

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.624/3
VAN 13 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 22 november 2011 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 oktober 2011 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH)’ 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 ¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe, wat de Federale Staat betreft, in te stemmen met het samenwerkingsakkoord van 17 oktober 2011 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

Dat samenwerkingsakkoord is een licht aangepaste versie van een vorige versie waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State adviezen 49.218/VR² en 49.842/3³ heeft gegeven.

2.2. Zoals vermeld in de aanhef van het samenwerkingsakkoord, is het samenwerkingsakkoord het gevolg van de beslissing van de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu, uitgebreid voor REACH, van 22 oktober 2008, om bevoegdheden van de federale en gewestelijke overheden en bevoegdheden van de gemeenschappen⁴ gezamenlijk uit te oefenen in een samenwerkingsakkoord, om aldus te zorgen voor een gecoördineerde en doeltreffende

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder “rechtsgrond” verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

² Advies 49.218/VR van 1 maart 2011 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à l’enregistrement, l’évaluation et l’autorisation des substances chimiques, ainsi qu’aux restrictions applicables à ces substances (REACH)’.

³ Advies 49.842/3 van 5 juli 2011 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH)’.

⁴ Wat de gemeenschappen betreft, wordt in de aanhef van het samenwerkingsakkoord verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 10 december 2003 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor de samenwerking tussen de beleidsdomeinen van milieu en gezondheid.

tenuitvoerlegging van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006⁵.

Daartoe wordt in artikel 3, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord, dat 27 artikelen bevat, bepaald waarop de gecoördineerde tenuitvoerlegging van de REACH-verordening betrekking heeft, en worden bij artikel 3, § 3, ervan verscheidene instanties opgericht die de uitwerking van een geïntegreerd beleid voor de controle van chemische stoffen over hun hele levenscyclus moeten coördineren, namelijk het Comité REACH, het Wetenschappelijk comité REACH en het Forum Nationaal REACH. In de artikelen 7 tot 9 van het samenwerkingsakkoord wordt de samenstelling van het Comité REACH vastgesteld, worden de taken bepaald die eraan worden toegekend,⁶ en wordt dat Comité ermee belast zijn huishoudelijk reglement vast te stellen; in de artikelen 10 tot 14 enerzijds en de artikelen 15 tot 17 anderzijds wordt hetzelfde bepaald voor wat respectievelijk het Wetenschappelijk Comité REACH⁷ en het Forum Nationaal REACH⁸ betreft. Bij artikel 5 van het samenwerkingsakkoord

⁵ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 ‘inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie’ (hierna: de REACH-verordening)

⁶ Het Comité REACH wordt er onder meer mee belast de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu, uitgebreid voor REACH, voorstellen te doen van voordracht, aanwijzing of benoeming van de Belgische leden voor of in de organen van het Europees Agentschap voor chemische stoffen, een officiële Belgische vertegenwoordiger aan te wijzen voor elke vergadering van het Comité bedoeld in artikel 133 van de REACH-verordening, voorstellen te doen met betrekking tot de leden van het Wetenschappelijk Comité REACH, de lijst op te maken van de deskundigen die bereid zijn zitting te hebben in de werkgroepen van de comités ter uitvoering van artikel 87 van de REACH-verordening, kennis te nemen van en een standpunt in te nemen aangaande verschillende gevallen bepaald in de REACH-verordening, te zorgen voor overleg met het Forum Nationaal REACH en te zijner attentie een advies uit te brengen over het nationaal controlebeleidsplan, afspraken te maken inzake de informatie-uitwisseling tussen de verschillende personen die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de REACH-verordening en te voorzien in informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen met betrekking tot het beleid inzake chemische stoffen in milieuvergunningplichtige inrichtingen, en wijzigingen van het samenwerkingsakkoord voor te stellen.

⁷ Het Wetenschappelijk Comité REACH wordt ermee belast diverse gemotiveerde adviezen uit te brengen over een aantal technische aspecten, en de collegiale toetsing te verrichten (‘peer review’) van verscheidene dossiers samengesteld door België in het kader van de tenuitvoerlegging van de REACH-verordening.

⁸ Het Forum Nationaal REACH wordt ermee belast het overleg te organiseren voor de coördinatie van de controlemethodes in België, onder meer door het opstellen van een jaarlijks nationaal controlebeleidsplan, zich aan te sluiten bij projecten voor een geharmoniseerde handhaving en bij gezamenlijke controleprojecten van de lidstaten, toe te zien op de coördinatie van de eventuele deelname aan projecten voor uitwisseling van inspecteurs tussen lidstaten, het Belgische lid van het Forum van het Europees Agentschap voor chemische stoffen bij zijn taken te ondersteunen, het onderdeel ‘handhaving’ van het jaarverslag uit te werken ter uitvoering van artikel 127 van de REACH-verordening, adviezen te geven aan het Comité REACH over onder meer de afdwingbaarheid van de voorstellen voor beperkingen, en ‘elke andere taak’ te vervullen die aan het Forum is toegewezen na overleg met het Comité REACH.

wordt door de hiervoor bevoegde contracterende partij ook de ‘bevoegde instantie’ aangewezen in de zin van artikel 121 van de REACH-verordening, namelijk een dienst van het directoraat-generaal Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. De taken van die instantie worden opgesomd in artikel 6 van het akkoord. De FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie wordt bij artikel 18 van het samenwerkingsakkoord aangewezen als de dienst voor technische ondersteuning belast met de tenuitvoerlegging van artikel 124, tweede alinea, van de REACH-verordening, en in dat verband belast met het beheer van de nationale helpdesk die het mogelijk maakt technische ondersteuning te bieden zodat aan fabrikanten, importeurs, downstreamgebruikers en overige belanghebbende partijen informatie kan worden verstrekt over hun respectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen overeenkomstig de REACH-verordening, met name wat de registratie van stoffen betreft. De coördinatie tussen de verschillende federale en gewestelijke inspectiediensten wordt geregeld in de artikelen 19 en 20 van het samenwerkingsakkoord. Bij artikel 20, § 2, wordt het Comité REACH bovendien belast met het uitwerken van een protocol, dat bekrachtigd moet worden door de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu, dat voor REACH met verscheidene federale ministers wordt uitgebreid (hierna ‘ICL REACH’ genoemd), waarin de taak van elke controledienst wordt omschreven en de nadere regels voor samenwerking worden vastgesteld. De partijen bij het samenwerkingsakkoord verbinden zich er in artikel 21 van het samenwerkingsakkoord bovendien toe in hun respectieve regelgeving in sancties te voorzien voor overtredingen van de bepalingen van de REACH-verordening, de samenhang zowel van de strafprocedures van de verschillende overheden als van de straffen waarin bij de verschillende wetten wordt voorzien te evalueren, en in voorkomend geval de eventuele maatregelen uit te vaardigen om belangrijke inconsistenties die bij die evaluaties aan het licht zouden zijn gekomen, te verhelpen. Artikel 22 van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de begrotingsbepalingen die verband houden met de toepassing van het samenwerkingsakkoord, terwijl artikel 23 de bestemming regelt van de verschillende vergoedingen betaald door het Europees Agentschap voor chemische stoffen, opgericht bij artikel 75 van de REACH-verordening. Hoofdstuk 5 van het samenwerkingsakkoord, dat de artikelen 24 tot 27 bevat, heeft betrekking op de regels voor de evaluatie en de opzegging van het akkoord, de regels voor de beslechting van geschillen, en op de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord.

Er behoort tevens op gewezen te worden dat de ICL REACH uitdrukkelijk belast wordt met de ‘bekrachtiging’ van de voorstellen van voordracht, aanwijzing of benoeming van de Belgische leden van het Europees Agentschap voor chemische stoffen gedaan door het Comité REACH (artikel 9, § 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord), de ‘bekrachtiging’ van het protocol opgemaakt door het Comité REACH betreffende de taak van elk van de controlediensten en de wijze van samenwerking (artikel 20, § 2, van het samenwerkingsakkoord), de goedkeuring van het jaarlijkse verslag over de gemeenschappelijke kosten opgemaakt door het Comité REACH

(artikel 22, § 8, van het samenwerkingsakkoord), het kennisnemen van het door het Comité REACH goedgekeurde jaarlijkse verslag betreffende de evaluatie van de uitvoering van het samenwerkingsakkoord (artikel 24 van het samenwerkingsakkoord), en de beslechting van de geschillen tussen de partijen betreffende de uitlegging en de uitvoering van het samenwerkingsakkoord die niet opgelost konden worden binnen de coördinatiestructuren die bij dat akkoord in het leven zijn geroepen, alvorens enig rechtscollege wordt geadieerd zoals bedoeld in artikel 92bis, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In het voornoemde advies 49.218/VR heeft de Raad van State bij de vorige versie van het samenwerkingsakkoord een aantal algemene opmerkingen geformuleerd. Hierna worden deze algemene opmerkingen herhaald in zover ze nog relevant zijn voor het voorliggende samenwerkingsakkoord van 17 oktober 2011:

(vertaling)

“1. Sommige bepalingen van het samenwerkingsakkoord zijn te vaag, waardoor onzekerheid blijft bestaan omtrent hun precieze strekking en het moeilijk is ze met volle kennis van zaken te onderzoeken.

Naast datgene wat elders wordt opgemerkt, kan de aandacht aldus gevestigd worden op de volgende onduidelijkheden:

(...)

b) Artikel 3, § 2, luidt als volgt:

‘De partijen bij dit akkoord coördineren de uitwerking van een geïntegreerd controlebeleid van chemische stoffen over hun hele levenscyclus, vanaf hun vervaardiging of hun binnenbrengen in België, tot en met het stadium van hun gebruik, en wisselen daartoe informatie uit in uitvoering van artikel 125 van de REACH Verordening.’

De afdeling Wetgeving vraagt zich af wat de concrete strekking is van die bepaling. Houdt ze in dat andere maatregelen dan die uitdrukkelijk genoemd in het samenwerkingsakkoord (inzonderheid die genoemd in artikel 17, 1°, en in de artikelen 20 en 21) uitgevaardigd mogen worden zonder dat het akkoord eerst gewijzigd wordt, en zo ja door wie en volgens welke procedure?

(...)

d) Artikel 17, 1°, bepaalt dat een ‘nationaal controlebeleidsplan’ wordt opgemaakt ‘ter coördinatie van het controlebeleid in België’. In het laatste lid daarvan wordt bepaald dat ‘[d]e partijen bij dit akkoord [...] de timing voor het opstellen van hun individuele controleplannen op elkaar [afstemmen], met het oog op een efficiënte coördinatie ter voorbereiding van het jaarlijkse nationaal controleplan’.

Zoals ze is geredigeerd kan op basis van die bepaling van het samenwerkingsakkoord niet duidelijk uitgemaakt worden wat de inhoud en de concrete strekking zijn van het jaarlijks nationaal controlebeleidsplan. Ze laat evenmin toe uit te maken of elk van de partijen bij het samenwerkingsakkoord zich ertoe verbindt de in de tekst genoemde ‘individuele controleplannen’ uit te werken. Bovendien blijft de vraag - ook al lijkt de tekst van het samenwerkingsakkoord de indruk te wekken dat het uitwerken van individuele controleplannen in het akkoord gezien wordt als een onderdeel van de voorbereiding van het nationaal controlebeleidsplan, wat logischerwijze inhoudt dat de individuele controleplannen uitgewerkt worden voordat het nationaal controlebeleidsplan definitief wordt goedgekeurd - of de individuele controleplannen uitgewerkt worden voor of na de definitieve goedkeuring van het nationaal controlebeleidsplan.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat in het samenwerkingsakkoord niet wordt aangegeven welke de ‘bevoegde overheden’ zijn die belast zijn met de goedkeuring van het jaarlijkse nationaal controlebeleidsplan.

e) De strekking en de precieze inhoud van de taak die bij artikel 17, 6°, aan het Nationaal REACH-forum wordt toegewezen om advies te verlenen met betrekking tot de ‘afdwingbaarheid van voorstellen voor beperkingen’, zijn niet duidelijk.

(...)

2. Uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld zijn, of de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of de Belgen individueel zouden kunnen binden, pas uitwerking kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het akkoord zelf alle regels die de partijen binden moet vermelden, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de in voorkomend geval bij het akkoord opgerichte organen zouden

aannemen⁹, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen¹⁰.

Wat dat betreft zijn *in casu* de volgende artikelen vatbaar voor kritiek, tenzij eraan een verzoenende interpretatie gegeven moet worden, wat niet *a priori* blijkt uit de redactie ervan:

a) artikel 3, § 1, 7°, en artikel 3, § 2, indien deze bepalingen zo begrepen moeten worden dat ze aanleiding kunnen geven tot het uitvaardigen van andere maatregelen dan die waarin uitdrukkelijk is voorzien in het samenwerkingsakkoord, zonder dat dit eerst wordt gewijzigd¹¹;

(...)

c) artikel 6, 6°, waarbij het REACH-comité ermee wordt belast aan de bevoegde instantie de uitvoering van nieuwe taken toe te vertrouwen volgens de door het Comité bepaalde wijze;

(...)

⁹ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Zie in die zin diverse adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, inzonderheid advies 24.479/VR van 24 oktober 1995 over het voorontwerp dat het decreet van het Waals Gewest van 16 januari 1997 is geworden ‘portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages’ (*Parl.St.* W.Gew.R. 1995-1996, nr. 162/1, bijlagen, 3 en 4); advies 35.424/VR van 24 juni 2003 over het voorontwerp dat het decreet van het Waals Gewest van 29 april 2004 is geworden ‘portant approbation de l'accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté Germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé’ (*Parl.St.* W.Parl. 2003-2004, nr. 675/1, 20 en 21); advies 42.387/VR van 27 maart 2007 over het voorontwerp dat de wet van 15 mei 2007 is geworden houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007 (*Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-2411/1, 33 tot 35).

¹⁰ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Kunnen worden beschouwd als artikelen die aan die criteria beantwoorden: artikel 4, § 1, voor zover erbij het Comité REACH ermee wordt belast de procedures en maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor een veilige uitwisseling van gegevens tussen de personen die door de federale en gewestelijke overheden zijn aangewezen om de REACH-verordening uit voeren, artikel 4, § 2, voor zover erbij het Comité REACH ermee wordt belast te bepalen welke informatie wordt uitgewisseld tussen de personen die door de federale en gewestelijke overheden zijn aangewezen om de REACH-verordening uit te voeren en op welke wijze dat gebeurt, alsook artikel 12, §§ 2 en 3, voor zover erbij het Comité REACH ermee wordt belast de voorwaarden vast te stellen volgens welke het Wetenschappelijk Comité REACH zijn taken uitvoert, alsook de voorwaarden volgens welke het advies uitbrengt.

¹¹ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: Cf. *supra*, algemene opmerking 1, a) en b).

e) artikel 17, 7°, op basis waarvan het REACH-comité nieuwe taken kan toevertrouwen aan het Nationaal REACH-forum;

f) artikel 20, § 2, dat verwijst naar een 'protocol', uitgewerkt door het REACH-comité en bekrachtigd door de ICL REACH, waarin de taak van elke van de controlediensten en de wijze van samenwerking wordt vastgesteld.

(...)

4. Tal van bepalingen van het samenwerkingsakkoord verwijzen naar het optreden van welbepaalde, nauwkeurig geïdentificeerde diensten van de federale of gewestelijke overheid.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt¹², is deze werkwijze niet adequaat.

Het is immers niet duidelijk om welke reden de federale overheid en de gewesten zouden moeten instemmen met de aanwijzing, door elk van hen, van de verschillende diensten of instellingen die het meest geschikt worden geacht om de verschillende taken te vervullen die bepaald zijn in het samenwerkingsakkoord, en dat teneinde te zorgen voor de uitvoering van de REACH-verordening.

De aandacht wordt erop gevestigd dat de gehanteerde werkwijze bovendien de bijzonder zware verplichting inhoudt om een daaropvolgend samenwerkingsakkoord te sluiten en dat ter goedkeuring voor te leggen aan alle betrokken wetgevers in de gevallen waarbij één van de partijen één of meerdere andere instanties wenst aan te wijzen dan de oorspronkelijk voorgeschreven instantie of instanties. Het is derhalve beter de bevoegde instanties niet bij naam te noemen in het samenwerkingsakkoord zelf, en elk bevoegdheidsniveau afzonderlijk deze aanwijzing te laten doen.

5. Het samenwerkingsakkoord bevat verschillende bepalingen die betrekking hebben op de toegang van het publiek tot informatie.

Hierover dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt:

¹² Voetnoot 14 uit het geciteerde advies: Zie reeds in verband hiermee de volgende adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State: advies 25.732/9 van 9 december 1996 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest relatif à la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit; advies 46.688/VR van 23 juni 2009 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS).

(...)

b) Bij artikel 6, 4°, wordt de bevoegde instantie belast met ‘het verlenen van toegang tot informatie die betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van de REACH-verordening en in het bijzonder het verlenen van de toegang tot de informatie die raadpleegbaar is in de informatiedatabanken bedoeld in artikel 77, tweede lid [¹³], e), van de REACH-verordening, op een overeen te komen wijze, en rekening houdend met de vereisten en omstandigheden waarop de bevoegde instantie geen vat heeft’.

Zoals ze is geredigeerd, laat deze bepaling erover onzekerheid bestaan dat iets anders wordt bedoeld dan de toegang tot de raadpleegbare informatie die zich bevindt in de databanken bedoeld in artikel 77, lid 2, e), van de REACH-verordening.

Men mag hoe dan ook niet over het hoofd zien dat de artikelen 77, lid 2, e), en 119 van de REACH-verordening aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen de verplichting opleggen om het publiek de toegang tot de informatie te waarborgen, bedoeld in artikel 77, lid 2, e). Het is de afdeling Wetgeving derhalve niet duidelijk waarom in het samenwerkingsakkoord moet worden bepaald dat het de bevoegde instantie is die het publiek de toegang tot deze informatie dient te waarborgen.”

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 11

4. Luidens artikel 11, § 1, 6°, zal in het huishoudelijk reglement van het Wetenschappelijk Comité REACH de procedure dienen te worden opgenomen “die moet worden gevolgd in geval er redenen lijken te bestaan om een lid te ontslaan, waarbij een ontslag slechts mogelijk is na de betrokkene te hebben gehoord inzake de in dit verband aangebrachte redenen”.

In principe kan een huishoudelijk reglement enkel louter praktische bepalingen bevatten inzake de interne organisatie of de werking van een instelling of dienst en kunnen erin geen verdergaande bepalingen, zoals de ontslagprocedure voor de leden, worden opgenomen.

Deze aangelegenheid dient in het samenwerkingsakkoord zelf te worden geregeld.

¹³ Voetnoot 20 uit het geciteerde advies: Lees: lid 2.

Artikel 26

5. Zoals ook in het voornoemde advies 49.218/VR reeds is opgemerkt, dient, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, vierde lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 in het samenwerkingsakkoord de wijze van aanwijzing van de leden van het rechtscollège, behalve wat de voorzitter betreft, te worden geregeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.624/3
DU 13 DECEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 22 novembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 17 octobre 2011 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH)', 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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment, en ce qui concerne l'État fédéral, à l'accord de coopération du 17 octobre 2011 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement et l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH).

Cet accord de coopération est une version légèrement adaptée d'une version précédente sur laquelle la section de législation du Conseil d'État a donné les avis 49.218/VR ² et 49.842/3 ³.

2.2. Comme l'indique le préambule de l'accord de coopération, celui-ci fait suite à la décision de la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie pour REACH, du 22 octobre 2008, d'exercer de manière commune des compétences des autorités fédérale et régionales et des compétences des communautés ⁴ dans un accord de coopération, afin de mettre

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Avis 49.218/VR du 1^{er} mars 2011 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH)'.

³ Avis 49.842/3 du 5 juillet 2011 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH)'.

⁴ Pour ce qui concerne les Communautés, le préambule de l'accord de coopération renvoie à l'accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé.

en œuvre l'exécution coordonnée et efficace des dispositions du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 ⁵.

À cette fin, l'accord de coopération, qui compte 27 articles, précise, en son article 3, §§ 1^{er} et 2, les points sur lesquels porte l'exécution coordonnée du Règlement REACH et institue, au § 3 du même article, diverses instances en vue de coordonner l'élaboration d'une politique de contrôle intégrée des substances chimiques tout au long de leur cycle de vie, à savoir le Comité REACH, le Comité scientifique REACH et le Forum national REACH. Les articles 7 à 9 de l'accord de coopération fixent la composition du Comité REACH, définissent les tâches qui lui sont attribuées ⁶ et confèrent à ce Comité le soin d'établir son règlement d'ordre intérieur; les articles 10 à 14, d'une part, et les articles 15 à 17, d'autre part, font de même pour ce qui concerne respectivement le Comité scientifique REACH ⁷ et le Forum national REACH ⁸. À l'article 5 de l'accord de coopération, la partie contractante compétente à cet effet procède également à la désignation de l'« Autorité compétente » au sens de l'article 121 du Règlement REACH - à savoir un service de la Direction générale Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement -, les tâches de cette Autorité étant

⁵ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

⁶ Le Comité REACH est, entre autres, chargé de formuler à l'attention de la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie pour REACH, les projets de proposition ou de désignation des membres belges des organes de l'agence européenne des produits chimiques, de désigner un représentant officiel belge pour chaque réunion du Comité visé à l'article 133 du Règlement REACH de formuler des propositions concernant les membres du Comité scientifique REACH, d'élaborer la liste des experts disposés à siéger dans les groupes de travail des comités en exécution de l'article 87 du Règlement REACH, de prendre connaissance et de prendre position dans différents cas prévus par le Règlement REACH, d'assurer la concertation avec le Forum national REACH et de formuler à son attention un avis sur le Plan national de contrôle, de se mettre d'accord en ce qui concerne l'échange d'information entre les diverses personnes chargées de l'exécution du Règlement REACH ainsi que de prévoir un échange d'information entre les parties concernées, relative à la politique des substances chimiques dans les installations soumises à permis d'environnement, et de proposer des amendements à l'accord de coopération.

⁷ Le Comité scientifique REACH est chargé d'émettre divers avis motivés sur un certain nombre d'aspects d'ordre technique, ainsi que de réaliser le contrôle par les pairs (« peer review ») de divers dossiers établis par la Belgique dans le cadre de l'exécution du Règlement REACH.

⁸ Le Forum national REACH est chargé d'assurer l'organisation de la concertation en vue d'une coordination des pratiques de contrôle en Belgique, notamment par l'établissement d'un Plan national de contrôle annuel, de s'associer à des projets de mise en œuvre harmonisée et à des projets de contrôle conjoints entre États membres, de veiller à la coordination de la participation éventuelle à des projets d'échange d'inspecteurs entre États membres, d'assurer le soutien au membre belge du Forum de l'Agence européenne des produits chimiques dans ses fonctions, d'élaborer le volet 'mise en œuvre' du rapport annuel en exécution de l'article 127 du Règlement REACH, de formuler les avis destinés au Comité REACH concernant, entre autres, l'applicabilité des propositions de restrictions, et d'accomplir 'chaque autre tâche' attribuée après concertation avec le Comité REACH.

énumérées à l'article 6 de l'accord. Le SPF Économie, PME, Classes Moyennes et Énergie est désigné par l'article 18 de l'accord de coopération comme le service d'assistance technique responsable de l'exécution de l'article 124, deuxième alinéa, du Règlement REACH et chargé à cette fin de gérer le Helpdesk national permettant d'assurer une assistance technique, en vue de communiquer aux fabricants, aux importateurs, aux utilisateurs en aval et à toute autre partie intéressée, des informations sur les responsabilités et les obligations respectives qui leur incombent, en vertu du Règlement REACH, en particulier concernant l'enregistrement des substances. La coordination entre les différents services d'inspections fédérales et régionales fait l'objet des articles 19 et 20 de l'accord de coopération, l'article 20, § 2, chargeant par ailleurs le Comité REACH d'élaborer un protocole, à ratifier par la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie pour REACH à divers ministres fédéraux (ci-après la 'CIE REACH'), décrivant le rôle de chacun des services de contrôle et fixant les modalités de leur coopération. Les parties à l'accord de coopération s'engagent par ailleurs, à l'article 21 de l'accord de coopération, à introduire dans leurs réglementations respectives les sanctions aux infractions aux dispositions du Règlement REACH, à évaluer tant la cohérence de la procédure en matière de sanctions entre les différentes autorités que la cohérence entre les sanctions prévues dans les différentes législations et à prendre, le cas échéant, les mesures éventuelles de nature à pallier les incohérences significatives qui auraient été mises en évidence à la suite de ces évaluations. Les dispositions budgétaires liées à l'application de l'accord de coopération sont réglées à l'article 22 de l'accord de coopération, tandis que l'article 23 traite de la destination des diverses indemnités payées par l'Agence européenne des produits chimiques instituée par l'article 76 du Règlement REACH. Le chapitre 5 de l'accord de coopération, comprenant les articles 24 à 27, traite des modalités d'évaluation et de résiliation de l'accord et des modalités de règlement des litiges, ainsi que de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération.

Il convient également d'observer que la CIE REACH est expressément chargée de 'ratifier' les projets de proposition ou de désignation des membres belges de l'Agence européenne des produits chimiques formulés par le Comité REACH (article 9, § 1^{er}, 1^o, de l'accord de coopération), de 'ratifier' le protocole élaboré par le Comité REACH relatif au rôle de chacun des services de contrôle et aux modalités de contrôle (article 20, § 2, de l'accord de coopération), d'approuver le rapport annuel des coûts communs rédigé par le Comité REACH (article 22, § 8, de l'accord de coopération), de prendre connaissance du rapport annuel d'évaluation de l'exécution de l'accord de coopération approuvé par le Comité REACH (article 24 de l'accord de coopération) et de trancher, préalablement à toute saisine de la juridiction visée à l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les litiges entre les parties concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord de coopération qui n'auraient pas trouvé une solution au sein des structures de coordination mises en place par cet accord.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Dans l'avis 49.218/VR précité, le Conseil d'État a formulé un certain nombre d'observations générales sur la précédente version de l'accord de coopération. Elles sont reproduites ci-après dans la mesure où elles sont encore pertinentes pour l'accord de coopération du 17 octobre 2001 à l'examen :

« 1. Certaines dispositions de l'accord de coopération sont insuffisamment précises, laissant ainsi incertaine leur portée exacte et rendant difficile leur examen en parfaite connaissance de cause.

Outre ce qui sera dit dans d'autres observations, l'accent peut ainsi être mis sur les imprécisions suivantes :

(...)

b) L'article 3, § 2, est rédigé comme suit :

'Les parties au présent accord coordonnent l'élaboration d'une politique de contrôle intégrée des substances chimiques tout au long de leur cycle de vie, depuis leur fabrication ou leur introduction en Belgique jusqu'au stade de leur utilisation inclus, et échantent à cet effet des informations à l'occasion de l'exécution de l'article 125 du Règlement REACH'.

La section de législation se demande quelle est la portée concrète de cette disposition. Implique-t-elle que d'autres mesures que celles expressément prévues par l'accord de coopération (en particulier celles visées à l'article 17, 1°, et aux articles 20 et 21) puissent être adoptées sans que celui-ci ne soit préalablement modifié et, si oui, par qui et selon quelle procédure ?

(...).

d) L'article 17, 1°, prévoit l'établissement d'un 'Plan national de contrôle annuel', et ce 'pour coordonner la politique de contrôle en Belgique'. En son dernier alinéa, il indique que 'les parties au présent accord accordent le timing pour l'élaboration de leurs plans de contrôle individuels, en vue d'une coordination efficace dans la préparation du plan national de contrôle'.

Telle qu'ainsi rédigée, cette disposition de l'accord de coopération ne permet pas de déterminer clairement l'objet et la portée concrète du Plan national de contrôle annuel. Elle ne permet pas davantage d'apercevoir si chacune des parties à l'accord de coopération s'engage à élaborer les 'plans de contrôle individuels' que vise le texte. En outre, même si le texte de l'accord de coopération semble donner lieu à penser que

l'accord conçoit l'élaboration des plans de contrôle individuels comme un élément de la préparation du Plan national de contrôle, ce qui, logiquement, implique que les plans de contrôle individuels soient élaborés avant l'adoption définitive du Plan national de contrôle, la question reste toutefois posée si l'élaboration des plans de contrôle individuel précède ou non l'adoption définitive du Plan national de contrôle.

Enfin, il y a encore lieu d'observer que l'accord de coopération est en défaut d'indiquer quelles sont les 'autorités compétentes' chargées d'approuver le Plan national de contrôle annuel.

e) La portée et l'objet précis de la mission, que l'article 17, 6°, attribue au Forum national REACH, de donner des avis concernant 'l'applicabilité des propositions de restrictions', n'apparaissent pas clairement.

(...)

2. Il résulte de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les accords de coopération qui, comme tel est le cas de l'accord de coopération à l'examen, portent sur des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance ou pourraient grever l'État, les Communautés ou les Régions ou lier des Belges individuellement, ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs concernés.

La nécessité d'un assentiment préalable signifie notamment que l'ensemble des obligations auxquelles se soumettent les parties à un accord de coopération doivent, dans la mesure où elles entrent dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, être connues des législateurs concernés au moment où ils donnent leur assentiment. Il s'ensuit que l'accord lui-même doit énoncer l'ensemble des règles qui lient les parties, et qu'il n'a pas à être complété par des règles qu'adopteraient les organes créés, le cas échéant, par l'accord⁹, réserve faite des règles qui n'entrent pas

⁹ Note 7 de l'avis cité : Voir en ce sens divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment les avis suivants l'avis 24.479/VR, donné le 24 octobre 1995, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 janvier 1977 portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages (*Doc. parl.*, C.R.W., 1995-1996, n° 162/1, annexes, pp. 3 et 4); l'avis 35.424/VR, donné le 24 juin 2003, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 29 avril 2004 [portant] approbation de l'accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté Germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 675/1, pp. 20 et 21); l'avis 42.387/VR, donné le 27 mars 2007, sur l'avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007 (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2411/1, pp. 33 à 35).

dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, telles que des règles internes propres au fonctionnement des organes¹⁰.

En l'espèce, s'exposent à cet égard à critique, à moins qu'elles ne doivent être interprétées de manière conciliante, ce qui ne ressort pas *a priori* de leur rédaction :

a) l'article 3, § 1^{er}, 7°, et l'article 3, § 2, si ces dispositions sont à comprendre en ce sens qu'elles appellent l'adoption d'autres mesures que celles expressément prévues par l'accord de coopération, sans que celui-ci ne soit préalablement modifié¹¹ ;

(...)

c) l'article 6, 6°, qui charge le Comité REACH de confier à l'Autorité compétente la mise en œuvre de tâches nouvelles, selon les modalités qu'il détermine ;

(...)

e) l'article 17, 7°, qui permet au Comité REACH d'attribuer des tâches nouvelles au Forum national REACH ;

f) l'article 20, § 2, qui renvoie à un 'protocole' élaboré par le Comité REACH et ratifié par la CIE REACH pour la détermination du rôle de chacun des services de contrôle et des modalités de leur coopération.

(...)

4. De nombreuses dispositions de l'accord de coopération font référence à l'intervention de services déterminés, précisément identifiés, de l'autorité fédérale ou des régions.

¹⁰ Note 8 de l'avis cité : Peuvent être considérés comme répondant à ces critères, l'article 4, § 1^{er}, en tant qu'il charge le Comité REACH d'arrêter les procédures et mesures nécessaires à l'échange sécurisé des données entre les personnes désignées par les autorités fédérales et régionales en vue d'exécuter le Règlement REACH, l'article 4, § 2, en tant qu'il charge le Comité REACH de déterminer le contenu de l'information et les modalités d'organisation de l'échange d'information entre les personnes désignées par les autorités fédérales et régionales en vue d'exécuter le Règlement REACH, de même que l'article 12, §§ 2 et 3, en tant que le Comité REACH est chargé de déterminer les conditions d'exécution des tâches du Comité scientifique REACH, ainsi que les conditions auxquelles celui-ci rend des avis.

¹¹ Note 9 de l'avis cité : Voir l'observation générale n° 1, a) et b), ci-dessus.

Comme l'a déjà observé la section de législation¹², cette manière de faire est inadéquate.

En effet, on n'aperçoit pas pour quel motif l'autorité fédérale et les régions devraient donner leur accord à la désignation, par chacun d'eux, des différents services ou institutions considérés comme les plus à même de remplir les diverses tâches prévues dans l'accord de coopération, et ce en vue d'assurer l'exécution du Règlement REACH.

L'attention est attirée sur ce que le procédé utilisé implique, en outre, l'obligation, particulièrement lourde, de conclure un accord de coopération subséquent et de soumettre celui-ci à l'assentiment de tous les législateurs concernés, dans les cas où l'une des parties souhaiterait désigner un ou des autres organismes que celui ou ceux qui avaient été initialement prévus. Mieux vaut, dès lors, éviter de désigner nommément les organismes compétents dans l'accord de coopération lui-même, et laisser chaque niveau de pouvoir procéder seul à cette désignation.

5. L'accord de coopération contient diverses dispositions touchant à l'accès du public à l'information.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

(...)

b) L'article 6, 4°, charge l'Autorité compétente d'assurer l'accès à l'information concernant l'exécution du Règlement REACH et en particulier l'accès à l'information qui est consultable dans les bases de données visées à l'article 77, deuxième alinéa [¹³], e), du Règlement REACH, d'une manière à convenir, et en tenant compte des exigences et circonstances sur lesquelles l'Autorité compétente n'a pas prise'.

Ainsi rédigée, cette disposition laisse incertain le point de savoir si elle vise autre chose que l'accès aux informations consultables contenues dans les bases de données visées à l'article 77, § 2, e), du Règlement REACH.

¹² *Note 14 de l'avis cité* : Voir déjà, sur ce point, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 25.732/9, donné le 9 décembre 1996, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif à la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit; et l'avis 46.688/VR, donné le 23 juin 2009, sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organismes à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS).

¹³ *Note 20 de l'avis cité* : Lire : § 2.

En tout état de cause, on ne peut perdre de vue que c'est à l'Agence européenne des produits chimiques que les articles 77, § 2, e), et 119 du Règlement REACH imposent l'obligation d'assurer au public l'accès aux informations que vise l'article 77, § 2, e). La section de législation n'aperçoit donc pas pourquoi prévoir dans l'accord de coopération qu'il incombe à l'Autorité compétente d'assurer au public l'accès à ces informations ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 11

4. Selon l'article 11, § 1^{er}, 6°, le règlement d'ordre intérieur du Comité scientifique REACH devra prévoir la procédure « qui doit être suivie dans le cas où il y a des raisons pour démissionner un membre; une démission n'est possible qu'après que l'intéressé a été entendu par rapport aux raisons qui ont été mis[es] en avant ».

En principe, un règlement d'ordre intérieur peut uniquement contenir des dispositions pratiques concernant l'organisation interne ou le fonctionnement d'un organisme ou d'un service et ne peut pas comporter de dispositions plus fondamentales, comme par exemple la procédure de démission des membres.

Cette matière doit être réglée dans l'accord de coopération même.

Article 26

5. Comme il a également déjà été observé dans l'avis 49.218/VR, il y a lieu, conformément à l'article 92*bis*, § 5, alinéa 4, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, de régler dans l'accord de coopération le mode de désignation des membres de la juridiction autres que le président.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur P. LEMMENS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS