiten die overeenstemmen met de activiteiten die worden opgesomd in de voormelde bijlage I. In artikel 1, 14°, van het ontwerp worden deze activiteiten aangeduid door middel van een algemene verwijzing naar de respectieve besluiten van de gewesten, die o.m. de implementatie van de voornoemde richtlijn 1999/13/EG beogen, en waarin deze activiteiten worden vermeld.

Uit artikel 3, § 2, gelezen in samenhang met artikel 1, 14°, kan evenwel met onvoldoende zekerheid worden afgeleid welke activiteiten worden bedoeld. Evenmin is duidelijk of alle "in de artikelen 3 en 4 van richtlijn 1999/13/EG bestreken activiteiten" wel een vrijstelling zullen kunnen genieten ¹.

Het verdient daarom aanbeveling artikel 1, 14°, uit het ontwerp weg te laten, en artikel 3, § 2, te redigeren als volgt:

"De Minister stelt de producten die op de markt worden gebracht om uitsluitend te worden gebruikt bij een activiteit vermeld in bijlage IV en die wordt verricht in een inrichting waarvoor registratie heeft plaatsgevonden of een vergunning is verleend overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties ², vrij van de verplichting om aan de eisen van § 1 te voldoen."

In dat geval dient het ontwerp verder te worden aangevuld met een bijlage IV, waarin de activiteiten worden vermeld die worden opgesomd in bijlage I bij de voornoemde richtlijn 1999/13/EG.

¹Overigens moet worden opgemerkt dat de stellers van het ontwerp ervoor opteren de minister uitdrukkelijk een vrijstelling te laten verlenen. Nochtans volgt uit artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/42/EG veeleer dat, als de producten beantwoorden aan de in dat artikel bepaalde vereisten, ze van rechtswege van de verplichtingen bedoeld in artikel 3, lid 1, van de richtlijn zijn vrijgesteld. Omdat het niet altijd vanzelfsprekend zal zijn of een product al dan niet de vrijstelling moet genieten, is de ontworpen regeling, die voorziet in een verificatie door de minister, echter verantwoord.

²Er wordt verwezen naar de richtlijn, en niet naar de bepalingen die voor de omzetting in het interne recht van die richtlijn zorgen, omdat ook inrichtingen worden beoogd waarvoor in een andere lidstaat een registratie heeft plaatsgevonden of een vergunning is verleend.

Artikel 6

7. De tekst van artikel 6, § 1, tweede lid ³, van het ontwerp is vrijwel identiek aan die van artikel 17*bis* van de voornoemde wet van 21 december 1998. De ontworpen tekst is daarom overbodig.

Indien de stellers van het ontwerp dit lid toch wensen te behouden, moet in artikel 6, tweede lid, naar dit artikel 17*bis* worden verwezen ("Overeenkomstig artikel 17*bis* van de wet, ...") ⁴.

In het andere geval moet dit tweede lid worden weggelaten, en dient in het eerste lid van de aanhef ook de verwijzing naar artikel 17*bis* van de wet te worden weggelaten.

.....

³De aandacht wordt erop gevestigd dat de Nederlandse tekst van artikel 6, § 1, uit twee leden bestaat, terwijl de Franse tekst uit drie leden bestaat. Opmerking 7 heeft betrekking op het tweede lid van de Nederlandse tekst en op het tweede en het derde lid van de Franse tekst.

⁴In dat geval dient in het eerste lid van de aanhef ook verwezen te worden naar artikel 17*bis*, ingevoegd bij de wet van 28 maart 2003.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.457/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 24 mai 2005, 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 certains vernis et peintures et dans les produits de retouche de véhicules", a donné le 7 juin 2005 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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend transposer en droit interne la directive 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures et dans les produits de retouche de véhicules, et modifiant la directive 1999/13/CE.

Les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté en projet définissent respectivement quelques notions et le champ d'application de la nouvelle réglementation.

Les articles 3 et 4 fixent les conditions pour la mise sur le marché de certains vernis, peintures et produits de retouche de véhicules.

Les articles 5 et 6 comportent des dispositions concernant le contrôle du respect des dispositions de l'arrêté en projet ainsi que les mesures que les fonctionnaires compétents et le ministre peuvent prendre en cas d'infraction aux prescriptions de l'arrêté.

L'article 7 dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur le 30 octobre 2005, soit la date limite pour la transposition de la directive 2004/42/CE précitée.

.../...

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3° et 10°, 15, § 3, 16, § 1^{er}, et 17*bis* 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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Au premier alinéa du préambule, on supprimera la référence à l'article 15, §§ 1^{er}, 2 et 5, de la loi visée. En effet, ces paragraphes ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Dans l'hypothèse où l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, serait omis du projet (voir l'observation 7), il y aurait lieu de supprimer également la référence à l'article 17*bis* au premier alinéa du préambule.

Enfin, on mentionnera l'historique de la loi au premier alinéa du préambule. Ainsi, l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, a été modifié par la loi du 27 décembre 2004, et l'article 16, § 1^{er}, par la loi du 28 mars 2003.

5. Le projet n'entend pas transposer la directive 1999/13/CE mentionnée au deuxième alinéa du préambule. La mention de cette directive n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension de la réglementation en projet. Il s'impose dès lors de supprimer cet alinéa du préambule.

Article 3

6. Selon l'article 3, § 2, "le Ministre dispense de l'obligation de satisfaire aux exigences fixées au § 1^{er}, les produits mis sur le marché dans le but d'être utilisés exclusivement dans des activités qui se déroulent dans une installation pour laquelle un

enregistrement a eu lieu ou une autorisation a été accordée conformément à la législation régionale".

Par cette disposition, les auteurs du projet entendent transposer l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/42/CE précitée, qui s'énonce comme suit:

"Par dérogation au paragraphe 1, les États membres exemptent du respect des exigences susmentionnées les produits vendus pour être utilisés exclusivement dans le cadre d'une activité visée par la directive 1999/13/CE et exercée dans une installation ayant fait l'objet d'un enregistrement ou d'une autorisation conformément aux articles 3 et 4 de ladite directive."

Il résulte de l'article 1^{er} de la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations que les "activités visées" sont celles énumérées à l'annexe I de cette directive.

Les dispenses que le ministre accordera sur la base de l'article 3, § 2, en projet, doivent donc porter sur les activités correspondant aux activités énumérées à l'annexe I précitée. L'article 1^{er}, 14°, du projet, désigne ces activités par une référence générale aux arrêtés respectifs des régions qui visent entre autres la mise en oeuvre de la directive 1999/13/CE précitée et mentionnent ces activités.

Toutefois, l'article 3, § 2, combiné avec l'article 1^{er}, 14°, ne permet pas de déterminer avec suffisamment de certitude quelles sont les activités visées. On n'aperçoit pas non plus si toutes les "activités visées aux articles 3 et 4 de la directive 1999/13/CE" pourront effectivement bénéficier d'une dispense ¹.

¹Il est à noter au demeurant que les auteurs du projet choisissent de charger expressément le ministre d'accorder une dispense. Néanmoins, il résulte plutôt de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/42/CE que s'ils satisfont aux exigences énoncées dans cet article, les produits sont exemptés de plein droit des obligations visées à l'article 3, paragraphe 1, de la directive. La règle en projet, qui prévoit une vérification par le ministre, se justifie toutefois étant donné qu'il ne sera pas toujours évident de savoir si un produit doit bénéficier ou non de la dispense.

Il est recommandé, dès lors, de supprimer l'article 1^{er}, 14°, du projet, et de rédiger l'article 3, § 2, comme suit:

"Le ministre dispense de l'obligation de satisfaire aux exigences fixées au § 1^{er}, les produits mis sur le marché pour être utilisés exclusivement dans le cadre d'une activité mentionnée à l'annexe IV et exercée dans une installation pour laquelle un enregistrement a eu lieu ou une autorisation a été accordée conformément aux articles 3 et 4 de la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations ²".

Dans ce cas, le projet sera complété par une annexe IV mentionnant les activités énumérées à l'annexe I de la directive 1999/13/CE précitée.

Article 6

7. Le texte de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2 ³, du projet, est quasi identique à celui de l'article 17*bis* de la loi précitée du 21 décembre 1998. Dès lors, le texte en projet est superflu.

Si les auteurs du projet souhaitent néanmoins maintenir cet alinéa, on fera référence à cet article 17*bis* à l'article 6, alinéa 2 ("Conformément à l'article 17*bis* de la loi, ...") ⁴.

²Il est fait référence à la directive et non aux dispositions qui la transposent en droit interne dès lors que sont également visées les installations pour lesquelles un enregistrement a eu lieu ou une autorisation a été accordée dans un autre État membre.

³Il est à noter que le texte néerlandais de l'article 6, § 1^{er}, comporte deux alinéas alors que le texte français en compte trois. L'observation 7 concerne l'alinéa 2 du texte néerlandais et les alinéas 2 et 3 du texte français.

⁴Dans ce cas, on fera également référence à l'article 17*bis*, inséré par la loi du 28 mars 2003, dans le premier alinéa du préambule.

Dans le cas contraire, on supprimera cet alinéa 2 ainsi que la référence à l'article 17*bis* de la loi qui est faite dans le premier alinéa du préambule.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT