



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.875/3
van 18 maart 2013

avis 52.875/3
du 18 mars 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
benamingen en de kenmerken
van de gasolies bestemd voor
verwarming en voor gebruik in
niet voor de weg bestemde
mobiele machines'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux dénominations et aux
caractéristiques des gasoils
destinés au chauffage et à
l'usage dans des engins
mobiles non routiers'

Op 11 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 18 maart 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de benamingen en de kenmerken van de gasolies bestemd voor verwarming en voor gebruik in niet voor de weg bestemde mobiele machines'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2013.

*

Le 11 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie et à la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 18 mars 2013, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux dénominations et aux caractéristiques des gasoils destinés au chauffage et à l'usage dans des engins mobiles non routiers'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 5 mars 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bruno SEUTIN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mars 2013.

*

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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens het opschrift van het ontwerp van koninklijk besluit heeft het ontwerp betrekking op de benamingen en de kenmerken van de gasolies bestemd voor verwarming en voor gebruik in niet voor de weg bestemde mobiele machines.

Het ontwerp strekt tot gedeeltelijk omzetting van artikel 1, 4), van richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG’.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 3 oktober 2002 ‘tot vervanging van het koninklijk besluit van 7 maart 2001 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasolie voor verwarming’.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3.1. De richtlijn waarvan de gedeeltelijke omzetting wordt beoogd, strekt tot “de totstandbrenging van een interne markt voor brandstoffen voor het wegvervoer en niet voor de weg bestemde mobiele machines en waarborging van minimumniveaus van milieubescherming bij het gebruik van deze brandstoffen”.¹ Uit die doelstelling van de richtlijn blijkt dat deze aangelegenheden regelt die te maken hebben met de marktordening en de bescherming van het leefmilieu.

De vraag rijst of de federale overheid bevoegd is om alle bepalingen van het ontwerp vast te stellen.

3.2.1. De federale overheid is op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd voor het mededingingsrecht en het recht inzake handelspraktijken, met uitzondering van de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale en lokale aard.

In die bepaling vindt de federale overheid de bevoegdheid om de benaming en de niet-leefmilieugebonden kenmerken (voor zover vermeld in de normen waarnaar in het ontwerp

¹ Zie overweging 44 van richtlijn 2009/30/EG.

verwezen wordt) van brandstoffen vast te stellen, evenals voor de bepalingen in het ontwerp die betrekking hebben op de vermelding van de benaming en de merktekens bij de verkoop of de levering van brandstoffen en op de informatie die in de tankstations moet worden geafficheerd.

3.2.2. De bescherming van het leefmilieu is daarentegen in beginsel zaak van de gewesten (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Op die principiële bevoegdheid van de gewesten wordt evenwel, luidens het tweede lid, 1°, van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ten behoeve van de federale overheid, een uitzondering gemaakt wat “het vaststellen van de productnormen” betreft.

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de regeling vervat in het voorliggende ontwerp vast te stellen, moet die regeling bijgevolg kunnen worden aangemerkt als betrekking hebbend op “productnormen”, in de zin van de laatstgenoemde bepaling.

Zoals uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt, kunnen productnormen worden omschreven als “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product 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 product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.²

Er moet evenwel worden benadrukt dat alleen voorschriften waaraan producten moeten beantwoorden *bij het op de markt brengen*, te beschouwen zijn als “productnormen” waarvan het vaststellen aan de federale overheid wordt voorbehouden.³ Een maatregel die een situatie regelt die zich voordoet nadat een product op de markt is gebracht, zoals het gebruik van dat product in het leefmilieu, kan in beginsel niet worden aangemerkt als “productnorm” in de zin die het Grondwettelijk Hof eraan geeft.⁴ De federale overheid kan bij het vaststellen van een productnorm weliswaar voorwaarden voorschrijven die door hun aard noodzakelijkerwijs een weerslag hebben op het gebruik van het betreffende product,⁵ maar zonder zich de bevoegdheid van de gewesten aan te matigen, kan ze geen bepalingen vaststellen die er rechtstreeks toe strekken het gebruik van het genoemde product in het leefmilieu te regelen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

² Zie onder meer GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4 en GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.1.

³ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2. Zie tevens tal van adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in die zin, inzonderheid advies 27.333/3 van 17 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot 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’ (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 49-1673/1, 50 e.v.), alsook advies 49.255/VR/3 van 22 maart 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 november 2011 ‘houdende bepaling van productnormen voor biobrandstoffen’ en advies 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

⁴ Zie betreffende dit onderscheid inzonderheid het voornoemde advies 27.333/3.

⁵ Zie in deze zin het voornoemde advies 27.333/3, waarin het voorbeeld wordt gegeven van normen die voorschrijven dat een product bepaalde eigenschappen moet bezitten die het gebruik van dat product al dan niet mogelijk maken (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 49-1673/1, 55).

In zoverre in het ontwerp normen worden opgelegd die moeten worden nageleefd bij het op de markt brengen van gasolie extra en verwarmingsgasolie, gaat het om “productnormen” in de hiervóór genoemde zin. In zoverre is de federale overheid dan ook bevoegd om die normen vast te stellen.

Met enkele bepalingen van het ontwerp wordt rechtstreeks beoogd het gebruik van deze gasolies te regelen, *nadat deze op de markt zijn gebracht*. Zo wordt in artikel 2, § 3, van het ontwerp bepaald dat het verboden is een product te gebruiken als gasolie extra of verwarmingsgasolie indien het niet de kenmerken bezit gedefinieerd in respectievelijk de normen EN 590 en NBN T52-716, laatste uitgave. Luidens artikel 2, § 4, van het ontwerp is de gasolie die mag worden gebruikt voor niet voor de weg bestemde mobiele machines (met inbegrip van binnenschepen wanneer deze niet op zee varen), landbouwtrekkers, bosbouwmachines en railvoertuigen, wanneer deze niet op zee varen, de gasolie extra. Zulke bepalingen zijn geen productnormen.

De federale overheid is dan ook slechts bevoegd om deze aan te nemen voor zover ze kunnen worden gekoppeld aan andere bevoegdheden die de federale overheid bezit.

3.2.3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit ook gezocht in artikel 5, § 2, eerste lid, 1° en 4°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’. Luidens die bepaling kan de Koning teneinde onder meer de volksgezondheid te beschermen, het gebruik van een product aan voorwaarden onderwerpen, opschorten of verbieden (1°) en bepaalde producten uit de markt doen nemen (4°).

De vraag rijst of de federale overheid op grond hiervan het gebruik van de in artikel 2, §§ 3 en 4, van het ontwerp bedoelde gasolies kan regelen.

3.2.3.2. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt dat, onder voorbehoud van de bevoegdheden die bij artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzake het gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen zijn toegekend, de bescherming van de volksgezondheid niet aan de bevoegdheid van de federale wetgever is onttrokken.⁶ Uit diezelfde rechtspraak blijkt evenwel ook dat de federale wetgever op basis van zijn residuaire bevoegdheid ter zake slechts bepalingen kan aannemen voor zover het geen aangelegenheden betreft waarvoor de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn.⁷

3.2.3.3. Richtlijn 2009/30/EG, waarvan het ontwerp de gedeeltelijke omzetting beoogt, strekt, naast de totstandbrenging van een interne markt voor brandstoffen voor het wegvervoer en niet voor de weg bestemde mobiele machines, tot de waarborging van minimumniveaus van milieubescherming bij het gebruik van deze brandstoffen. Wat dat laatste betreft heeft de richtlijn als finaliteit het leefmilieu te beschermen.

⁶ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

⁷ *Ibidem*.

De bescherming van het leefmilieu is in beginsel zaak van de gewesten. Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te nemen teneinde de gevaren en de gevolgen van het gebruik van de in het ontwerp bedoelde gasolies voor de menselijke gezondheid te verminderen,⁸ op zijn minst wat betreft het beperken van de blootstelling van de mens aan de gevaren verbonden aan het gebruik van deze producten die in het leefmilieu worden verspreid.⁹ De gewestbevoegdheid inzake leefmilieu strekt zich aldus uit tot de volksgezondheid wanneer ze op het leefmilieu van de mens betrekking heeft.

Gelet hierop kan de federale overheid zich dan ook niet op haar residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid beroepen, nu het regelen van het gebruik van de in artikel 2, §§ 3 en 4, van het ontwerp bedoelde gasolies gebeurt met het oog op de bescherming van het leefmilieu, wat duidelijk tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

3.2.3.4. Uit het voorgaande volgt dat met het bepaalde in artikel 2, §§ 3 en 4, de federale overheid haar bevoegdheid overschrijdt en deze bepalingen dan ook uit het ontwerp dienen te worden gelicht.

⁸ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', het volgende opgemerkt: "volksgezondheid is een van de finaliteiten van de bij artikel 6, § 1, II, [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980] aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu" (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 148).

⁹ In zijn arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009 betreffende gewestelijke bepalingen die ertoe strekken te zorgen voor de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, heeft het Grondwettelijk Hof in verband met de bevoegdheid inzake milieubescherming die bij artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten wordt verleend, het volgende geoordeeld:

"B.4.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1° van die bepaling [art. 6, § 1, II, eerste lid. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft: 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder] de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, te regelen, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting van het leefmilieu.

Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te treffen ter voorkoming en beperking van de risico's verbonden aan niet-ioniserende stralingen, met inbegrip van de beperking van de blootstelling van de mens aan het risico van dergelijke stralingen die zich doorheen zijn leefmilieu verspreiden. De omstandigheid dat zulke maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, doet geen afbreuk aan de gewestelijke bevoegdheid. Het leefmilieubeleid strekt er immers toe de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren" (zie betreffende de gevolgen die aan dit arrest zijn gegeven tevens arrest nr. 193.456 van 20 mei 2009 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 'houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz' is vernietigd). Er kan van worden uitgegaan dat de lering van het arrest van het Hof in beginsel van toepassing is op alle soorten maatregelen die de hinder bestrijden die in het leefmilieu wordt verspreid en dat de vaststelling van dergelijke maatregelen dus tot de gewestbevoegdheid inzake milieubescherming behoort, ook wanneer deze maatregelen de bescherming van de menselijke gezondheid nastreven.

RECHTSGROND

4.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 5, § 1, eerste lid, 1° en 3°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ en door artikel 11 van de wet van 6 april 2010 ‘betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming’.

Artikel 5, § 2, eerste lid, 1° en 4°, van de wet van 21 december 1998 kan daarentegen geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, nu de in het ontwerp geregelde aangelegenheid niet kan worden ingepast in de bevoegdheid van de federale overheid inzake de bescherming van de volksgezondheid.

4.2. Voor artikel 4, § 2, van het ontwerp lijkt geen rechtsgrond voorhanden te zijn.

Artikel 4, § 2, van het ontwerp luidt als volgt:

“§ 2. De praktische modaliteiten voor [een] systematische controle op het naleven van de kenmerken van de gasolie extra en verwarmingsgasolie, werden vastgelegd in het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten, laatst gewijzigd door het koninklijk besluit van 26 mei 2002.

De resultaten van de controles uitgevoerd door het Fonds van de Analyse van Aardolieproducten, mogen gebruikt worden voor het vaststellen van alle inbreuken op de bepalingen van dit besluit.”

Bij artikel 160 van de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’ is, ten gunste van het Fonds voor de analyse van de olieproducten, een heffing ingevoerd om alle kosten die voortvloeien uit de analyses van aardolieproducten te dekken. Op basis van onder meer deze bepaling is het koninklijk besluit van 8 februari 1995 ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten’ genomen, waarnaar in het geciteerde artikel 4, § 2, eerste lid, wordt verwezen.

Noch dat artikel 160, noch enige bepaling van de voornoemde wet van 21 december 1998 of van de voornoemde wet van 6 april 2010 lijken rechtsgrond te bieden voor artikel 4, § 2, tweede lid, van het ontwerp. Tenzij de stellers van het ontwerp een andere bepaling kunnen aanwijzen die rechtsgrond kan bieden voor artikel 4, § 2, dient deze bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten bij gebrek aan rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. De verwijzing in de aanhef naar de wetten die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, dient in chronologische volgorde te gebeuren. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen bijgevolg van plaats te worden verwisseld.

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond is opgemerkt (opmerking 4.1), dient de verwijzing in het huidige tweede lid van de aanhef naar artikel 5, § 2, eerste lid, 1° en 4°, van de erin vermelde wet van 21 december 1998 te worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 2

7. In artikel 2, §§ 1 en 3, van het ontwerp wordt verwezen naar EN-, NBN- en ISO-normen.

Wat de ISO-norm betreft, dient te worden opgemerkt dat deze norm niet door de constitutioneel (of Europeesrechtelijk) daartoe bevoegde organen tot stand is gebracht, niet is onderworpen aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving, en niet in het Belgisch Staatsblad (of het Publicatieblad van de Europese Unie) is bekendgemaakt.

Om enigszins aan deze bezwaren tegemoet te komen, zal minstens de vindplaats van die norm moeten worden aangegeven.

Artikel 4

8. Luidens artikel 4, § 1, van het ontwerp zijn de ambtenaren van de Algemene Directie Controle en Bemiddeling en van de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie belast met het toezicht op de toepassing van het te nemen besluit.

In artikel 15, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 21 december 1998 wordt echter bepaald dat de door de Koning aangewezen personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu toezien op de naleving van de bepalingen van onder meer deze wet en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten. Andere ambtenaren kunnen slechts overeenkomstig artikel 15, § 1, derde lid, van dezelfde wet bijkomend door de Koning worden aangewezen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Indien het de bedoeling is het toezicht op de naleving van het te nemen besluit ook op te dragen aan de in artikel 4, § 1, bedoelde ambtenaren, dient het voorliggende besluit vastgesteld te worden na overleg in de Ministerraad.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat in artikel 133, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 6 april 2010 wordt bepaald dat het aan de minister bevoegd voor de economie toekomt, en dus niet aan de Koning, om de ambtenaren aan te wijzen die bevoegd zijn om de in de artikelen 124 tot 127 van deze wet vermelde inbreuken op te sporen en vast te stellen.¹⁰ De in artikel 4, § 1, bedoelde ambtenaren kunnen dan ook niet door de Koning worden belast met het toezicht op de naleving van het te nemen besluit in zoverre dit toezicht betrekking heeft op bepalingen die uitvoering geven aan artikel 11 van de wet van 6 april 2010.

¹⁰ Bij artikel 124, eerste lid, 2°, van de wet van 6 april 2010 wordt de overtreding van de besluiten genomen ter uitvoering van onder meer artikel 11 van dezelfde wet bestraft met een geldboete van 250 tot 10.000 euro.

Artikel 6

9. Luidens artikel 6 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gewone regel inzake de inwerkingtreding van besluiten, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding.

*

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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Selon son intitulé, le projet d'arrêté royal concerne les dénominations et les caractéristiques des gasoils destinés au chauffage et à l'usage dans des engins mobiles non routiers.

Le projet a pour objectif la transposition partielle de l'article 1^{er}, 4), de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 'modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE'.

Le projet vise à se substituer à l'arrêté royal du 3 octobre 2002 'remplaçant l'arrêté royal du 7 mars 2001 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil de chauffage'.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3.1. La directive que le projet vise à transposer partiellement a pour objectif d'« établir un marché unique des carburants destinés au transport routier et aux engins mobiles non routiers et à faire respecter les niveaux minimaux de protection environnementale lors de l'utilisation

desdits carburants »¹. Il ressort de cet objectif de la directive que celle-ci règle des matières relatives à l'organisation du marché et à la protection de l'environnement.

La question se pose de savoir si l'autorité fédérale est compétente pour adopter toutes les dispositions du projet.

3.2.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est compétente pour le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce, à l'exception de l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional ou local.

Cette disposition attribue à l'autorité fédérale le pouvoir de fixer la dénomination et les caractéristiques non liées à l'environnement (pour autant qu'elles soient mentionnées dans les normes auxquelles le projet fait référence) de carburants, et d'arrêter les dispositions du projet concernant la mention de la dénomination et le marquage lors de la vente ou de la livraison de carburants ainsi que les informations qui doivent être affichées dans les stations-service.

3.2.2. Par contre, la protection de l'environnement relève en principe de la compétence des régions (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980). L'alinéa 2, 1°, de l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale de 8 août 1980 instaure néanmoins, au profit de l'autorité fédérale, une exception à cette compétence dévolue en principe aux régions, en ce qui concerne « l'établissement des normes de produits ».

Par conséquent, afin que l'autorité fédérale soit compétente pour établir les règles énoncées dans le projet à l'examen, ces règles doivent pouvoir être qualifiées de « normes de produits » au sens de la dernière disposition citée.

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les normes de produits peuvent être définies 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 polluants 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'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits »².

Il y a toutefois lieu de souligner que seules les prescriptions auxquelles doivent répondre les produits *lors de la mise sur le marché* doivent être regardées comme « normes de produits » dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale³. Une mesure qui règle une

¹ Voir le considérant 44 de la directive 2009/30/CE.

² Voir entre autres C.C., n° 2/2009, 15 janvier 2009, B.5.4 et C.C., n° 149/2010, 22 décembre 2010, B.4.1.

³ C.C., n° 2/2009, 15 janvier 2009, B.5.4 ; C.C., n° 149/2010, 22 décembre 2010, B.4.2. Voir aussi de nombreux avis, en ce sens, notamment l'avis 27.333/3 du 17 mars 1998 sur un avant-projet devenu 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' (*Doc. parl.* Chambre, 1997-98, n° 49-1673/1, 50 et suivants), ainsi que l'avis 49.255/VR/3 du 22 mars 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 novembre 2011 'établissant des normes de produits pour les biocarburants' et l'avis 52.679/VR/3 du 26 février 2013 sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale'.

situation se produisant après la mise sur le marché d'un produit, comme l'utilisation de ce produit dans l'environnement, ne peut en principe pas être considérée comme « norme de produits » au sens que lui donne la Cour constitutionnelle⁴. L'autorité fédérale peut certes, lors de l'établissement d'une norme de produits, imposer des conditions qui, par leur nature, auront nécessairement une répercussion sur l'utilisation du produit concerné⁵, mais elle ne peut adopter, sans empiéter sur la compétence des régions, des dispositions qui visent directement à régler l'utilisation dudit produit dans l'environnement en vue de protéger ce dernier.

Dans la mesure où le projet impose des normes à respecter lors de la mise sur le marché de gasoil extra et de gasoil de chauffage, il s'agit de « normes de produits » au sens précité. Dans ce cadre, l'autorité fédérale est par conséquent compétente pour établir ces normes.

Certaines dispositions du projet visent directement à réglementer l'utilisation de ces gasoils, après leur mise sur le marché. Ainsi, l'article 2, § 3, du projet dispose qu'il est interdit d'utiliser un produit comme gasoil extra ou gasoil de chauffage, s'il ne présente pas les caractéristiques définies respectivement par les normes EN 590 et NBN T52-716, dernière édition. En vertu de l'article 2, § 4, du projet, le gasoil qui peut être utilisé pour les engins mobiles non routiers (y compris les bateaux de navigation intérieure lorsqu'ils ne sont pas en mer), les tracteurs agricoles et forestiers et les véhicules ferroviaires lorsqu'ils ne sont pas en mer, est la qualité gasoil extra. De telles dispositions ne sont pas des normes de produits.

L'autorité fédérale n'est dès lors compétente pour adopter ces dispositions que dans la mesure où elles peuvent se rattacher à d'autres de ses compétences.

3.2.3.1. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est également recherché à l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, 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, de la santé et des travailleurs'. Conformément à cette disposition, le Roi peut, en vue de protéger entre autres la santé publique, soumettre à certaines conditions, suspendre ou interdire l'utilisation d'un produit (1^o) et faire retirer du marché certains produits (4^o).

La question se pose de savoir si l'autorité fédérale peut, sur cette base, régir l'utilisation des gasoils visés à l'article 2, §§ 3 et 4, du projet.

3.2.3.2. Il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, sous réserve des compétences attribuées aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce qui concerne la politique de santé, la protection de la santé publique n'est pas soustraite à la compétence du législateur fédéral⁶. Il ressort également de cette jurisprudence que le législateur fédéral, sur la base de sa compétence résiduelle en la matière, ne peut adopter des dispositions

⁴ Concernant cette distinction, voir notamment l'avis 27.333/3 précité.

⁵ Voir en ce sens l'avis 27.333/3 précité, qui cite l'exemple de normes prescrivant qu'un produit doit avoir certaines propriétés rendant son utilisation possible ou non (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, n° 49-1673/1, p. 55).

⁶ C.C., n° 2/2009, 15 janvier 2009, B.5.2.

que pour autant qu'elles ne concernent pas des matières pour lesquelles les régions et les communautés sont compétentes⁷.

3.2.3.3. La directive 2009/30/CE, dont le projet vise la transposition partielle, a pour objectif non seulement d'établir un marché unique des carburants destinés au transport routier et aux engins mobiles non routiers, mais aussi de faire respecter les niveaux minimaux de protection environnementale lors de l'utilisation desdits carburants. Concernant ce dernier point, la directive a pour finalité de protéger l'environnement.

La protection de l'environnement relève en principe de la compétence des régions. Cette compétence implique celle de prendre des mesures afin de réduire les dangers et les conséquences de l'utilisation des gasoils visés dans le projet pour la santé humaine⁸, du moins pour ce qui concerne la limitation de l'exposition de l'homme aux dangers liés à l'utilisation de ces produits qui sont répandus dans l'environnement⁹. La compétence régionale en matière environnementale s'étend donc à la santé publique lorsqu'elle concerne l'environnement de l'homme.

En conséquence, l'autorité fédérale ne peut donc pas se prévaloir de sa compétence résiduelle en matière de santé publique étant donné que l'utilisation des gasoils visés à l'article 2, §§ 3 et 4, du projet est réglée en vue de protéger l'environnement, ce qui relève clairement de la compétence des régions.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Dans son avis 34.339/AV du 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante : « volksgezondheid is een van de finaliteiten van de bij artikel 6, § 1, II, [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980] aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu » (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1, p.148).

⁹ Dans son arrêt n° 2/2009 du 15 janvier 2009 relatif à des dispositions régionales visant à veiller à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit concernant la compétence en matière de protection de l'environnement attribuée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 :

« B.4.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement; le législateur régional trouve dans le 1^o de cette disposition [art. 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau : 1^o La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit] la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions portées à l'environnement.

Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux radiations non ionisantes, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à la compétence régionale. En effet, la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé » (concernant les suites qui ont été données à cet arrêt, voir aussi l'arrêt n° 193.456 du 20 mai 2009 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, annulant l'arrêté royal du 10 août 2005 'fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz'). On peut considérer que l'enseignement de l'arrêt de la Cour s'applique en principe à tous les types de mesures de lutte contre les nuisances qui sont répandues dans l'environnement et que l'adoption de telles mesures relève donc de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement, même lorsque ces mesures ont pour objectif la protection de la santé humaine.

3.2.3.4. Il découle de ce qui précède qu'avec les dispositions énoncées dans l'article 2, §§ 3 et 4, l'autorité fédérale excède sa compétence et qu'il y a par conséquent lieu de retirer ces dispositions du projet.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, 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, de la santé et des travailleurs' et l'article 11 de la loi du 6 avril 2010 'relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur' procurent un fondement juridique à la plupart des dispositions de l'arrêté en projet.

L'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o en 4^o, de la loi du 21 décembre 1998 ne peut par contre pas procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet, étant donné que la matière régie par le projet ne peut s'inscrire dans la compétence de l'autorité fédérale relative à la protection de la santé publique.

4.2. L'article 4, § 2, du projet paraît être dépourvu de fondement juridique.

L'article 4, § 2, du projet s'énonce comme suit :

« § 2. Les modalités pratiques pour le contrôle systématique du respect des caractéristiques du gasoil extra et du gasoil de chauffage sont définies dans l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'Analyse des Produits pétroliers, dernièrement modifié [lire : modifié en dernier lieu] par l'arrêté royal du 26 mai 2002.

Les résultats des contrôles effectués par le Fonds d'Analyse des Produits pétroliers peuvent être utilisés pour la constatation de toute infraction aux dispositions du présent arrêté. »

L'article 160 de la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses' à instauré, au bénéfice du Fonds d'analyse des produits pétroliers, une redevance pour couvrir l'ensemble des frais résultant des analyses des produits pétroliers. C'est notamment sur la base de cette disposition, qu'a été pris l'arrêté royal du 8 février 1995 'fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'Analyse des Produits pétroliers', auquel fait référence l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, cité.

Ni cet article 160, ni aucune disposition des lois du 21 décembre 1998 et du 6 avril 2010 précitées ne paraissent procurer un fondement juridique à l'article 4, § 2, alinéa 2, du projet. Sauf si les auteurs du projet peuvent désigner une autre disposition susceptible de procurer un fondement juridique à l'article 4, § 2, cette disposition doit être omise du projet à défaut de fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. La référence, dans le préambule, aux lois qui procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet, doit respecter l'ordre chronologique. Il y a donc lieu d'intervertir les premier et deuxième alinéas du préambule.

6. Conformément à l'observation relative au fondement juridique (observation 4.1), la référence, dans le deuxième alinéa actuel du préambule, à l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, de la loi du 21 décembre 1998 qu'il mentionne, doit être supprimée.

DISPOSITIF

Article 2

7. L'article 2, §§ 1^{er} et 3, du projet fait référence à des normes EN, NBN et ISO.

Concernant la norme ISO, il y a lieu d'observer que celle-ci n'a pas été édictée par les organes compétents pour le faire en vertu de la constitution (ou du droit européen), qu'elle n'a pas été soumise aux garanties régissant la confection de la législation, ni été publiée au Moniteur belge (ou au Journal officiel de l'Union européenne).

Pour répondre tant soit peu à ces objections, il faudra au moins indiquer la référence de cette norme.

Article 4

8. En vertu de l'article 4, § 1^{er}, du projet, les agents de la Direction générale de Contrôle et Médiation et de la Direction générale de l'Énergie du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie, sont chargés de surveiller l'application de l'arrêté envisagé.

L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 21 décembre 1998 dispose cependant que les membres du personnel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement désignés par le Roi contrôlent entre autres l'application des dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution. D'autres agents ne peuvent en outre être désignés par le Roi, conformément à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la même loi, que par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Si l'intention est également de confier le contrôle de l'application de l'arrêté envisagé aux agents visés à l'article 4, § 1^{er}, l'arrêté à l'examen doit être pris après délibération en Conseil des ministres.

Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'article 133, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 6 avril 2010 dispose qu'il revient au ministre qui a l'Économie dans ses attributions, et donc non au Roi, de désigner les agents qui sont compétents pour rechercher et constater les

infractions mentionnées aux articles 124 à 127 de cette loi ¹⁰. Les agents visés à l'article 4, § 1^{er}, ne peuvent dès lors pas être chargés par le Roi de surveiller l'application de l'arrêté envisagé dans la mesure où cette surveillance concerne des dispositions qui mettent en œuvre l'article 11 de la loi du 6 avril 2010.

Article 6

9. Selon l'article 6 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation à la règle usuelle relative à l'entrée en vigueur des arrêtés, il faut renoncer à l'entrée en vigueur immédiate.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹⁰ L'article 124, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 6 avril 2010 précitée punit d'une amende de 250 à 10.000 euros l'infraction aux arrêtés pris en exécution notamment de l'article 11 de cette même loi.