



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.379/1
van 4 november 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
benaming, de kenmerken en
het zwavelgehalte van de
marine gasolie'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.379/1
du 4 novembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la dénomination, aux
caractéristiques et à la teneur
en soufre du gasoil marin'

Op 27 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie en Leefmilieu verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de marine gasolie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 november 2015.

*

Le 27 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie et de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil marin'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 octobre 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 novembre 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“door het feit dat dit KB bedoeld is om Richtlijn 2012/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft om te zetten in het Belgisch recht. In dat opzicht dient immers te worden opgemerkt dat de termijn voor de omzetting van deze richtlijn is verstreken op 18 juni 2014.

De hoogdringendheid vloeit in het bijzonder voort uit de ingebrekestelling van 18 juli 2014 van de Europese Commissie wegens de niet kennisgeving van de maatregelen ter omzetting van voornoemde richtlijn en het met redenen omkleed advies van 27 november 2014 (inbreukprocedure nr. 2014/0305). De Europese Commissie heeft in dat verband nog aangekondigd dat het bij gebrek aan een omzetting binnen de vooropgestelde termijn het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zal vatten wegens laattijdige en onvolledige omzetting.

Het belang van een spoedbehandeling blijkt tot slot nog uit het feit dat richtlijn 2012/33/EG onder meer de bescherming van het (leef-)milieu beoogt.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting in de interne rechtsorde van richtlijn 2012/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 ‘tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft’ (artikel 1 van het ontwerp).¹

De ontworpen regeling is uitsluitend van toepassing op de marine gasolie, zoals omschreven in artikel 3, § 1, 2°, van het ontwerp, op het moment van de levering aan vaartuigen wanneer zij zich in één van de Belgische havens bevinden (artikel 2). Er wordt bepaald dat de marine gasolie moet beantwoorden aan de norm NBN T52-703 (artikel 3, § 3). De benaming van de categorie marine gasolie dient te worden aangeduid op de documenten betreffende de verkoop

¹ Richtlijn 2012/33/EU werd eerder al gedeeltelijk omgezet door het koninklijk besluit van 19 december 2014 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 2007 betreffende de vermindering van het zwavelgehalte van sommige scheepsbrandstoffen die worden gebruikt door binnenschepen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende de voorkoming van luchtverontreiniging door schepen en de vermindering van het zwavelgehalte van sommige scheepsbrandstoffen’.

en de levering (artikel 4). De FOD Economie wordt belast met de monsterneming en de analyse van de marine gasolie op het moment van de levering aan vaartuigen wanneer deze zich in één van de Belgische havens bevinden (artikel 5, § 1). Er wordt bepaald aan welke vereisten de voornoemde monsterneming moet voldoen (artikel 5, § 2). Tevens wordt de referentiemethode voor vaststelling van het zwavelgehalte vastgesteld (artikel 5, § 3).

De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van de regeling die is vervat in het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de marine gasolie’, waarvan artikel 6 van het ontwerp de opheffing beoogt. Er wordt voorzien in de onmiddellijke inwerkingtreding van het ontworpen koninklijk besluit op de datum van bekendmaking ervan (artikel 7).

4. De eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp doen ervan blijken dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 5, § 1, eerste lid, 3° en 5°, 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 in artikel VI.9, § 1, 2°, van het Wetboek van economisch recht, wat het aan de ontworpen regeling verbonden aspect inzake consumentenbescherming betreft.

Artikel 5, § 1, eerste lid, 3° en 5°, van de wet van 21 december 1998 luidt:

“Teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, kan de Koning maatregelen nemen om:

[...]

3° de eigenschappen, samenstelling, verpakking, presentatie en conditionering van een product met het oog op het op de markt brengen ervan, te reglementeren en de wijze te bepalen waarop bewezen of te kennen moet worden gegeven dat aan deze regels voldaan wordt;

[...]

5° de criteria te bepalen voor de analyse, het testen en de studie van een product of productgroep en zijn levenscyclus met het oog op het bepalen van de duurzaamheid en van de potentiële gevaren of risico's van het op de markt brengen ervan voor de volksgezondheid of het leefmilieu en analyses, testen of studies volgens deze modaliteiten op te leggen;

[...]”.

Artikel VI.9, § 1, 2°, van het Wetboek van economisch recht bepaalt dat de Koning, onverminderd de bevoegdheid die hem is verleend op het gebied van de volksgezondheid, met het oog op het waarborgen van de eerlijkheid van de handelsverrichtingen of de bescherming van de consument, de voorwaarden van menging, samenstelling, presentatie, kwaliteit en veiligheid kan vastleggen, waaraan de goederen moeten voldoen om al dan niet onder een bepaalde benaming op de markt te mogen worden gebracht.

Onder voorbehoud van hetgeen hierna onder 5 wordt opgemerkt, kunnen de aangehaalde wetsbepalingen worden geacht rechtsgrond te bieden voor het ontwerp.

5. In de mate met artikel 5 van het ontwerp de omzetting in het interne recht wordt beoogd van artikel 1, 9), van richtlijn 2012/33/EU² en ermee de rechtshandhaving wordt geregeld, dient voor die bepaling rechtsgrond te worden gezocht in de bepalingen van de wet van 21 december 1998 (wat de productnormering ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers betreft) en in die van het Wetboek van economisch recht (wat de consumentenbescherming betreft), die specifiek de rechtshandhaving betreffen.

Zo bepaalt artikel 15, § 3, van de wet van 21 december 1998 dat de Koning, op de gezamenlijke voordracht van de ministers die bevoegd zijn voor het Leefmilieu, de Volksgezondheid en de Economische Zaken, de regels kan bepalen volgens dewelke de monsternamen moet gebeuren, evenals de analysemethoden die moeten worden toegepast en de voorwaarden van erkenning van de laboratoria voor het uitvoeren van deze analyses. In artikel XV.3, 7°, van het Wetboek van economisch recht wordt de Koning met een gelijkaardige opdracht belast op het vlak van het vaststellen van de voorwaarden en de nadere regels voor het nemen, meenemen en ontleden van de in die bepaling beoogde stalen.

De stellers van het ontwerp zouden duidelijker in de tekst van artikel 5 van het ontwerp tot uitdrukking moeten brengen welke de precieze finaliteit is van de in die bepaling geregelde monsterneming en analyse. In de mate die finaliteit een zaak van rechtshandhaving is, dienen zij zich daarvoor te beroepen op de bepalingen van de wet van 21 december 1998 en het Wetboek van economisch recht die de Koning daartoe de vereiste bevoegdheden verlenen. Tevens zal er in dat geval moeten op worden toegezien dat de in artikel 5 van het ontwerp vervatte regeling tot stand komt met naleving van de desbetreffende bepalingen van de wet van 21 december 1998 en het Wetboek van economisch recht die de rechtshandhaving betreffen.³

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen om, afhankelijk van de draagwijdte die zij aan artikel 5 willen geven, die bepaling aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. De hierna volgende opmerkingen worden met dat voorbehoud geformuleerd.

² De aan het ontwerp ten grondslag liggende finaliteit en de door de gemachtigde bezorgde concordantietabel wijzen in die richting. Dat het bepaalde in artikel 1, 9), van de richtlijn wel degelijk op de rechtshandhaving betrekking heeft, valt af te leiden uit de bewoordingen ervan (zie ook overweging 17 in de aanhef van de richtlijn).

³ Zo schrijft bijvoorbeeld artikel 15, § 3, van de wet van 21 december 1998 een “gezamenlijke voordracht van de ministers die bevoegd zijn voor het Leefmilieu, de Volksgezondheid en de Economische Zaken” voor en zullen ook de toezichthoudende diensten andere zijn dan die van de FOD Economie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. In artikel 3, § 1, 2°, van het ontwerp wordt melding gemaakt van de “ASTM-methode D86” en “tabel 1 van ISO 8217, laatste versie voor marine distillaten”. Ter wille van de toegankelijkheid van de ontworpen regeling, die uit haar aard reeds een hoge graad van technische complexiteit vertoont, verdient het aanbeveling dat in de tekst van het ontwerp de vindplaats zou worden vermeld waar een beschrijving van de betrokken methode en de desbetreffende norm kunnen worden geraadpleegd.

7. Ter wille van de duidelijkheid redigere men artikel 3, § 2, van het ontwerp als volgt:

“Benzines voor motorvoertuigen, de gasoliediesel voor wegvoertuigen, de gasolie voor verwarming en de residuele brandstoffen vallen buiten de definitie, bedoeld in paragraaf 1, 2°.”

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

« door het feit dat dit KB bedoeld is om Richtlijn 2012/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft om te zetten in het Belgisch recht. In dat opzicht dient immers te worden opgemerkt dat de termijn voor de omzetting van deze richtlijn is verstreken op 18 juni 2014.

De hoogdringendheid vloeit in het bijzonder voort uit de ingebrekestelling van 18 juli 2014 van de Europese Commissie wegens de niet kennisgeving van de maatregelen ter omzetting van voornoemde richtlijn en het met redenen omkleed advies van 27 november 2014 (inbreukprocedure nr. 2014/0305). De Europese Commissie heeft in dat verband nog aangekondigd dat het bij gebrek aan een omzetting binnen de vooropgestelde termijn het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zal vatten wegens laattijdige en onvolledige omzetting.

Het belang van een spoedbehandeling blijkt tot slot nog uit het feit dat richtlijn 2012/33/EG onder meer de bescherming van het (leef-)milieu beoogt ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement dans l'ordre juridique interne la directive 2012/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins' (article 1^{er} du projet) ¹.

Le régime en projet s'applique uniquement au gasoil marin, défini à l'article 3, § 1^{er}, 2°, du projet, lors de sa livraison aux navires lorsqu'ils se trouvent dans un des ports belges (article 2). Il est prévu que le gasoil marin doit être conforme à la norme NBN T52-703 (article 3, § 3). La dénomination de la catégorie gasoil marin doit être indiquée sur les documents relatifs à la vente et à la livraison (article 4). Le SPF Économie est chargé de l'échantillonnage et de l'analyse du gasoil marin lors de sa livraison aux navires lorsque ceux-ci se trouvent dans un des

¹ La directive 2012/33/UE a déjà été transposée partiellement auparavant par l'arrêté royal du 19 décembre 2014 'modifiant l'arrêté royal du 21 avril 2007 concernant la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles marins utilisés par des bateaux de navigation intérieure et modifiant l'arrêté royal du 27 avril 2007 concernant la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires et la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles marins'.

ports belges (article 5, § 1^{er}). Le projet détermine les exigences auxquelles l'échantillonnage précité doit répondre (article 5, § 2). Il fixe en outre la méthode de référence pour la détermination de la teneur en soufre (article 5, § 3).

Le régime en projet a vocation à se substituer à celui inscrit dans l'arrêté royal du 13 décembre 2006 'relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil marine', que l'article 6 vise à abroger. Il est prévu que l'arrêté royal en projet entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication (article 7).

4. Il ressort des deux premiers alinéas du préambule du projet que le fondement juridique du régime en projet est recherché dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o et 5^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 dans l'article VI.9, § 1^{er}, 2^o, du Code de droit économique, en ce qui concerne l'aspect de la protection du consommateur lié au régime en projet.

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o et 5^o, de la loi du 21 décembre 1998 s'énonce comme suit :

« Afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue :

[...]

3^o de réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué;

[...]

5^o de fixer les critères d'analyse, d'essai ou d'étude d'un produit ou d'une catégorie de produits et de leur cycle de vie en vue de la détermination de leur durabilité et des dangers ou risques potentiels de leur mise sur le marché pour la santé publique ou l'environnement et d'imposer des analyses, des essais ou des études selon ces modalités;

[...] ».

L'article VI.9, § 1^{er}, 2^o, du Code de droit économique dispose que le Roi peut, sans préjudice de la compétence qui lui est conférée dans le domaine de la santé publique, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales ou la protection du consommateur, fixer les conditions de composition, de constitution, de présentation, de qualité et de sécurité auxquelles doivent répondre les biens pour pouvoir être mis sur le marché, que ce soit sous une dénomination déterminée ou non.

Sous réserve des observations formulées ci-après au point 5, les dispositions légales invoquées peuvent être réputées procurer un fondement juridique au projet.

5. Dans la mesure où l'article 5 du projet vise la transposition en droit interne de l'article 1^{er}, 9), de la directive 2012/33/UE² et, ce faisant, règle l'application du droit, le fondement juridique de cette disposition doit être recherché dans les dispositions de la loi du 21 décembre 1998 (en ce qui concerne les normes de produits ayant pour but la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs) et dans celles du Code de droit économique (en ce qui concerne la protection des consommateurs), qui portent spécifiquement sur l'application du droit.

Ainsi, l'article 15, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 dispose que le Roi, [s]ur proposition conjointe des ministres ayant l'Environnement, la Santé publique et les Affaires économiques dans leurs attributions, peut déterminer les règles régissant l'échantillonnage, ainsi que les méthodes d'analyse qui doivent être appliquées et fixer les conditions régissant l'agrément des laboratoires pour effectuer ces analyses. L'article XV.3, 7°, du Code de droit économique charge le Roi d'une mission analogue en matière de détermination des conditions dans lesquelles et des modalités selon lesquelles les échantillons visés dans cette disposition sont prélevés, emportés et analysés.

Les auteurs du projet devraient exprimer plus clairement dans le texte de l'article 5 du projet quelle est la finalité précise de l'échantillonnage et de l'analyse réglés dans cette disposition. Dans la mesure où cette finalité concerne l'application du droit, ils doivent invoquer à cet égard les dispositions de la loi du 21 décembre 1998 et du Code de droit économique qui confèrent au Roi les pouvoirs requis à cet effet. Par ailleurs, il faudra veiller dans ce cas à ce que le dispositif inscrit à l'article 5 du projet soit adopté dans le respect des dispositions visées de la loi du 21 décembre 1998 et du Code de droit économique, qui concernent l'application du droit³.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet seraient bien avisés de soumettre l'article 5 à un examen complémentaire, compte tenu de la portée qu'ils entendent donner à cette disposition. Les observations qui suivent sont formulées sous cette réserve.

² La finalité qui sous-tend le projet et la table de concordance fournie par le délégué vont dans ce sens. Il se déduit de la formulation de l'article 1^{er}, 9), de la directive que celui-ci concerne effectivement l'application du droit (voir également le considérant 17 dans le préambule de la directive).

³ Ainsi, par exemple l'article 15, § 3, de la loi du 21 décembre 1998, prévoit une « proposition conjointe des ministres ayant l'Environnement, la Santé publique et les Affaires économiques dans leurs attributions » et les services de surveillance seront également autres que ceux du SPF Économie.

EXAMEN DU TEXTEArticle 3

6. L'article 3, § 1^{er}, 2°, du projet, mentionne la « méthode ASTM D86 » et le « tableau 1 de la norme ISO 8217, dernière version [pour les distillats à usage maritime] ». Dans un souci d'accessibilité du régime en projet qui, par sa nature, présente déjà un degré élevé de complexité technique, il est recommandé de mentionner dans le texte du projet la source où une description de la méthode concernée et la norme y relative peuvent être consultées.

7. Dans un souci de clarté, on rédigera l'article 3, § 2, du projet, comme suit :

« Les essences pour les véhicules à moteur, le gasoil-diesel pour les véhicules routiers, le gasoil de chauffage et les combustibles résiduels sont exclus de la définition, visée au paragraphe 1^{er}, 2° ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME