

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.545/1/V
VAN 4 SEPTEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 augustus 2007 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van de bijlage I van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden, met het oog op de opname van sulfurylfluoride", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot 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.

*
* *

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het ontwerp strekt ertoe bijlage I bij het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden "aan te vullen" om deze in overeenstemming te brengen met richtlijn 2006/140/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 20 december 2006 tot wijziging van richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad teneinde sulfurylfluoride als werkzame stof in bijlage I van die richtlijn op te nemen.

Het gaat om de eerste stof die in bijlage I bij richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden en bij het koninklijk besluit van 22 mei 2003 wordt opgenomen.

.../...

De opname "heeft uitwerking" vanaf 1 januari 2009. De termijn voor het indienen van de aanvragen om toelating voor biociden die de stof bevatten "is vastgesteld" op 1 januari 2009 en de uiterste "termijn" van de minimale periode gedurende welke de minister die het leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft of de door hem voor welbepaalde taken of bevoegdheden gemachtigde ambtenaar een hernieuwing kan toestaan ⁽¹⁾, in afwachting van een definitieve beslissing over de hernieuwing, is 31 december 2010.

VORMVEREISTEN

Luidens artikel 6, § 4, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) worden de gewestregeringen o.a. betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, BWHI. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt niet dat deze betrokkenheid heeft plaatsgevonden.

In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt als productnorm in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, BWHI beschouwd: "regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een produkt moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een produkt, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van produkten" ⁽²⁾.

De opname van sulfurylfluoride in de lijst van bijlage I bij het koninklijk besluit van 22 mei 2003 is een essentieel element in het vaststellen van een productnorm voor biociden die deze stof bevatten, zodat de hiervoor bedoelde vereiste van betrokkenheid dient te worden nageleefd.

Dienvolgens moeten de gewestregeringen nog worden betrokken bij het ontwerp en moet het ontwerp opnieuw aan de Raad van State worden voorgelegd indien dit aanleiding zou geven tot wijziging ervan.

⁽¹⁾ Het betreft de hernieuwing waarvan sprake in de overgangsmaatregelen bepaald bij de artikelen 78ter, § 2, eerste lid, en 79, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003.

⁽²⁾ Arbitragehof, arresten nrs. 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 en 10/95 van 2 februari 1995.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Er dient een (eerste) aanhefbepaling te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar 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, inzonderheid de artikelen 8 en 9, waarin het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden zijn rechtsgrond vindt.

2. In de eerste aanhefbepaling, die de tweede wordt, dient tevens melding te worden gemaakt van de artikelen 78ter, § 1, en 79, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003. Deze bepalingen bieden rechtsgrond voor artikel 3, § 2, van het ontworpen besluit. Luidens die bepalingen stelt de minister de termijn vast waarbinnen een aanvraag tot toelating of registratie van een biocide waarvan de werkzame stof wordt opgenomen in bijlage I of IA moet worden ingediend.

Artikel 3

1. Luidens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/140/EG dienen de lidstaten uiterlijk op 31 december 2007 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen. De lidstaten passen die bepalingen met ingang van 1 januari 2009 toe.

Het ontwerp zet deze bepaling om door te bepalen, in artikel 3, § 1, dat "de beslissing tot opname van de werkzame stof sulfurylfluoride in bijlage I, met betrekking tot productsoort 8, (...) uitwerking (heeft) vanaf 1 januari 2009, de datum van opname vermeld in die bijlage". Het ontworpen besluit zelf treedt, bij gebreke aan specifieke bepaling, in werking tien dagen na de bekendmaking ervan.

Daarnaast bedoelt men volgens de gemachtigde met artikel 3, § 2, dat de toelatingsaanvragen uiterlijk op 1 januari 2009 moeten worden ingediend.

2.1. Paragraaf 1 is verwarrend (de stof wordt immers nu reeds opgenomen in de bijlage) en moet worden weggelaten - uit de vijfde kolom van de bijlage blijkt immers dat de "datum van opneming" 1 januari 2009 is.

2.2 In paragraaf 2 schrijve men "de uiterste datum" i.p.v. "de termijn" of, zo men deze laatste term wenst te behouden, geve men best aan welke het begin- en eindpunt zijn van deze termijn.

Bijlage

Het opschrift van de zesde kolom van de bijlage bij het ontwerp komt niet overeen met het opschrift van dezelfde kolom in de bijlage bij richtlijn 2006/140/EG. In de richtlijn betekent het opschrift: termijn waarbinnen de overheid een besluit moet nemen over het toekennen, wijzigen of intrekken van de toelating voor het op de markt brengen van biociden die de betrokken werkzame stof bevatten (zie artikel 16, lid 3, van richtlijn 98/8/EG - dit artikel bevat een overgangsregeling voor biociden die werkzame stoffen bevatten die op datum van inwerkingtreding van richtlijn 98/8/EG reeds op de markt waren).

Het opschrift van de zesde kolom van de bijlage bij het ontwerp verwijst naar de minimale periode bepaald in de artikelen 78ter, § 2, eerste lid, en 79, § 1, tweede lid. Dit is een overgangsperiode die ingaat bij de indiening van een aanvraag om toelating en eindigt met een beslissing van de minister over de toelatingsaanvraag gedurende welke het biocide (dat op de markt was bij inwerkingtreding van richtlijn 98/8/EG en dat een werkzame stof bevat die wordt opgenomen in de lijst van bijlage I of IA) op de markt mag blijven.

Aangezien de minister op grond van artikel 81, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 echter enkel over een delegatie beschikt om de bijlagen bij het besluit aan te vullen of te wijzigen om ze gelijkvormig te maken met de akten van de instellingen van de Europese Unie, en er geen andere rechtsgrond aanwezig is in voornoemd koninklijk besluit om een uiterste termijn van de minimale periode bij wijze van algemene regel te bepalen, moet het opschrift van de zesde kolom van de bijlage bij het ontwerp worden aangepast in die zin dat erin de uiterste datum of de termijn wordt bepaald waarbinnen de minister een beslissing moet nemen over de toelatingsaanvraag.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

G. VAN HAEGENDOREN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.545/1/V
DU 4 SEPTEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 14 août 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'annexe I de l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides, en vue d'y inscrire le fluorure de sulfuryle", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

Le projet tend à "compléter" l'annexe I de l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides afin de la mettre en concordance avec la directive 2006/140/CE de la Commission des Communautés européennes du 20 décembre 2006 modifiant la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'inscription du fluorure de sulfuryle en tant que substance active à l'annexe I de ladite directive.

Il s'agit de la première substance qui est inscrite à l'annexe I de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides et de l'arrêté royal du 22 mai 2003.

Cette inscription "produit ses effets" à partir du 1^{er} janvier 2009. Le délai pour l'introduction des demandes d'autorisation pour les biocides contenant cette substance "est fixé" au 1^{er} janvier 2009 et la "date" limite de la durée minimale pendant laquelle le ministre qui a l'environnement dans ses attributions ou un fonctionnaire délégué par lui pour certaines tâches ou compétences bien déterminées peut autoriser un renouvellement ⁽¹⁾, en attente de la décision définitive sur le renouvellement, est le 31 décembre 2010.

FORMALITÉS

Selon l'article 6, § 4, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après: LSRI), les gouvernements régionaux seront entre autres associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits, visées à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1/, LSRI. Il ne ressort pas des documents joints à la demande d'avis que les gouvernements régionaux ont été associés en l'espèce.

Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les normes de produits au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1/, LSRI, sont considérées comme: "des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Il s'agit du renouvellement visé dans les dispositions transitoires des articles 78^{ter}, § 2, alinéa 1^{er}, et 79, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003.

⁽²⁾ Cour d'arbitrage, arrêts n^{os} 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 du 2 février 1995.

L'inscription du fluorure de sulfuryle dans la liste de l'annexe I de l'arrêté royal du 22 mai 2003 constitue un élément essentiel pour élaborer une norme de produits pour les biocides qui contiennent cette substance, de sorte que la condition précitée de l'association des gouvernements régionaux doit être respectée.

Les gouvernements régionaux doivent par conséquent être associés au projet, qui doit ensuite être soumis une nouvelle fois au Conseil d'État si cette consultation devait donner lieu à des modifications.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. On insérera dans le préambule un (premier) alinéa visant 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, notamment les articles 8 et 9, qui procurent un fondement juridique à l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

2. Au premier alinéa du préambule, qui devient le deuxième, on mentionnera en outre les articles 78^{ter}, § 1^{er}, et 79, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2003. Ces dispositions procurent un fondement juridique à l'article 3, § 2, de l'arrêté en projet. Suivant ces dispositions, le ministre fixe le délai dans lequel la demande d'autorisation ou d'enregistrement d'un biocide dont la substance active a été inscrite à l'annexe I ou IA devra être introduite.

Article 3

1. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/140/CE, les États membres adoptent et publient, au plus tard le 31 décembre 2007, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive. Ils appliquent ces dispositions à partir du 1^{er} janvier 2009.

Le projet transpose cette disposition en énonçant à l'article 3, § 1^{er}, que "la décision de l'inscription de la substance active fluorure de sulfuryle à l'annexe I, en ce qui concerne le type de produits 8, produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2009, la date de son inscription mentionnée dans ladite annexe". À défaut de disposition spécifique, l'arrêté en projet entre, quant à lui, en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge.

Par ailleurs, l'article 3, § 2, signifie, selon le délégué, que les demandes d'autorisation doivent être introduites au plus tard le 1^{er} janvier 2009.

2.1. Le paragraphe 1^{er} est source de confusion (la substance est en effet déjà inscrite à l'annexe) et doit être omis – il ressort effectivement de la cinquième colonne de l'annexe que la "date d'inscription" est le 1^{er} janvier 2009.

2.2. Au paragraphe 2, on remplacera "le délai" par "la date limite" ou, si l'on désire conserver ce terme, on indiquera de préférence quelles sont les dates de début et de fin de ce délai.

Annexe

L'intitulé de la sixième colonne de l'annexe du projet ne correspond pas à l'intitulé de la même colonne de l'annexe de la directive 2006/140/CE. Dans la directive, l'intitulé signifie: date limite de décision, pour les autorités, de l'octroi, de la modification ou de l'annulation de l'autorisation de la mise sur le marché de produits biocides contenant la substance active en question (voir article 16, paragraphe 3, de la directive 98/8/CE – cet article comporte une disposition transitoire pour les biocides contenant des substances actives qui étaient déjà mis sur le marché à la date d'entrée en vigueur de la directive 98/8/CE).

L'intitulé de la sixième colonne de l'annexe du projet fait référence à la durée minimale prévue aux articles 78^{ter}, § 2, premier alinéa, et 79, § 1^{er}, deuxième alinéa. Il s'agit d'une période transitoire qui s'ouvre à l'introduction d'une demande d'autorisation et se termine par la décision du ministre sur la demande d'autorisation pendant laquelle le biocide (qui était déjà sur le marché au moment de l'entrée en vigueur de la directive 98/8/CE et qui contient une substance active qui est inscrite sur la liste de l'annexe I ou IA) peut rester sur le marché.

Comme l'article 81, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 ne délègue au ministre que le pouvoir de compléter ou de modifier les annexes de cet arrêté, pour les rendre conformes aux actes des institutions de l'Union européenne et que l'arrêté royal précité ne procure aucun autre fondement juridique pour fixer une date limite de la durée minimale par voie de mesure générale, il y a lieu d'adapter l'intitulé de la sixième colonne de l'annexe du projet afin qu'il détermine la date limite ou le délai dans lequel le ministre doit prendre une décision sur la demande d'autorisation.

La chambre était composée de

Messieurs	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État, président,
	E. BREWAEYS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier 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

G. VAN HAEGENDOREN