

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.459/3
VAN 12 JULI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 juni 2010 door de Minister van Klimaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de eisen waaraan houtpellets moeten voldoen om gebruikt te worden als brandstof voor niet-industriële verwarmingstoestellen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. 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 deze laatste 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 regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de eisen te bepalen waaraan houtpellets moeten voldoen om gebruikt te worden als brandstof voor niet-industriële verwarmingstoestellen.

Daartoe worden in het ontwerp de voorwaarden bepaald voor het op de markt brengen van houtpellets (artikel 3), bevat het ontwerp voorschriften in verband met het etiket van gecertificeerde kwaliteit (artikel 4), stelt het productnormen vast (artikel 5), wordt in het opstellen van een nationale inventaris en een aangifteplicht voorzien (artikel 6), worden markttoezichtsregels bepaald (artikelen 7 en 8) en wordt aan de bevoegde autoriteit opgedragen om bepaalde lijsten in verband met houtpellets bekend te maken (artikel 9).

.../...

4.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 5, § 1, eerste lid, 1/, 3/, 5/, 6/ 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 (hierna: productnormenwet).

4.2. Voor het opdragen van taken aan de "bevoegde overheid" (het Directoraat-generaal Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu) en de "bevoegde dienst" (de Inspectiedienst van het genoemde Directoraat-generaal) bij de artikelen 3, § 2, 6, § 1, 8 (*partim*) en 9 van het ontworpen besluit, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 37 van de Grondwet.

4.3. In artikel 6, § 2, van het ontwerp wordt voorzien in een aangifteplicht in hoofde van de Belgische producenten en de Belgische invoerders van houtpellets. De rechtsgrond hiervoor kan worden gevonden in artikel 5, § 1, eerste lid, 11/, van de productnormenwet.

Er moet worden opgemerkt dat over besluiten genomen ter uitvoering van die laatste bepaling overeenkomstig artikel 5, § 1, tweede lid, van de productnormenwet in de Ministerraad overlegd moet worden. Dat is volgens de gemachtigde nog niet gebeurd.

4.4. Luidens artikel 7 van het ontwerp moeten de erkende laboratoria ⁽¹⁾ zich bekend maken bij de minister bevoegd voor leefmilieu (§ 1) en worden de laboratoria die reeds erkend zijn in het kader van de DIN+- en ÖNORM-certificering ⁽²⁾ of andere erkend door BELAC (§ 2).

Uit het ontwerp kan niet met zekerheid worden afgeleid wat de taken zijn van de erkende laboratoria. Enkel in zoverre die taken kunnen worden ingepast in

⁽¹⁾ Een "erkend laboratorium" is een laboratorium dat geaccrediteerd is in het kader van het ontworpen besluit (artikel 2, 9/).

⁽²⁾ DIN+ is een Duitse norm, ÖNORM is een Oostenrijkse norm. Uit de aan de Raad van State bekende gegevens blijkt dat deze normen vanaf 2011 vervangen zouden worden door Europese normen.

artikel 15, § 3, van de productnormenwet, kan deze laatste bepaling rechtsgrond bieden voor artikel 7 van het ontworpen besluit.

4.5. Artikel 8 van het ontwerp voorziet in controles van de productie door de bevoegde dienst en in een machtiging van die dienst om houtpellets uit de handel te doen nemen indien ze niet beantwoorden aan de productnormen bedoeld in artikel 5 van het ontwerp of indien ze niet voorzien zijn van een etiket van gecertificeerde kwaliteit. De bepalingen van artikel 8 vinden rechtsgrond in de artikelen 15 en 16, § 1, van de productnormenwet, voor zo veel nodig gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

Er moet worden opgemerkt dat besluiten genomen ter uitvoering van artikel 15, § 3, van de productnormenwet genomen moeten worden op de gezamenlijke voordracht van de ministers die bevoegd zijn voor het leefmilieu, de volksgezondheid en de economische zaken. Dit voorschrift geldt te dezen voor artikel 8, § 3, tweede lid, van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp is op 6 juli 2009 meegedeeld aan de Europese Commissie, met toepassing van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

De Europese Commissie heeft in een uitvoerig gemotiveerde mening te kennen gegeven dat de beoogde maatregel aspecten vertoont die voor het vrij verkeer van goederen in het kader van de interne markt eventueel belemmeringen kunnen opleveren ⁽³⁾.

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34/EG zal België aan de Europese Commissie verslag moeten doen over het gevolg dat het voornemens is aan die

⁽³⁾ Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34/EG is daarom de goedkeuring van het ontwerp met zes maanden uitgesteld. Deze termijn is op 7 januari 2010 verstreken.

uitvoerig gemotiveerde mening te geven. Volgens de gemachtigde is dat nog niet gebeurd maar zal dit zo spoedig mogelijk gebeuren. Nadien zal de Europese Commissie hierop haar reactie kunnen geven.

ALGEMENE OPMERKING

6. Zoals hiervóór is vermeld, heeft de Europese Commissie in een uitvoerig gemotiveerde mening te kennen gegeven dat de ontworpen regeling aspecten vertoont die voor het vrij verkeer van goederen in het kader van de interne markt belemmeringen kunnen opleveren (artikel 28 van het EG-Verdrag, thans artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ⁽⁴⁾).

De bezwaren van de Commissie slaan op een aantal bepalingen van een eerdere versie van het ontwerp, die het voorwerp uitmaken van de volgende bepalingen van het thans voorliggende ontwerp:

- het verbod houtpellets op de markt te brengen die niet in overeenstemming zijn met de in het ontwerp bepaalde productnormen (artikelen 3, § 1, eerste streepje, en 5);
- de verplichting om een "etiket van gecertificeerde kwaliteit" aan te brengen op de zakken die houtpellets bevatten die in België op de markt worden gebracht (artikelen 3, § 1, tweede streepje, en 4);
- de verplichting voor de invoerders om de hoeveelheden van de ingevoerde houtpellets aan te geven (artikel 6, § 2).

De Europese Commissie heeft voorts overwogen dat dergelijke beperkingen van het vrij verkeer van goederen zouden kunnen worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 30 van het EG-Verdrag (thans artikel 36 van het Verdrag betreffende de

⁽⁴⁾ Artikel 34 luidt als volgt:
"Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden."

werking van de Europese Unie ⁽⁵⁾) genoemde redenen van algemeen belang of door een van de in de rechtspraak van het Hof van Justitie erkende dwingende eisen, in beide gevallen op voorwaarde dat de maatregel geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken ⁽⁶⁾. Volgens de Commissie heeft de Belgische overheid echter noch de noodzaak van de vereisten voor het in de handel brengen van houtpellets aangetoond, noch de evenredigheid van de ontworpen maatregelen, in het bijzonder de vernietiging van de producten die niet aan de ontworpen eisen voldoen.

De stellers van het ontwerp pogen blijkbaar aan de eerste twee bezwaren tegemoet te komen door te bepalen, enerzijds, dat de bevoegde overheid de kwaliteitskeurmerken erkent die zijn gecertificeerd door andere staten (binnen of buiten de Europese Unie), als die normen voldoen aan Europese normen en ontwerpen van Europese normen voor kwaliteitseisen van houtpellets (artikel 3, § 2), en anderzijds, dat de bedoelde kwaliteitslabels moeten worden vermeld op alle pelletzakken (artikel 3, § 3). Bovendien wordt niet langer voorzien in de vernietiging van producten die niet voldoen aan de ontworpen vereisten, maar enkel in de verplichting om ze uit de handel te nemen (artikel 8, § 6). Wat betreft het derde bezwaar, zijn de stellers van het ontwerp van oordeel dat de Europese Commissie over het hoofd heeft gezien dat de aangifteplicht enkel geldt voor Belgische producenten en invoerders (artikel 6, § 2).

Het is de Raad van State niet duidelijk of de stellers van het ontwerp voldoende tegemoet komen aan de bezwaren van de Europese Commissie. Wat betreft de in het ontwerp bedoelde productnormen wordt weliswaar voorzien in een erkenning van buitenlandse kwaliteitslabels, maar het blijft een feit dat producten aan bepaalde

⁽⁵⁾ Artikel 36 luidt als volgt:
"De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen."

⁽⁶⁾ Zie o.m. de in de uitvoerig gemotiveerde mening aangehaalde arresten van het Hof van Justitie van 8 mei 2003, ATRAL, nr. C-14/02, Jurispr. blz. I-4431, punt 64, en 7 juni 2007, Commissie/België, nr. C-254/05, Jurispr. blz. I-4269, punt 33.

minimumvereisten moeten voldoen om op de Belgische markt gebracht te worden⁽⁷⁾. Wat betreft het vereiste van een etiket van gecertificeerde kwaliteit, kan uit artikel 3, §§ 1 en 3, niet met zekerheid afgeleid worden of een buitenlands kwaliteitslabel in de plaats kan komen van het in het ontwerp bedoelde etiket, dan wel of het naast dat etiket komt. Ten slotte is het niet zeker of de Europese Commissie genoeg neemt met het feit dat de aangifteverplichting enkel voor Belgische ondernemingen geldt, mede gelet op het feit dat die verplichting ook betrekking heeft op de hoeveelheid van de ingevoerde houtpellets.

Nu er nog een onduidelijkheid blijft bestaan, zouden de stellers van het ontwerp er misschien goed aan doen om het ontwerp, nog vóór het ter ondertekening aan de Koning wordt voorgelegd, andermaal aan de Europese Commissie voor te leggen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Het in het eerste lid van de aanhef genoemde artikel 3 van de erin bedoelde wet van 20 juli 1990 is opgeheven. Die bepaling kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor aan het ontworpen besluit.

Het eerste lid dient te worden weggelaten.

8. De in het tweede lid van de aanhef genoemde wet van 14 juli 1991 is vervangen bij de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming. Noch artikel 14 van de wet van 14 juli 1991, noch enige bepaling van de wet van 6 april 2010 bieden echter rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

⁽⁷⁾ Gevraagd naar de verenigbaarheid van die regeling met het recht van de EU, heeft de gemachtigde verklaard dat de tekst van artikel 3, § 2, misschien nog verder gewijzigd zou kunnen worden. Hij stelt de volgende tekst voor: "In de gevallen waarin pellets beantwoorden aan kwaliteitskeurmerken gecertificeerd door andere lidstaten van de Europese Unie of andere staten buiten de Europese Unie, en voor zover het kwaliteitsniveau vergelijkbaar is met de kwaliteitsvereisten van artikel 5, worden de bepalingen van § 1 niet toegepast" (vertaling). Die alternatieve tekst lijkt echter niet wezenlijk te verschillen van de aan de Raad van State voorgelegde tekst.

Het tweede lid dient dan ook te worden weggelaten.

9. Er dient een nieuw lid (eerste lid) te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 37 en 108 van de Grondwet (zie opmerkingen 4.2 en 4.5).

10. Het huidige derde lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie opmerkingen 4.1, 4.3, 4.4 en 4.5).

11. Volgens de geldende wetgevingstechnische voorschriften verdient het aanbeveling de verwijzing naar het advies van de Raad van State te redigeren als volgt:

"Gelet op advies 48.459/3 van de Raad van State, gegeven op 12 juli 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁽⁸⁾.

12. De voordrachtformule dient te worden aangepast overeenkomstig hetgeen in dit verband is opgemerkt (opmerking 4.5).

Ook artikel 11 van het ontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikel 2

13. In artikel 2, 1/, wordt het begrip "niet-industrieel verwarmingstoestel" gedefinieerd als "alle verwarmingstoestellen waarop het koninklijk besluit van ... betrekking heeft".

⁽⁸⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Gevraagd naar welk koninklijk besluit precies wordt verwezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Il s'agit de l'AR réglementant les exigences de rendement et les valeurs maximales d'émissions de polluants atmosphériques des appareils de chauffage alimenté en combustible solide. Cet AR n'est pas encore signé ni publié."

Aangezien het bedoelde besluit nog niet bestaat, dienen in artikel 2, 1/, alle verwarmingstoestellen te worden omschreven die in het te nemen koninklijk besluit worden bedoeld. Een andere mogelijkheid bestaat erin dat wordt gewacht tot het bedoelde besluit door de Koning is genomen.

Artikel 3

14. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 2, wordt gewag gemaakt van de term "kwaliteitskeurmerk", terwijl in de Nederlandse tekst van artikel 3, § 3 gewag wordt gemaakt van de term "kwaliteitslabel". In de overeenstemmende Franse tekst wordt daarentegen enkel de term "labels de qualité certifiés" gebruikt.

In de Nederlandse tekst dient steeds dezelfde term voor hetzelfde begrip te worden gebruikt.

15. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 2, dient de term "bevoegde autoriteit" te worden vervangen door de term "bevoegde overheid", aangezien het die laatste term is die wordt gedefinieerd in artikel 2, 10/, van het ontwerp.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 9.

16.1. Luidens artikel 3, § 2, dient de bevoegde autoriteit (lees: de bevoegde overheid) onder meer de kwaliteitskeurmerken te erkennen die gecertificeerd zijn door andere landen buiten de Europese Unie als zij voldoen aan "ontwerpen" van Europese normen voor kwaliteitseisen van houtpellets.

.../...

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende opgemerkt:

"Les projets de normes européennes prEN ont une existence qui permet de les utiliser faute de mieux et en attendant leur statut définitif de EN. Pensez-vous que cela entraîne une confusion? Si oui, je propose de ne pas parler de projet de norme et seulement de norme."

Omwille van de rechtszekerheid is het aangewezen enkel naar definitieve normen te verwijzen, en dus niet naar "ontwerpen van Europese normen".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 5, § 1, eerste lid (lees: artikel 5, tweede lid) en voor bijlage I, in zoverre daarin verwezen wordt naar met name genoemde normen "prEN".

16.2. Wat betreft de definitieve Europese normen, wordt in artikel 5, § 1, tweede lid (lees: artikel 5, tweede lid), en voor bijlage I, niet gepreciseerd om welk soort normen het gaat. Ook een dergelijke vaagheid komt de rechtszekerheid niet ten goede.

De bedoelde normen zouden nader bepaald moeten worden. Desnoods kan dit door een algemene omschrijving te geven. In elk geval zal er echter over gewaakt moeten worden dat de inhoud van de bedoelde normen op elk ogenblik ondubbelzinnig vaststaat en voor de rechtzoekenden toegankelijk is.

Artikel 4

17. Luidens artikel 4, § 3, moeten de etiketten (van gecertificeerde kwaliteit) "opgesteld zijn in overeenstemming met de regels aangaande het gebruik van de talen".

Het is niet duidelijk naar welke "regels aangaande het gebruik van de talen" precies wordt gerefereerd.

Daargelaten deze vaststelling, moet worden opgemerkt dat het alleen aan de wetgever toekomt om het gebruik van de talen te regelen. De ontworpen bepaling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

.../...

Artikel 5

18. In artikel 5 wordt bij het vaststellen van productnormen verwezen naar EN-normen, CEN/TS-normen, prEN-normen en zelfs naar een Duitse DIN-norm.

In verband met de prEN-normen wordt verwezen naar opmerking 16.1.

In verband met de overige normen, die van definitieve aard zijn, wordt verwezen, *mutatis mutandis*, naar opmerking 16.2.

Artikel 7

19. In artikel 7, § 1, van het ontwerp is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar volgens de Nederlandse tekst "De erkende laboratoria [...] bekend [zijn] bij de Minister", terwijl in de Franse tekst wordt bepaald dat "Les laboratoires agréés se font connaître auprès du Ministre".

Deze discordantie dient te worden weggewerkt, waarbij de Nederlandse tekst aan de Franse tekst dient te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, 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

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.459/3
DU 12 JUILLET 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Climat, le 24 juin 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les exigences auxquelles doivent répondre des pellets de bois prévus pour alimenter des appareils de chauffage non industriels", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. 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 de celui-ci 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 gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer les exigences auxquelles doivent répondre des pellets de bois prévus pour alimenter des appareils de chauffage non industriels.

À cette fin, le projet fixe les conditions de mise sur le marché des pellets de bois (article 3), arrête des prescriptions relatives à l'étiquette de qualité certifiée (article 4), détermine des normes de produit (article 5), prévoit la tenue d'un inventaire national et une obligation de déclaration (article 6), édicte des règles de surveillance du marché (articles 7 et 8) et charge l'autorité compétente de publier certaines listes relatives aux pellets de bois (article 9).

.../...

4.1. La majorité des dispositions de l'arrêté en projet puisent leur fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 3/, 5/, 6/ 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 (ci-après: loi normes de produits).

4.2. En ce qui concerne l'attribution de missions à l'"autorité compétente" (la Direction générale de l'Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) et au "service compétent" (le service Inspection de la Direction générale précitée) par les articles 3, § 2, 6, § 1^{er}, 8 (*partim*) et 9 de l'arrêté en projet, le fondement juridique peut être trouvé dans l'article 37 de la Constitution.

4.3. L'article 6, § 2, du projet prévoit une obligation de déclaration pour les producteurs belges et les importateurs belges de pellets de bois. C'est l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11/, de la loi normes de produits qui procure le fondement juridique à cet effet.

Il faut observer que les arrêtés pris en exécution de cette dernière disposition doivent faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres conformément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi normes de produits. Selon le délégué, cette délibération n'a pas encore eu lieu.

4.4. En vertu de l'article 7 du projet, les laboratoires agréés ⁽¹⁾ doivent se faire connaître auprès du Ministre qui a l'Environnement dans ses attributions (§ 1^{er}) et les laboratoires qui sont déjà agréés dans le cadre de la certification DIN+, ÖNORM ⁽²⁾ ou d'autres, sont reconnus par BELAC (§ 2).

⁽¹⁾ Un "laboratoire agréé" est un laboratoire accrédité aux fins de l'arrêté en projet (article 2, 9/).

⁽²⁾ DIN+ est une norme allemande, ÖNORM une norme autrichienne. Il ressort des éléments dont dispose le Conseil d'État que ces normes seraient remplacées par des normes européennes à partir de 2011.

Les missions des laboratoires agréés ne peuvent se déduire avec certitude du projet. L'article 7 du projet ne peut tirer un fondement juridique de l'article 15, § 3, de la loi normes de produits que dans la mesure où ces missions peuvent s'inscrire dans le cadre de ce dernier.

4.5. L'article 8 du projet prévoit des contrôles de la production par le service compétent ainsi qu'une habilitation de ce service à faire retirer du marché les pellets de bois ne répondant pas aux normes de produits visées à l'article 5 du projet ou dépourvus d'une étiquette de qualité certifiée. Les dispositions de l'article 8 trouvent leur fondement juridique dans les articles 15 et 16, § 1^{er}, de la loi normes de produits, lus pour autant que de besoin en combinaison avec la compétence générale d'exécution conférée au Roi par l'article 108 de la Constitution.

Il faut observer que les arrêtés pris en exécution de l'article 15, § 3, de la loi normes de produits doivent être proposés conjointement par les ministres ayant l'environnement, la santé publique et l'économie dans leurs attributions. Cette prescription vaut en l'espèce pour l'article 8, § 3, alinéa 2, du projet.

FORMALITÉS

5. Le projet a été communiqué le 6 juillet 2009 à la Commission européenne en application de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

La Commission européenne a estimé dans un avis circonstancié que la mesure visée présente des aspects pouvant éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur ⁽³⁾.

⁽³⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 98/34/CE, l'adoption du projet a dès lors été reportée de six mois. Ce délai a expiré le 7 janvier 2010.

Conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 98/34/CE, la Belgique devra faire rapport à la Commission sur la suite qu'elle a l'intention de donner à cet avis circonstancié. Selon le délégué, elle ne l'a pas encore fait, mais elle s'exécutera dans les plus brefs délais. La Commission pourra ensuite réagir.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, la Commission européenne a fait savoir dans un avis circonstancié que les dispositions en projet présentent des aspects pouvant créer des obstacles à la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur (article 28 du Traité CE, aujourd'hui l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽⁴⁾).

Les griefs de la Commission concernent un certain nombre de dispositions d'une version antérieure du projet, qui correspondent aux dispositions suivantes du projet actuellement soumis pour avis:

- l'interdiction de commercialiser des pellets de bois non conformes aux normes de produits déterminées dans le projet (articles 3, § 1^{er}, premier tiret, et 5);
- l'obligation d'apposer une "étiquette de qualité certifiée" sur les sacs de pellets de bois commercialisés en Belgique (articles 3, § 1^{er}, second tiret, et 4);
- l'obligation pour les importateurs de communiquer les quantités de pellets de bois importés (article 6, § 2).

La Commission européenne a ensuite considéré que de telles restrictions à la libre circulation des marchandises pourraient être justifiées sur la base d'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 du Traité CE (aujourd'hui l'article 36 du

⁽⁴⁾ L'article 34 s'énonce comme suit:
"Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres."

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽⁵⁾) ou par l'une des exigences impératives consacrées par la jurisprudence de la Cour de justice, à condition que, dans l'un et l'autre cas, cette mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ⁽⁶⁾. Selon la Commission, les autorités belges n'ont pas prouvé ni la nécessité des exigences relatives à la commercialisation des pellets de bois ni la proportionnalité des mesures prises, notamment la destruction de produits en cas de non-respect des conditions imposées par le projet.

Les auteurs du projet s'efforcent apparemment de répondre aux deux premières objections en prévoyant, d'une part, que l'autorité compétente reconnaît les labels de qualité qui sont certifiés par d'autres États (de l'Union européenne ou hors de celle-ci) s'ils répondent aux normes européennes et projets de normes européennes relatives aux exigences de qualité des pellets de bois (article 3, § 2) et, d'autre part, que les labels de qualité visés doivent figurer sur tous les sacs de pellets (article 3, § 3). En outre, on ne prévoit plus la destruction des produits non conformes aux exigences en projet, mais seulement l'obligation de les retirer du marché (article 8, § 6). En ce qui concerne la troisième objection, les auteurs du projet estiment que la Commission européenne a perdu de vue que l'obligation de déclaration ne vise que les producteurs et importateurs belges (article 6, § 2).

Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement si les auteurs du projet apportent une réponse suffisante aux objections de la Commission européenne. En ce qui concerne les normes de produit visées par le projet, il est certes prévu une reconnaissance des labels de qualité étrangers mais la mise sur le marché belge des produits requiert toujours le

⁽⁵⁾ L'article 36 s'énonce comme suit:
"Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres."

⁽⁶⁾ Voir notamment les arrêts de la Cour de justice, cités dans l'avis circonstancié, du 8 mai 2003, ATRAL, n/ C-14/02, Rec. p. I-4431, point 64, et du 7 juin 2007, Commission/Belgique, n/ C-254/05, Rec. p. I-4269, point 33.

respect de certaines exigences minimales ⁽⁷⁾. En ce qui concerne l'exigence d'une étiquette de qualité certifiée, l'article 3, §§ 1^{er} et 3, ne permet pas de savoir avec certitude si un label de qualité étranger peut se substituer à l'étiquette visée par le projet ou s'il faut plutôt l'ajouter à celle-ci. Enfin, il n'est pas sûr que la Commission européenne se satisfera du fait que l'obligation de déclaration s'applique exclusivement aux entreprises belges, dès lors, notamment, qu'elle porte également sur la quantité des pellets de bois importés.

Le projet soulevant encore des questions, il serait peut-être opportun que ses auteurs le soumettent une nouvelle fois à la Commission européenne avant de le présenter à la signature du Roi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

7. L'article 3 de la loi du 20 juillet 1990, que mentionne le premier alinéa du préambule, a été abrogé. Cette disposition ne peut par conséquent procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Le premier alinéa doit être omis.

⁽⁷⁾ Interrogé au sujet de la compatibilité de ces règles avec le droit de l'U.E., le délégué a déclaré qu'il serait peut-être opportun d'encore modifier le texte de l'article 3, § 2, plus avant. Il a proposé le texte suivant: "Dans le cas où des pellets répondent à des labels de qualité certifiés par d'autres États membres de l'Union européenne ou d'autres États hors de l'Union européenne et pour autant que le niveau de qualité soit comparable aux exigences de qualité de l'article 5, les dispositions du § 1^{er} ne sont pas appliquées.". Ce nouveau texte ne semble toutefois pas être sensiblement différent du texte soumis au Conseil d'État.

8. La loi du 14 juillet 1991, dont fait état le deuxième alinéa du préambule, a été remplacée par la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur. Ni l'article 14 de la loi du 14 juillet 1991, ni une quelconque disposition de la loi du 6 avril 2010 ne procurent toutefois de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Le deuxième alinéa doit dès lors être omis.

9. On insérera un nouvel alinéa (premier alinéa) faisant référence aux articles 37 et 108 de la Constitution (voir les observations 4.2 et 4.5).

10. Le troisième alinéa actuel sera adapté compte tenu des observations relatives au fondement juridique de l'arrêté en projet (voir les observations 4.1, 4.3, 4.4 et 4.5).

11. Selon les règles de légistique en vigueur, il est préférable de rédiger la référence à l'avis du Conseil d'État de la manière suivante:

"Vu l'avis 48.459/3 du Conseil d'État, donné le 12 juillet 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽⁸⁾.

12. La formule de proposition sera adaptée conformément à l'observation y afférente (observation 4.5).

L'article 11 du projet sera également adapté en ce sens.

⁽⁸⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 36.1 et formule F 3-5-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 2

13. L'article 2, 1/, définit la notion d'"appareil de chauffage non industriel" comme étant "tout appareil de chauffage visé par l'arrêté royal du ...".

À la question de savoir à quel arrêté royal il est précisément fait référence, le délégué a répondu ce qui suit:

"Il s'agit de l'AR réglementant les exigences de rendement et les valeurs maximales d'émissions de polluants atmosphériques des appareils de chauffage alimenté en combustible solide. Cet AR n'est pas encore signé ni publié."

Cet arrêté n'existant pas encore, l'article 2, 1/, doit définir tous les appareils de chauffage que vise l'arrêté royal à adopter. Une autre possibilité serait d'attendre l'adoption de l'arrêté visé par le Roi.

Article 3

14. Le texte néerlandais de l'article 3, § 2, utilise le terme "kwaliteitskeurmerk", tandis que le texte néerlandais de l'article 3, § 3, emploie celui de "kwaliteitslabel". Par contre, le texte français correspondant recourt exclusivement au terme "labels de qualité certifiés".

Le texte néerlandais doit toujours associer le même terme à la même notion.

15. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 2, on utilisera le terme "bevoegde overheid", défini par l'article 2, 10/, du projet, plutôt que le terme "bevoegde autoriteit".

Cette observation s'applique également à l'article 9.

16.1. L'article 3, § 2, dispose que l'autorité compétente doit notamment reconnaître les labels de qualité certifiés par d'autres États hors de l'Union européenne s'ils

.../...

répondent à des "projets" de normes européennes relatives aux exigences de qualité des pellets de bois.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a observé ce qui suit:

"Les projets de normes européennes prEN ont une existence qui permet de les utiliser faute de mieux et en attendant leur statut définitif de EN. Pensez-vous que cela entraîne une confusion? Si oui, je propose de ne pas parler de projet de norme et seulement de norme."

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de faire uniquement référence à des normes définitives et donc pas à des "projets de normes européennes".

Cette observation s'applique également à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er} (lire: article 5, alinéa 2) et à l'annexe I, dans la mesure où il y est fait référence à des normes "prEN" nommément désignées.

16.2. En ce qui concerne les normes européennes définitives, ni l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2 (lire: article 5, alinéa 2), ni l'annexe I ne précisent de quel type de normes il s'agit. Une telle imprécision ne favorise pas non plus la sécurité juridique.

Les normes visées devraient être spécifiées. Le cas échéant, on peut utiliser une définition générale à cet effet. Il faudra cependant veiller en tout cas à ce que la substance de ces normes soit à tout moment établie d'une manière explicite et à ce que les justiciables puissent en prendre connaissance.

Article 4

17. L'article 4, § 3, dispose que les étiquettes (de qualité certifiée) doivent être rédigées dans le respect des règles sur l'emploi des langues.

On n'aperçoit pas à quelles "règles sur l'emploi des langues" il est fait référence.

Par ailleurs, il faut observer que seul le législateur est en droit de réglementer l'emploi des langues. La disposition en projet sera dès lors omise du projet.

.../...

Article 5

18. Pour la fixation de normes de produits, l'article 5 fait référence à des normes EN, CEN/TS, prEN et même à une norme DIN allemande.

En ce qui concerne les normes prEN, il est renvoyé à l'observation 16.1.

En ce qui concerne les autres normes, qui ont un caractère définitif, il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation 16.2.

Article 7

19. À l'article 7, § 1^{er}, du projet, on constate une discordance entre le texte français qui dispose que "Les laboratoires agréés se font connaître auprès du Ministre" et le texte néerlandais prescrivant que "De erkende laboratoria [...] bekend [zijn] bij de Minister".

Cette discordance devra être éliminée en adaptant le texte néerlandais au texte français.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	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

P. LEMMENS