RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.898/1/V
van 31 augustus 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 57.898/1/V
du 31 août 2015

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 5 août 2006 instituant un Comité d’avis sur les produits biocides et modifiant l’arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l’utilisation des produits biocides’

Op 16 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2015,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2015.

*

Le 16 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 1er septembre 2015,(**) sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 5 août 2006 instituant un Comité d'avis sur les produits biocides et modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 août 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 août 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een opmerking over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 'tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden' aan te passen aan het koninklijk besluit van 8 mei 2014 'betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden' (artikelen 3, a), b) en e), en 5 van het ontwerp). Dat koninklijk besluit heeft immers het koninklijk besluit van 22 mei 2003 'betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden', waarnaar het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 verwijst, gedeeltelijk opgeheven[1] en vervangen.

Tevens worden een aantal opdrachten van het Comité voor advies inzake biociden (hierna: het Comité) opgeheven (artikel 3, c) en d), van het ontwerp), en worden de opdrachten van het Comité en de aangelegenheden die het Comité behandelt, in één bepaling samengebracht (artikelen 3, f), en 4).

Voorts wordt het opschrift van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 vervangen (artikel 1), wordt in artikel 2 ervan de verwijzing naar 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]' verbeterd (artikel 2) en worden de bepalingen van hoofdstuk II van dat koninklijk besluit, die het koninklijk besluit van 22 mei 2003 wijzigen, opgeheven (artikel 6).

RECHTSGROND

3.1. Zoals vermeld in het tweede lid van de aanhef ervan, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 8 van de wet van 21 december 1998. Die bepaling luidt:

> "De Koning kan het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en van biociden onderwerpen aan een voorafgaandelijke erkenning, toelating of registratie verleend door de minister na advies van een orgaan bestaande uit wetenschappelijke en technische deskundigen, waarvan Hij, bij in Ministerraad overlegd besluit, de samenstelling en de werkwijze bepaalt.

[1] Artikel 49 van het koninklijk besluit van 8 mei 2014.

De Koning kan de voorwaarden van de erkennings-, toelatings- of registratieaanvraag en haar onderzoek door dit orgaan bepalen. Hij kan eveneens de voorwaarden van toekenning, wijziging, opschorting en intrekking van de erkenning, toelating of registratie bepalen."

In zoverre het ontwerp betrekking heeft op opdrachten die het Comité vervult in het kader van de erkennings-, toelatings- en registratieprocedures voor biociden, kan het ontwerp rechtsgrond vinden in deze bepaling.

3.2. Luidens het ontworpen artikel 3, 6°, van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 (artikel 3, f), van het ontwerp) heeft het Comité als opdracht:

"Andere onderwerpen voorzien bij het artikel 8*bis* 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 of bij koninklijk besluit van 8 mei 2014 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden."

Artikel 8*bis* van de wet van 21 december 1998, waarnaar die bepaling verwijst, luidt:

"De Koning stelt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad een risicoreductieprogramma vast dat om de twee en een half jaar geactualiseerd wordt, ter vermindering van het gebruik en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waaraan mens en leefmilieu kunnen worden blootgesteld.

Voor de in het vorige lid bedoelde biociden, gewasbeschermingsmiddelen en hun werkzame stoffen wordt er een reductiedoelstelling vastgelegd in de tijd en dit op basis van een grondige inventarisatie van de impact die zij hebben op mens en milieu. Met het oog op de evaluatie van de resultaten van het risicoreductieprogramma omvat deze tevens voor de bedoelde werkzame stoffen een indicator die rekening houdt met leefmilieu- en/of gezondheidsimpact en waarin zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten worden verwerkt. Het programma kan geen afbreuk doen aan de vereiste eerbiediging van de internationale regelgeving. Een ontwerp van het programma wordt voor advies voorgelegd aan het in artikel 8 bedoelde orgaan.

Het eerste programma zal ten laatste op 31 december 2004 in werking treden."

Die bepaling biedt rechtsgrond aan artikel 3, f), van het ontwerp. Bijgevolg dient in het tweede lid van de aanhef ervan ook te worden verwezen naar artikel 8*bis* van de wet van 21 december 1998, met vermelding van de wetshistoriek van deze bepaling.[2]

[2] Artikel 8*bis* van de wet van 21 december 1998 werd ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 28 maart 2003 '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', en gewijzigd bij artikel 507 van de programmawet van 22 december 2003 en bij artikel 5 van de wet van 25 april 2014 '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, de volksgezondheid en de werknemers en tot opheffing van de wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een comité voor het toekennen van het Europees milieukeurmerk'.

ALGEMENE OPMERKING

4. Luidens artikel 6 van het ontwerp wordt hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 opgeheven. Dat hoofdstuk bevat twee artikelen (de artikelen 14 en 15) die het koninklijk besluit van 22 mei 2003 wijzigen en die in werking zijn getreden op 4 april 2007.[3]

Vermits die bepalingen in werking zijn getreden en hun uitwerking hebben gehad, is de opheffing ervan juridisch betekenisloos.

Daarbij komt nog dat de meeste van de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 die werden gewijzigd door de artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006, inmiddels reeds werden opgeheven bij artikel 49 van het koninklijk besluit van 8 mei 2014.[4] Artikel 6 van het ontwerp zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat die bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 nog in werking zijn.

Bijgevolg is het raadzaam artikel 6 van het ontwerp weg te laten.

*

[3] Zie artikel 16 van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006, luidens welke bepaling dit besluit in werking treedt "op de dag waarop het ministerieel besluit tot benoeming van de leden van het Comité in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt", en het ministerieel besluit van 21 maart 2007 'houdende benoeming van de leden van het Comité voor advies inzake biociden, opgericht krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 augustus 2006 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden', *BS* 4 april 2007.

[4] Artikel 49 van het koninklijk besluit van 8 mei 2014 bepaalt:
"Het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden wordt opgeheven bij inwerkingtreding van het huidige besluit met uitzondering van de artikelen 50 tot 65 en bijlagen XII en XIII van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden die worden opgeheven overeenkomstig artikel 52, derde lid van het huidige besluit."

Artikel 52, derde lid, van het koninklijk besluit van 8 mei 2014, waarnaar die bepaling verwijst, luidt:
"In uitzondering van artikel 50, § 1, eerste lid en § 2, eerste lid, alsook voor de toelatingen en aanvaarding van kennisgeving gegeven onder dit besluit, geldt de indeling in klasse A en daaraan verbonden voorwaarden zoals opgelegd door het koninklijk besluit van 22 mei 2003 tot zolang:
1° de toelatingsakte of aanvaarding van kennisgeving niet gewijzigd is door de bevoegde dienst conform artikel 42; en
2° het onlineregistratiesysteem conform artikel 46 niet operationeel is."

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 requises.

Par ailleurs, le présent avis comporte également une observation sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet d'adapter l'arrêté royal du 5 août 2006 'instituant un Comité d'avis sur les produits biocides et modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides' à l'arrêté royal du 8 mai 2014 'relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides' (articles 3, a), b) et e), et 5 du projet). En effet, cet arrêté royal a partiellement abrogé [1] et remplacé l'arrêté royal du 22 mai 2003 'concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides', auquel se réfère l'arrêté royal du 5 août 2006.

En outre, un certain nombre de missions du Comité d'avis sur les produits biocides (ci-après : le Comité) sont abrogées (article 3, c) et d), du projet) et les missions du Comité et les matières qu'il traite sont regroupées dans une seule disposition (articles 3, f), et 4).

Par ailleurs, l'intitulé de l'arrêté royal du 5 août 2006 est remplacé (article 1er), la référence à 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', figurant dans son article 2, est corrigée (article 2) et les dispositions du chapitre II de cet arrêté royal, qui modifient l'arrêté royal du 22 mai 2003, sont abrogées (article 6).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Comme il est mentionné dans le deuxième alinéa de son préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 21 décembre 1998. Cette disposition s'énonce comme suit :

> « Le Roi peut soumettre la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et de biocides à un agrément, une autorisation ou un enregistrement préalables, accordés par le Ministre sur avis d'un organe composé d'experts scientifiques et techniques, dont Il règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le mode de fonctionnement.
>
> Le Roi peut fixer les conditions régissant la demande d'agrément, d'autorisation ou d'enregistrement et son examen par cet organe. Il peut également arrêter les conditions

[1] Article 49 de l'arrêté royal du 8 mai 2014.

d'octroi, de modification, de suspension et de retrait de l'agrément, de l'autorisation ou de l'enregistrement ».

Dans la mesure où le projet concerne des missions que le Comité accomplit dans le cadre des procédures d'agrément, d'autorisation et d'enregistrement des produits biocides, il peut trouver un fondement juridique dans cette disposition.

3.2. Selon l'article 3, 6°, en projet, de l'arrêté royal du 5 août 2006 (article 3, f), du projet), le Comité a pour mission :

« D'autres sujets prévus par l'article 8*bis* 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 ou par l'arrêté royal du 8 mai 2014 relatif à la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides ».

L'article 8*bis* de la loi du 21 décembre 1998, à laquelle cette disposition fait référence, s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres un programme de réduction des risques, qui est actualisé tous les deux ans et demi, visant à diminuer l'utilisation et la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et biocides auxquelles peuvent être exposés l'homme et l'environnement.

Un objectif de réduction dans le temps des biocides, des produits phytopharmaceutiques et de leurs substances actives visés à l'alinéa précédent est déterminé et ce, à partir d'un inventaire détaillé des effets qu'ils ont sur l'homme et l'environnement. Afin d'évaluer les résultats du programme de réduction des risques, ce dernier inclut également, pour les substances actives visées, un indicateur qui tient compte des effets sur l'environnement et/ou la santé et qui intègre les aspects tant qualitatifs que quantitatifs. Le programme ne peut en aucun cas porter atteinte aux exigences imposées par la réglementation internationale. Un projet du programme est soumis pour avis à l'organe visé à l'article 8.

Le premier programme entrera en vigueur au plus tard le 31 décembre 2004 ».

Cette disposition procure un fondement juridique à l'article 3, f), du projet. Par conséquent, le deuxième alinéa de son préambule doit également viser l'article 8*bis* de la loi du 21 décembre 1998, en mentionnant l'historique de cette disposition [2].

[2] L'article 8*bis* de la loi du 21 décembre 1998 a été inséré par l'article 7 de la loi du 28 mars 2003 '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', et modifié par l'article 507 de la loi-programme du 22 décembre 2003 et par l'article 5 de la loi du 25 avril 2014 '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, de la santé et des travailleurs et abrogeant la loi du 14 juillet 1994 portant création du Comité d'attribution du label écologique européen'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Selon l'article 6 du projet, le chapitre II de l'arrêté royal du 5 août 2006 est abrogé. Ce chapitre contient deux articles (les articles 14 et 15) qui modifient l'arrêté royal du 22 mai 2003 et qui sont entrés en vigueur le 4 avril 2007 [3].

Étant donné que ces dispositions sont entrées en vigueur et ont produit leurs effets, leur abrogation est sans utilité du point de vue juridique.

À cela s'ajoute encore le fait que la plupart des dispositions de l'arrêté royal du 22 mai 2003, qui ont été modifiées par les articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 5 août 2006, ont déjà été abrogées entre-temps par l'article 49 de l'arrêté royal du 8 mai 2014 [4]. L'article 6 du projet pourrait donner à tort l'impression que ces dispositions de l'arrêté royal du 22 mai 2003 sont encore en vigueur.

Il est dès lors conseillé d'omettre l'article 6 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN Jo BAERT

[3] Voir l'article 16 de l'arrêté royal du 5 août 2006, qui énonce que cet arrêté entre en vigueur « le jour de la publication de l'arrêté ministériel portant nomination des membres du Comité dans le *Moniteur belge* », et l'arrêté ministériel du 21 mars 2007 'portant nomination des membres du Comité d'avis sur les produits biocides, institué en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 5 août 2006 instituant un Comité d'avis sur les produits biocides et modifiant l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides', *MB* 4 avril 2007.

[4] L'article 49 de l'arrêté royal du 8 mai 2014 dispose :
« L'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides est abrogé lors de l'entrée en vigueur du présent arrêté, à l'exception des articles 50 à 65 et annexes XII et XIII de l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides qui sont abrogés conformément à l'article 52, alinéa 3 du présent arrêté ».

L'article 52, alinéa 3, de l'arrêté royal du 8 mai 2014, auquel cette disposition se réfère, s'énonce comme suit :
« Par dérogation à l'article 50, § 1er, alinéa 1er, et § 2, alinéa 1er, ainsi que pour les autorisations et les acceptations de notification accordées conformément au présent arrêté, l'inscription dans la classe A ainsi que les conditions qui en découlent en vertu de l'arrêté royal du 22 mai 2003 s'appliquent jusqu'à ce que :
1° l'acte d'autorisation ou l'acceptation de la notification ait été modifié(e) par le service compétent conformément à l'article 42 ; et
2° le système d'enregistrement en ligne soit opérationnel conformément à l'article 46 ».