



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.401/1
van 19 maart 2014

avis 55.401/1
du 19 mars 2014

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake het milieu'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière d'environnement'

Op 17 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake het milieu'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2014.

*

Le 17 février 2014, 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, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 6 mars 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2014.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet strekt ertoe 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’, alsook de wet van 12 juli 1973 ‘op het natuurbehoud’ te wijzigen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

2. Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van de productnormen. In deze bepaling vindt de federale overheid de algemene bevoegdheid om de in het hoofdstuk 2 van het voorliggende ontwerp vervatte bepalingen aan te nemen.

Artikel 6, § 1, III, 2°, van diezelfde bijzondere wet kent de bevoegdheid voor de natuurbescherming en het natuurbehoud toe aan de gewesten, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen. Hoofdstuk 3 van het voorliggende ontwerp past binnen deze federale bevoegdheid.

3. Het ontwerp bevat echter een aantal bepalingen waarin aangelegenheden worden geregeld die een bevoegdheidsprobleem kunnen doen rijzen. Meer bepaald kan de vraag rijzen of de wetgever zich door het aannemen van die bepalingen niet zou begeven op een terrein dat behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

3.1. Artikel 6 van het ontwerp strekt ertoe artikel 17 van de wet van 21 december 1998 aan te vullen, teneinde de overtreding van bepaalde artikelen van verordening (EU) nr. 649/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 ‘betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen’ strafbaar te stellen.¹

Wat de bestraffing van de overtreding van deze artikelen van verordening (EU) nr. 649/2012 betreft, dient te worden opgemerkt dat die bestraffing enkel kan gebeuren binnen de federale bevoegdheid inzake productnormering. De federale wetgever is enkel bevoegd voor de bestraffing van de overtredingen van die bepalingen voor zover deze bepalingen tot de federale bevoegdheid inzake productnormen behoren. Het is aan te bevelen deze beperkende voorwaarde uitdrukkelijk in het ontwerp van wet in te schrijven² (zie verder opmerking *sub* 4).

3.2. Artikel 6, 2°, van het ontwerp strekt ertoe artikel 17 van de wet van 21 december 1998 aan te vullen, teneinde de overtreding van artikel 5, punt 2, van verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende

¹ Dit ter uitvoering van artikel 28 van verordening (EU) nr. 649/2012.

² Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de wet van 27 juli 2011 ‘tot wijziging 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’.

persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG' strafbaar te stellen.³

Deze strafbaarstelling kan evenwel niet worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake de productnormen, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar heeft betrekking op de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu.⁴ Deze bepaling moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het verdient aanbeveling om in hoofdstuk 1 van het ontwerp een artikel toe te voegen, waarin wordt gesteld dat de wet tot doel heeft strafsancities voor de overtreding van de verordening (EU) nr. 649/2012 en van de verordening (EG) nr. 850/2004 vast te stellen.⁵

Artikel 2

5. De ontworpen wijziging wordt aangebracht in de inleidende zin van artikel 2 van de wet van 21 december 1998. Men schrijve dan ook 'In artikel 2, inleidende zin, van de wet van 21 december 1998 ...'.

Artikel 3

6. Artikel 15, § 2, 3°, van de wet van 21 december 1998 dat wordt gewijzigd, bevat geen lid 2. Men schrappe bijgevolg de woorden 'lid 2'.

Artikel 4

7. In het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, van de wet van 21 december 1998 vervange men de woorden "Europese Gemeenschap" door de woorden "Europese Unie". Men vermeldte bovendien het volledige opschrift van de richtlijn 2009/125/EG, zijnde de richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 'betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten'.

³ Dit ter uitvoering van artikel 13 van de verordening (EG) nr. 850/2004.

⁴ Zie artikel 13, 4°, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 10 mei 2012 'betreffende de afstemming op de richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht'.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de wet van 27 juli 2011 'tot wijziging 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'.

In hetzelfde ontworpen artikel wordt verwezen naar de verordeningen die opgenomen zijn in de bijlage bij deze wet. De wet van 21 december 1998 bevat meerdere bijlagen en in verschillende ervan worden verordeningen opgesomd. Er dient specifiek te worden verwezen naar de bedoelde bijlage.

Artikel 8

8. Artikel 30 van de verordening (EU) nr. 649/2012 trekt de verordening (EG) nr. 689/2008 in met ingang van 1 maart 2014, en bepaalt dat verwijzingen naar verordening (EG) nr. 689/2008 gelden als verwijzingen naar de verordening (EU) nr. 649/2012. In het licht hiervan komt het voor dat het niet nodig is de verwijzing in bijlage I bij de wet van 21 december 1998 naar de verordening (EG) nr. 689/2008 te behouden.

Artikel 9

9. De verwijzing naar het koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden’ moet worden aangevuld met de juiste datum van dit koninklijk besluit.

Artikel 11

10. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 45*bis*, § 1, van de wet van 12 juli 1973 vervange men ‘niet-uitheemse’ door ‘uitheemse’. In de Nederlandse versie van de ontworpen paragrafen 2 tot 4 van hetzelfde artikel 45*bis*, vervange men ‘specimenen’ door ‘specimens’.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier 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’, ainsi que la loi du 12 juillet 1973 ‘sur la conservation de la nature’.

COMPÉTENCE DE L’AUTORITÉ FÉDÉRALE

2. En vertu de l’article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale ‘de réformes institutionnelles’ du 8 août 1980, l’autorité fédérale est compétente pour établir les normes de produits. Cette disposition procure à l’autorité fédérale la compétence générale pour adopter les dispositions contenues au chapitre 2 du projet à l’examen.

L'article 6, § 1^{er}, III, 2°, de cette même loi spéciale attribue aux régions la compétence à la protection et à la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles. Le chapitre 3 du projet à l'examen s'inscrit dans le cadre de cette compétence fédérale.

3. Le projet contient toutefois un certain nombre de dispositions réglant des matières qui peuvent soulever un problème de compétence. Plus précisément, la question peut se poser de savoir si en adoptant ces dispositions, le législateur n'empiéterait pas sur un domaine qui relève de la compétence des régions.

3.1. L'article 6 du projet tend à compléter l'article 17 de la loi du 21 décembre 1998 afin de sanctionner l'infraction à certains articles du règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux' ¹.

En ce qui concerne la répression de l'infraction à ces articles du règlement (UE) n° 649/2012, il y a lieu d'observer qu'elle ne peut être imposée que dans les limites de la compétence fédérale en matière de normes de produit. Le législateur fédéral est uniquement compétent pour sanctionner les infractions à ces dispositions dans la mesure où celles-ci relèvent de la compétence fédérale en matière de normes de produits. Il est recommandé d'inscrire expressément cette condition limitative dans le projet de loi ² (voir plus loin l'observation faite au point 4).

3.2. L'article 6, 2°, du projet vise à compléter l'article 17 de la loi du 21 décembre 1998 afin de sanctionner l'infraction à l'article 5, point 2, du règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE' ³.

Cette sanction pénale ne peut toutefois pas s'inscrire dans le cadre de la compétence fédérale en matière de normes de produits, visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, mais relève de la compétence des régions en matière de protection de l'environnement ⁴. Il convient dès lors d'omettre cette disposition du projet.

¹ Et ce en exécution de l'article 28 du règlement (UE) n° 649/2012.

² Voir, par exemple, l'article 2 de la loi du 27 juillet 2011 'modifiant 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'.

³ Et ce en exécution de l'article 13 du règlement (CE) n° 850/2004.

⁴ Voir l'article 13, 4°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 mai 2012 'relative à la mise en conformité de la législation environnementale avec la [d]irective 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal'.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Il est recommandé d'ajouter au chapitre 1^{er} du projet un article précisant que la loi a pour objet de fixer des sanctions pénales applicables à l'infraction au règlement (UE) n° 649/2012 et au règlement (CE) n° 850/2004⁵.

Article 2

5. La modification en projet est apportée dans la phrase introductive de l'article 2 de la loi du 21 décembre 1998. On écrira dès lors 'À l'article 2, phrase introductive, de la loi du 21 décembre 1998 ...'.

Article 3

6. L'article 15, § 2, 3°, de la loi du 21 décembre 1998, qui est modifié, ne contient pas d'alinéa 2. On supprimera dès lors les termes ', alinéa 2'.

Article 4

7. Dans l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi du 21 décembre 1998, on remplacera les termes « la Communauté européenne » par les termes « l'Union européenne ». On mentionnera en outre l'intitulé complet de la directive 2009/125/CE, à savoir la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie'.

Le même article en projet fait référence aux règlements repris à l'annexe de cette loi. La loi du 21 décembre 1998 contient plusieurs annexes et plusieurs de celles-ci énumèrent des règlements. La référence à l'annexe visée doit être mieux précisée.

Article 8

8. L'article 30 du règlement (UE) n° 649/2012 abroge le règlement (CE) n° 689/2008 à partir du 1^{er} mars 2014 et dispose que les références au règlement (CE) n° 689/2008 s'entendent comme faites au règlement (UE) n° 649/2012. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît qu'il n'est pas utile de maintenir la référence au règlement (CE) n° 689/2008, figurant à l'annexe I de la loi du 21 décembre 1998.

⁵ Voir, par exemple, l'article 2 de la loi du 27 juillet 2011 'modifiant 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'.

Article 9

9. On complétera la référence à l'arrêté royal 'concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides' par la date exacte de cet arrêté royal.

Article 11

10. Dans le texte néerlandais de l'article 45*bis*, § 1^{er}, en projet, de la loi du 12 juillet 1973, on remplacera le mot 'niet-uitheemse' par le mot 'uitheemse'. Dans la version néerlandaise des paragraphes 2 à 4, en projet, du même article 45*bis*, on remplacera 'specimenen' par 'specimens'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME