



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.266/1
van 4 november 2021

avis 70.266/1
du 4 novembre 2021

over

sur

een ontwerp van
koninklijk besluit 'betreffende
producten voor eenmalig
gebruik en ter bevordering van
herbruikbare producten'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux produits à usage unique et
à la promotion des produits
réutilisables'

Op 5 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende producten voor eenmalig gebruik en ter bevordering van herbruikbare producten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 2021.

*

Le 5 octobre 2021, 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, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 octobre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 novembre 2021.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een aantal maatregelen die ertoe strekken om de effecten van bepaalde producten voor eenmalig gebruik op het milieu te voorkomen en te verminderen en om herbruikbare producten en de overgang naar een circulaire economie met innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen, producten en materialen te bevorderen (artikelen 3 tot 7 van het ontwerp). Aldus strekt de ontworpen regeling tot het omzetten van de in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp opgesomde richtlijnbevestigingen.¹ Daarnaast bevat het ontwerp een aantal bepalingen die het hergebruik van gerecycleerde flessen beogen te vergemakkelijken door middel van een specificatie van de voorwaarden die bij de etikettering van de flessen in acht moeten worden genomen zodat deze gemakkelijk kunnen worden verwijderd (artikel 8 van het ontwerp).

2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in diverse onderdelen van de opsomming van maatregelen in artikel 5, § 1, eerste lid, 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’, hierna verkort “productnormenwet” genoemd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. 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 productnormen.

Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen “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

Artikel 8 van het ontwerp, dat betrekking heeft op het aanbrengen van etiketten en andere markeringen op glazen statiegeldflessen, is niet geformuleerd als een voorwaarde waaraan moet zijn voldaan opdat de betrokken flessen op de markt zouden kunnen worden gebracht. De redactie van artikel 8 zou derhalve op zo een wijze moeten worden aangepast dat erin duidelijker wordt verwoord dat erin een regel is opgenomen die geldt met het oog op het op de markt

¹ In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van artikel 1, § 2, van richtlijn 2015/720 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 ‘tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen’ en van de artikelen 1 tot 7 van richtlijn 2019/904/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu’.

² Zie o.m. GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1.

brengen van de flessen. Daardoor zou artikel 8 bevoegdheidsrechtelijk duidelijker binnen de federale bevoegdheidssfeer worden ingepast.

4. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die betrekking hebben op tabaksproducten (zie de artikelen 2, 7°, en 7, en bijlage 4).³ Deze bepalingen strekken tot het omzetten van artikel 7 van de reeds genoemde richtlijn 2019/904/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019. Artikel 7, lid 3, van die richtlijn vermeldt dat de bepalingen van dit artikel met betrekking tot tabaksproducten een aanvulling vormen op die van richtlijn 2014/40/EU.⁴ De laatstgenoemde richtlijn werd door middel van diverse koninklijke besluiten in de interne rechtsorde omgezet.⁵ Geen van die koninklijke besluiten ontleent evenwel rechtsgrond aan de productnormenwet.

Blijkens artikel 3, § 2, tweede lid, van de productnormenwet, is deze wet niet van toepassing op de producten die onder meer vallen onder de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten’ en de uitvoeringsbesluiten ervan, “indien zij tegenstrijdige bepalingen bevatten of de doelstellingen ervan door de toepassing van de wet in gevaar kunnen worden gebracht”. Tabak en tabaksproducten vallen onder toepassing van de wet van 24 januari 1977.

Aangezien in artikel 7 van het ontwerp informatie wordt opgesomd die moet worden aangebracht op de verpakking of op het product zelf, komt die bepaling, wat de tabaksproducten betreft, neer op een toevoeging aan de informatie die verplicht op de verpakkingen moet worden aangebracht op grond van artikel 11 van het koninklijk besluit van 13 april 2019 ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’.

Dergelijke toevoeging, die weliswaar betrekking heeft op tabaksproducten, kan in het licht van wat voorafgaat, worden gesteund op de productnormenwet. Niettemin zou het ter wille van de coherentie en de transparantie van de regelgeving inzake tabak en tabaksproducten aanbeveling verdienen om, indien niet wordt geopteerd voor een formele wijziging van artikel 11 van het koninklijk besluit van 13 april 2019, dan toch in die bepaling een verwijzing op te nemen naar het bepaalde in artikel 7 van het ontwerp. Dit kan door middel van de zinsnede “Onverminderd het bepaalde in artikel 7 van het koninklijk besluit van ...”. Ook in artikel 7 van het ontwerp kan dan worden geëxpliciteerd dat de in die bepaling bedoelde informatie geldt onverminderd het bepaalde in artikel 11 van het koninklijk besluit van 13 april 2019.

5. In verschillende bepalingen van het ontwerp worden aan de minister opdrachten met een verordenend karakter verleend waaromtrent twijfel kan rijzen of zij betrekking hebben

³ Voor het begrip “tabaksproducten”, zie artikel 2, 2°, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’.

⁴ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG’.

⁵ Benevens het in voetnoot 3 vermelde koninklijk besluit van 5 februari 2016 kan bijv. ook nog melding worden gemaakt van het koninklijk besluit van 13 april 2019 ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ met ook vermeldingen voor de verpakkingen.

op aangelegenheden van bijkomstige aard en of ermee geen essentiële aspecten worden geregeld die in het ontworpen besluit zelf zouden moeten worden opgenomen. Aangezien de verordenende bevoegdheid aan de Koning toekomt, wordt immers enkel toelaatbaar geacht dat de minister aangelegenheden van louter bijkomstige of detailmatige aard regelt.

Zo wordt de minister in artikel 4, 2°, van het ontwerp, opgedragen om, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de technische criteria en de datum tot dewelke de betrokken producten nog op de markt kunnen worden gebracht, vast te stellen; in bijlage 1, 5°, bij het ontwerp, wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om, indien nodig, “de voorwaarden [te] bepalen voor het op de markt brengen van [katoenen wattenstaafjes]”; in bijlage 1, 8°, bij het ontwerp, wordt bepaald dat de minister “bijkomende voorwaarden [kan] bepalen voor het op de markt brengen van [rietjes]”.

De voornoemde bevoegdheden die aan de minister worden toegekend zijn ofwel te algemeen en onvoldoende afgebakend om uit te sluiten dat zij op essentiële aspecten van de regeling betrekking hebben die in de eerste plaats in het ontwerp van koninklijk besluit zouden moeten worden geregeld, ofwel voegen zij aan deze laatste regeling elementen toe op een wijze waarbij niet valt uit te sluiten dat die toevoeging op een essentieel aspect van de regeling betrekking heeft (zie de bevoegdheid van de minister om “bijkomende” voorwaarden te bepalen voor het op de markt brengen, in bijlage 1, 8°, bij het ontwerp). De betrokken bepalingen van het ontwerp zullen aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen teneinde waar nodig bepaalde elementen van de regeling in het ontwerp van koninklijk besluit te integreren in plaats van de vaststelling ervan zonder meer aan de minister over te laten.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het tweede lid van de aanhef moet van het correcte opschrift van de productnormenwet melding worden gemaakt. Hiermee rekening houdend, schrijve men aan het einde van het betrokken lid: “... en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers, artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 2°, gewijzigd bij de wet van 27 december 2004, 3°, 4°, 5°, 10°, gewijzigd bij de wet van 16 december 2015, en 11°;”.

⁶ De bevoegdheid die in de artikelen 6, § 3, en 8, § 3, van het ontwerp, aan de minister wordt toegekend om “de modaliteiten” (lees: de nadere regels) voor de uitvoering van de desbetreffende bepaling vast te stellen, is op het eerste gezicht minder problematisch wat de toelaatbaarheid ervan betreft.

Artikel 4

7. Artikel 4 van het ontwerp is niet ingedeeld in paragrafen. In de Franse tekst dient die bepaling derhalve aan te vangen als volgt: “Art. 4. Il est interdit de ...” (niet: “Art. 4. § 1. Il est interdit de ...”).

Artikel 7

8. Aan het einde van artikel 7, § 1, 2°, van het ontwerp, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“of andere ongepaste manieren van verwijdering van het product”) en de Franse tekst (“ou d’autres moyens d’élimination inappropriés des déchets issus du produit”). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Bijlage 1

9. In bijlage 1, 1°, wordt verwezen naar “de norm NBN EN 13429”. Dergelijke norm werd niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakt. De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat die norm voldoende toegankelijk is en dat gemakkelijk kan worden achterhaald om welke norm het precies gaat.

10. In bijlage 1, 12° en 13°, komt de zinsnede “doppen en deksels inbegrepen” voor. In de Franse tekst stemmen hiermee respectievelijk de zinsnede “y compris leurs bouchons et couvercles” en de zinsnede “y compris leurs moyens de fermeture et couvercles” overeen. Het verdient aanbeveling om, zoals in de Nederlandse tekst, ook in de Franse tekst te opteren voor een grotere terminologische uniformiteit op dit punt.

Bijlage 2

11. Men vervange onder 2°, de zinsnede “zoals gedefinieerd in artikel 2, onder g), van Verordening (EU) nr. 609/2013” door de zinsnede “zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, onder g), van Verordening (EU) nr. 609/2013”.

De verwijzing naar dezelfde definitie in de betrokken verordening, in bijlage 3, 2°, bij het ontwerp, moet op identieke wijze worden aangepast.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte un certain nombre de mesures visant à prévenir et à réduire l'incidence de certains produits à usage unique sur l'environnement, ainsi qu'à promouvoir les produits réutilisables et la transition vers une économie circulaire avec des modèles commerciaux, des produits et des matériaux innovants et durables (articles 3 à 7 du projet). Le dispositif en projet a ainsi pour objet de transposer les dispositions des directives énumérées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet¹. En outre, le projet contient un certain nombre de dispositions visant à faciliter la réutilisation des bouteilles recyclées en spécifiant les conditions à respecter pour l'étiquetage de ces bouteilles, de sorte que les étiquettes puissent être aisément retirées (article 8 du projet).

2. Le dispositif en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans divers points de l'énumération des mesures figurant à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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', désignée ci-après par l'abréviation « loi relative aux normes de produits ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est compétente pour établir les normes de produits.

Selon la Cour constitutionnelle, les normes de produits sont « 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.

L'article 8 du projet, qui concerne l'apposition d'étiquettes et d'autres marquages sur les bouteilles consignées en verre, n'est pas formulé comme une condition à remplir pour que les bouteilles en question puissent être mises sur le marché. La rédaction de l'article 8 devrait dès lors être adaptée en manière telle qu'il exprime plus clairement qu'il contient une règle applicable en vue de la mise sur le marché des bouteilles. Au regard de la répartition des compétences, l'article 8 s'inscrirait alors plus nettement dans la sphère de compétence fédérale.

¹ L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet mentionne l'article 1^{er}, § 2, de la directive 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 'modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers' et les articles 1^{er} à 7 de la directive 2019/904/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement'.

² Voir, entre autres, C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.1 ; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.13.2 ; C.C., 17 décembre 2020, n° 165/2020, B.17.1.

4. Le projet contient un certain nombre de dispositions relatives aux produits du tabac (voir les articles 2, 7°, et 7, et l'annexe 4)³. Ces dispositions visent à transposer l'article 7 de la directive 2019/904/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019, précitée. L'article 7, paragraphe 3, de cette directive mentionne que les dispositions de cet article concernant les produits du tabac s'ajoutent à celles prévues dans la directive 2014/40/UE⁴. Cette dernière directive a été transposée dans l'ordre juridique interne par la voie de divers arrêtés royaux⁵. Or, aucun de ces arrêtés royaux ne tire son fondement juridique de la loi relative aux normes de produits.

Selon son article 3, § 2, alinéa 2, la loi relative aux normes de produits ne s'applique notamment pas aux produits qui tombent sous la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits' et ses arrêtés d'exécution, « lorsque ceux-ci contiennent des dispositions contradictoires, ou si par l'application de la loi leurs objectifs peuvent être mis en danger ». Le tabac et les produits du tabac sont soumis à l'application de la loi du 24 janvier 1977.

Dès lors que l'article 7 du projet énumère des informations qui doivent être apposées sur l'emballage ou le produit même, cette disposition revient, en ce qui concerne les produits du tabac, à compléter les mentions devant obligatoirement figurer sur les emballages en vertu de l'article 11 de l'arrêté royal du 13 avril 2019 'relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau'.

À la lumière de ce qui précède, un tel ajout, qui concerne certes des produits du tabac, peut se fonder sur la loi relative aux normes de produits. Dans un souci de transparence et de cohérence de la réglementation relative au tabac et aux produits du tabac, il est néanmoins recommandé, dans l'hypothèse où l'on ne choisirait pas de modifier formellement l'article 11 de l'arrêté royal du 13 avril 2019, de quand-même inscrire dans cette disposition une référence aux prescriptions de l'article 7 du projet. Cela peut se faire en recourant au segment de phrase « Sans préjudice des dispositions de l'article 7 de l'arrêté royal du ... ». On pourrait alors également préciser à l'article 7 du projet que les informations visées dans cette disposition s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 11 de l'arrêté royal du 13 avril 2019.

5. Plusieurs dispositions du projet confient au ministre des missions à caractère réglementaire dont on peut douter qu'elles concernent des matières d'ordre accessoire et qu'elles ne règlent pas des aspects essentiels qui devraient être inscrits dans l'arrêté en projet lui-même. En effet, le pouvoir réglementaire revenant au Roi, il est uniquement jugé admissible que le ministre règle des questions d'ordre accessoire ou secondaire.

³ Pour la notion de « produits du tabac », voir l'article 2, 2°, de l'arrêté royal du 5 février 2016 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits à base de tabac et produits à fumer à base de plantes'.

⁴ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE'.

⁵ Outre l'arrêté royal du 5 février 2016 mentionné dans la note de bas de page 3, on peut par exemple encore citer l'arrêté royal du 13 avril 2019 'relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau', qui fait également état de mentions à faire figurer sur les emballages.

Ainsi, l'article 4, 2°, du projet charge le ministre de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les critères techniques et la date jusqu'à laquelle les produits considérés peuvent encore être mis sur le marché ; l'annexe 1, 5°, du projet habilite le ministre à fixer, le cas échéant, « les modalités de commercialisation des [bâtonnets de coton-tige] » ; l'annexe 1, 8°, du projet dispose que le ministre « peut fixer des modalités additionnelles de commercialisation [des pailles] ».

Les pouvoirs précités qui sont attribués au ministre, soit sont trop généraux et insuffisamment définis pour exclure qu'ils portent sur des aspects essentiels de la réglementation, lesquels devraient avant tout être réglés dans le projet d'arrêté royal, soit ajoutent des éléments à cette réglementation d'une manière qui ne permet pas d'exclure que cet ajout concerne un aspect essentiel de la réglementation (voir le pouvoir attribué au ministre de fixer des modalités « additionnelles » de commercialisation, à l'annexe 1, 8°, du projet). Les dispositions concernées du projet devront être soumises à un examen complémentaire afin d'intégrer, si nécessaire, certains éléments de la réglementation dans le projet d'arrêté royal au lieu de laisser tout simplement au ministre le soin de les déterminer ⁶.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au deuxième alinéa du préambule, on désignera la loi relative aux normes de produits par son intitulé correct. On écrira dès lors à la fin de l'alinéa en question : « ... et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, modifié par la loi du 27 décembre 2004, 3°, 4°, 5°, 10°, modifié par la loi du 16 décembre 2015, et 11°; ».

Article 4

7. L'article 4 du projet n'est pas divisé en paragraphes. Dans le texte français, le début de cette disposition sera dès lors rédigé comme suit : « Art. 4. Il est interdit de ... » (et non : « Art. 4. § 1. Il est interdit de ... »).

Article 7

8. À la fin de l'article 7, § 1^{er}, 2°, du projet, il y a une discordance entre le texte français (« ou d'autres moyens d'élimination inappropriés des déchets issus du produit ») et le texte néerlandais (« of andere ongepaste manieren van verwijdering van het product »). Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

⁶ Le pouvoir que les articles 6, § 3, et 8, § 3, du projet, attribuent au ministre de déterminer les modalités de mise en œuvre de la disposition concernée, est à première vue moins problématique en ce qui concerne son admissibilité.

Annexe 1

9. L'annexe 1, 1°, fait référence à « la norme NBN EN 13429 ». Cette norme n'a pas été publiée conformément à l'article 190 de la constitution. L'auteur du projet veillera dès lors à ce que cette norme soit suffisamment accessible et qu'elle soit facilement identifiable avec précision.

10. Le texte néerlandais de l'annexe 1, 12° et 13°, contient le segment de phrase « doppen en deksels inbegrepen ». Dans le texte français, les segments de phrase correspondants sont respectivement « y compris leurs bouchons et couvercles » et « y compris leurs moyens de fermeture et couvercles ». Il est recommandé d'opter pour une plus grande uniformité terminologique sur ce point dans le texte français, comme c'est le cas dans le texte néerlandais.

Annexe 2

11. On remplacera au 2° le segment de phrase « au sens de l'article 2, point g), du Règlement (UE) n° 609/2013 » par le segment de phrase « au sens de l'article 2, paragraphe 2, point g), du Règlement (UE) n° 609/2013 ».

La référence que fait l'annexe 3, 2°, du projet à la même définition dans le règlement concerné sera adaptée de manière identique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME