



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.550/3
van 30 april 2025

avis 77.550/3
du 30 avril 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten en het koninklijk besluit van 21 april 2016 inzake kennisgeving van mengsels die als gevaarlijk worden ingedeeld wegens hun gevolgen voor de gezondheid of hun fysische effecten aan het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits et l'arrêté royal du 21 avril 2016 relatif à la notification des mélanges classés comme dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques au Centre national de prévention et de traitement des intoxications'

Op 12 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 april 2025, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten en het koninklijk besluit van 21 april 2016 inzake kennisgeving van mengsels die als gevaarlijk worden ingedeeld wegens hun gevolgen voor de gezondheid of hun fysische effecten aan het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 april 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2025.

*

Le 12 mars 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 30 avril 2025, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits et l'arrêté royal du 21 avril 2016 relatif à la notification des mélanges classés comme dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques au Centre national de prévention et de traitement des intoxications’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 avril 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2025.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt enerzijds tot de wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’, meer bepaald wat betreft de retributie geregeld in artikel 9 van dat besluit, die verschuldigd is voor de aangiften van een gevaarlijk mengsel bij het Nationaal Centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties (artikel 1 van het ontwerp).

Anderzijds wijzigt het ontwerp het koninklijk besluit van 21 april 2016 ‘inzake kennisgeving van mengsels die als gevaarlijk worden ingedeeld wegens hun gevolgen voor de gezondheid of hun fysische effecten aan het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties en tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’, teneinde het aan te passen aan een aantal wijzigingen die in verordening (EG) nr. 1272/2008¹ worden aangebracht bij verordening (EU) 2024/2865² (artikelen 2 tot 5).

Het te nemen besluit treedt volgens de gebruikelijke regeling in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 1, dat overeenkomstig artikel 6 in werking treedt op 1 januari 2027, voor de vanaf 1 januari 2026 uitgevoerde aangiften.

RECHTSGROND

3. De artikelen 1 en 5³ van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 20bis, § 1, eerste en vijfde 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’. Luidens dat eerste lid kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, retributies en bijdragen opleggen ter financiering van de opdrachten van de administratie of van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de

¹ Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006’.

² Verordening (EU) 2024/2865 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 ‘tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels’.

³ Zie daarover evenwel opmerking 18.

Voedselketen die voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 5, 7, 8, 8bis, 9, 10 en 15 van de wet van 21 december 1998 en van de verordeningen vermeld in de bijlage bij deze wet. Luidens het vijfde lid bepaalt de Koning tevens het bedrag en de regels voor betaling van de in het eerste lid bedoelde retributies en bijdragen.

3.1. Opdat de genoemde artikelen rechtsgrond kunnen vinden in artikel 20bis, § 1, eerste en vijfde lid, van de wet van 21 december 1998 is vereist dat de retributies worden gebruikt ter financiering van de opdrachten “van de administratie”. Aangezien ermee opdrachten worden gefinancierd waarvan kan worden aangenomen dat ze toekomen aan de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu,⁴ en waarbij het Nationaal Centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties (het Antigifcentrum), zoals de gemachtigde verklaarde, enkel is betrokken voor specifieke taken die worden uitbesteed door de voormelde federale overheidsdienst, kan worden aangenomen dat aan dit vereiste is voldaan.

3.2. Overeenkomstig artikel 20bis, § 1, tweede lid, van de wet van 21 december 1998 zijn de retributieplichtigen “de personen die producten op de markt brengen of ernaar streven om aan de voorwaarden te voldoen om hun producten op de markt te kunnen brengen of ze er te houden”. Het ontworpen artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 wijst de persoon die de aangifte doet, aan als retributieplichtige, maar er kan worden aangenomen dat die persoon dat doet namens de onderneming die onder de omschrijving van artikel 20bis, § 1, tweede lid, valt, zoals de gemachtigde ook verklaarde.

3.3. Een retributie moet een geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁵ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard. De gemachtigde verwees in dat verband naar de nota aan de Ministerraad, waarin het volgende wordt uiteengezet:

“De nieuwe modaliteiten die in dit ontwerpbesluit worden voorgesteld, zijn gebaseerd op een jaarlijkse betaling per declarant, waarvan het bedrag gekoppeld is aan het aantal gevaarlijke mengsels dat elk jaar wordt aangegeven. Het totaalbedrag van de retributies die aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten worden betaald, zal naar verwachting niet significant veranderen, maar het nieuwe systeem zou een grote administratieve vereenvoudiging betekenen voor zowel de bedrijven als voor de administratie.”

⁴ Zie de tabel bij de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’, subrubriek 25-4 (vroeger 31-2), waaruit blijkt dat de bijdragen en retributies die onder meer op grond van artikel 20bis van de wet van 21 december 1998 toekomen aan het Fonds voor de grondstoffen en de producten, bestemd zijn voor de “[f]inanciering van personeels-, administratie- en werkingskosten, kosten voor sensibilisering, kosten voor studies en wetenschappelijk onderzoek, investeringen en toezicht en alle kosten van om het even welke aard voortvloeiend uit de toepassing en de controle van de bepalingen van [onder meer] de wet van 21 december 1998 (...) en van de besluiten genomen ter uitvoering van deze [wet], van de verordeningen opgesomd in bijlage ervan en van de andere internationale akten inzake productnormen”.

⁵ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

Dit antwoord van de gemachtigde laat niet toe te besluiten dat voldaan is aan de voormelde voorwaarden.⁶ Ook indien kan worden aangenomen dat de retributies betrekking hebben op diensten die worden verleend door de overheid, is niet duidelijk of die diensten in het voordeel zijn van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en of er een redelijke verhouding voorligt tussen die diensten en de retributie. Daarover moet de Raad van State dan ook een voorbehoud formuleren.

3.4. De laatste vervanging⁷ van artikel 9 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 werd bekrachtigd.⁸ Ook indien kan worden voorgehouden dat die bekrachtiging volgens artikel 20bis, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998 niet vereist is in zoverre het daadwerkelijk om retributies gaat, neemt dat niet weg dat de huidige tekst van artikel 9 wetskrachtig is en enkel bij koninklijk besluit kan worden gewijzigd wanneer daarvoor een voldoende expliciete machtiging voorhanden is.

Artikel 20bis, § 1, van de wet van 21 december 1998 machtigt de Koning weliswaar niet specifiek om dergelijke bekrachtigde bepalingen te wijzigen, maar de machtigingen in het eerste en vijfde lid ervan moeten worden gelezen in samenhang met artikel 10, vierde lid, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’, dat de Koning uitdrukkelijk machtigt om de bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 te wijzigen, te vervangen of op te heffen. Hoewel die bepaling is ingevoegd in artikel 10 van de wet van 24 januari 1977⁹, heeft het toepassingsgebied van artikel 10, vierde lid, een algemene draagwijdte en is het niet beperkt tot de bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 die uitvoering geven aan de wet van 24 januari 1977. De Koning moet dan ook worden geacht gemachtigd te zijn om ook ter uitvoering van artikel 20bis, § 1, van de wet van 21 december 1998 bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 opnieuw te wijzigen, te vervangen of op te heffen.

Aangezien het voormelde artikel 10, vierde lid, niet verwijst naar een specifieke bekrachtigingswet kan bovendien worden aangenomen dat het gaat om een recurrente mogelijkheid, telkens een bepaling van het koninklijk besluit van 13 november 2011 wordt bekrachtigd of gewijzigd bij wet.¹⁰

⁶ Evenmin als de tabel die verder in de nota aan de Ministerraad is opgenomen.

⁷ Bij artikel 5 van het koninklijk besluit van 27 februari 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’.

⁸ Bij artikel 38, 2°, van de programmawet van 20 december 2020.

⁹ Bij artikel 188, 2°, van de wet van 10 april 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheid’.

¹⁰ Adv.RvS 75.320/16 van 2 februari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 maart 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten, het koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden en het koninklijk besluit van 9 december 2021 tot oprichting van een Comité voor advies inzake biociden’, opmerking 4.2.

Dat is overigens ook het geval voor artikel 4bis, § 1, derde lid, van de wet van 28 juli 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’, dat de Koning machtigt om de bepalingen van het koninklijk besluit van 13 november 2011 te wijzigen, te vervangen of op te heffen.

Bijgevolg moet hetzij artikel 10, vierde lid, van de wet van 24 januari 1977, hetzij artikel 4bis, § 1, derde lid, van de wet van 28 juli 1981 mee als rechtsgrond worden vermeld in de aanhef.

3.5. In zoverre de bijdragen die thans worden geregeld in het ontworpen artikel 9 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 niet als retributies kunnen worden beschouwd (zie daarover opmerking 3.3), is de bekrachtiging van de artikelen 1 en 5 van het te nemen besluit vereist overeenkomstig artikel 20bis, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998, ten laatste op het einde van het kalenderjaar dat volgt op dit van de bekendmaking van het te nemen besluit. Die bekrachtiging is uiteraard ook mogelijk wanneer de ontworpen bijdragen wel als retributies kunnen worden beschouwd.¹¹

4. De artikelen 2 tot 4 van het ontwerp, die het koninklijk besluit van 21 april 2016 wijzigen, vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 21 december 1998.

Luidens deze bepaling kan de Koning, teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, maatregelen nemen om het op de markt brengen van een product onder meer afhankelijk te maken van een voorafgaande kennisgeving, alsook de voorwaarden bepalen waaronder toelatingen of registraties kunnen worden verleend, opgeschort en ingetrokken.

In de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 5, § 1, eerste lid, 13°, van de wet van 21 december 1998, waarbij de Koning wordt gemachtigd om alle andere maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de voorschriften van internationale verdragen en/of akten met betrekking tot het op de markt brengen van producten waardoor België gebonden is. Die bepaling vormt evenwel enkel rechtsgrond in zoverre de artikelen bepalingen bevatten die “noodzakelijk” zijn om uitvoering te geven aan artikel 45 van en bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1272/2008,¹² wat niet het geval blijkt te zijn, zoals blijkt uit de opmerkingen 6 tot 7.5.

¹¹ Het is niet raadzaam om de artikelen 2 tot 4 van het te nemen besluit te bekrachtigen, omdat het allicht niet de bedoeling is dat de daardoor gewijzigde bepalingen van het koninklijk besluit van 21 april 2016 nadien enkel nog bij wet kunnen worden vervangen, gewijzigd of opgeheven, bij gebreke van een uitdrukkelijke machtiging van de Koning om dat te doen.

¹² Adv.RvS 57.747/1/V van 29 juli 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 april 2016, opmerkingen 3.2 en 5 tot 11.

VORMVEREISTEN

5. Op de vraag of de gewestregeringen werden betrokken bij de ontworpen regeling overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De gewestregeringen werden niet betrokken, omdat het ontwerp KB geen productnormen vaststelt. (...) Productnormen zijn bindende normen waaraan een product moet voldoen bij het op de markt brengen. Dit ontwerp KB legt geen productnormen op, het wijzigt enkel de fees en de aangifteprocedure aan het AGC.”

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. Het ontworpen artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 april 2016 (artikel 2 van het ontwerp) voorziet in een meldingsplicht “[t]en laatste achtenveertig uren voor het in de handel brengen van een mengsel ingedeeld als gevaarlijk op basis van verordening (EG) nr. 1272/2008”. Dit moet worden beschouwd als een voorwaarde voor het op de markt brengen van de mengsels, met andere woorden als een productnorm. De omstandigheid dat het beginsel van die meldingsplicht reeds voortvloeit uit verordening (EG) nr. 1272/2008 (zie daarover opmerking 7.1) neemt niet weg dat ze wordt aangevuld bij de ontworpen bepaling. Bovendien vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 21 december 1998 (zie opmerking 4), dat betrekking heeft op het bepalen van voorwaarden voor het op de markt brengen van producten en dus op productnormen. De gewestregeringen moeten bijgevolg alsnog worden betrokken bij de ontworpen regeling.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,¹³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. De artikelen 2 tot 5 van het ontwerp bevatten bepalingen die tot doel hebben het koninklijk besluit van 21 april 2016 aan te passen aan artikel 45 en bijlage VIII van verordening (EG) nr. 1272/2008.

Artikel 45 van verordening (EG) nr. 1272/2008 wordt gewijzigd bij artikel 1, 24), van verordening (EU) 2024/2865. De wijzigingen die worden aangebracht bij artikel 1, 24), a) en c), zijn in werking getreden op 10 december 2024, terwijl de wijzigingen die worden aangebracht bij artikel 1, 24), b) en d), pas in werking treden op 1 januari 2027 (zie artikel 2, leden 1 en 3, van verordening (EU) 2024/2865).

Bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1272/2008 werd vervangen bij gedelegeerde verordening (EU) 2020/1677¹⁴ en zal met ingang van 1 januari 2027 worden gewijzigd bij artikel 1,

¹³ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

¹⁴ Gedelegeerde verordening (EU) 2020/1677 van de Commissie van 31 augustus 2020 ‘tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de indeling, etikettering en

39), en bijlage IV van verordening (EU) 2024/2865 (zie artikel 2, lid 3, van verordening (EU) 2024/2865).

Op de vraag of het de bedoeling is om de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp te redigeren zodat het koninklijk besluit van 21 april 2016 in overeenstemming is met de thans geldende versie van artikel 45 en bijlage VIII van verordening (EG) nr. 1272/2008 (in welk geval die wijzigingen onmiddellijk in werking kunnen treden), dan wel om de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp zo te redigeren dat het koninklijk besluit van 21 april 2016 in overeenstemming wordt gebracht met de versie van artikel 45 en bijlage VIII van verordening (EG) nr. 1272/2008 die zal gelden op 1 januari 2027, antwoordde de gemachtigde:

“L’art. 2 devrait être d’application dès publication de l’AR (10 jours après) (...).

M.b.t. artikel 2, 1°, van het ontwerp : Commentaire : les références à l’article 45 devront être adaptées dans le projet d’arrêté qui était encore basé sur le projet de Règlement 2024/2865 avant publication.

Commentaires :

- En ce qui concerne l’article 45, 1 ter. concernant les importateurs et utilisateurs en aval, inséré par le Règlement 2024/2865 : cet ajout vise à garantir la sécurité juridique des dispositions déjà prévues actuellement à l’Annexe VIII, Partie A.
- En ce qui concerne l’article 45, 1 quater. concernant les distributeurs, également inséré par le Règlement 2024/2865 : l’application de ces dispositions est prévue à partir du 1/1/2027. Cependant, selon l’analyse juridique réalisée par nos services, les distributeurs doivent être considérés comme des utilisateurs en aval s’ils renomment ou réétiquettent un produit et doivent donc le cas échéant déjà satisfaire à l’heure actuelle aux dispositions de l’Annexe VIII, Partie A. Cette modification permet de clarifier les obligations des distributeurs dans cette situation. L’autre cas visé par cette modification porte sur la déclaration de produits dangereux distribués dans d’autres états membres que ceux pour lesquels la déclaration aux centres antipoisons a déjà été réalisée par l’importateur ou l’utilisateur en aval. Cette disposition devrait entrer en vigueur le plus rapidement possible afin que le centre antipoisons dispose de l’information nécessaire en cas d’incident.

M.b.t. art. 2, 2° Commentaire : la très grande majorité de ces dispositions est déjà d’application. Seuls des changements mineurs sont introduits par le Règlement 2024/2865 et seront appliqués à la date prévue par ce règlement.

Art. 4 devrait donc être applicable au même moment que l’art. 2.”

Aangezien de stellers van het ontwerp de artikelen 2 tot 4 van het te nemen besluit onmiddellijk (tien dagen na de bekendmaking ervan) in werking willen laten treden, moeten die bepalingen in overeenstemming zijn met de thans geldende versie van artikel 45 en bijlage VIII van verordening (EG) nr. 1272/2008 en kunnen ze geen rekening houden met of verwijzen naar verordeningsbepalingen die pas in werking treden op 1 januari 2027. De artikelen 2 en 4 van het ontwerp moeten dan ook in die zin worden aangepast.

7. Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak, aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Deze werkwijze doet bovendien verwarring ontstaan over de datum van inwerkingtreding van de toepasselijke voorschriften.¹⁵

7.1. Het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 april 2016 herneemt de kennisgevingsplicht die reeds voortvloeit uit artikel 45, lid 1, van verordening (EG) nr. 1272/2008, voor importeurs en downstreamgebruikers die mengsels in de handel brengen. Die kennisgevingsplicht kan, gelet op het zo-even geschetste overschrijfverbod, niet worden hernomen.

Bovendien wordt “de in artikel 45, 1b of 1c van verordening (EG) nr. 1272/2008 bedoelde distributeur” toegevoegd als kennisgevingsplichtige. De voormelde verordeningsbepaling laat evenwel geen ruimte om af te wijken van wie verantwoordelijk is voor het vervullen van de informatieverplichting. Voor zover deze distributeurs al als downstreamgebruikers zouden kunnen worden beschouwd (zie de verklaring van de gemachtigde weergegeven in opmerking 6), zou dat een interpretatie van de term “downstreamgebruiker” in die verordeningsbepaling zijn, die geen internrechtelijke aanvullende bepaling vereist of mogelijk maakt.¹⁶ Indien het daarentegen de bedoeling is af te wijken van de verordening wat betreft de personen op wie de informatieplicht rust, dan zal daar eerst de goedkeuring voor moeten worden bekomen van de Europese Commissie overeenkomstig de procedure vervat in artikel 114, leden 4 tot 6, van het VWEU.¹⁷ Van het eventueel vervuld zijn van de goedkeuringsprocedure zal melding moeten worden gemaakt in de aanhef van het besluit, na de vermelding van de andere voorafgaande vormvereisten.

¹⁵ De formele omzetting van de voorschriften van een verordening in de interne rechtsorde is in beginsel ontoelaatbaar omdat daardoor een misverstand inzake het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften kan ontstaan (HvJ 7 februari 1973, *Commissie t. Italië*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7).

¹⁶ Zie ook adv.RvS 57.747/1/V, opmerking 10.

¹⁷ Zie ook adv.RvS 57.747/1/V, opmerking 7.

Dat de kennisgeving moet gebeuren bij het Nationaal Centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties vloeit reeds voort uit de aanwijzing van dit centrum als het orgaan verantwoordelijk voor het ontvangen van de informatie bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 september 2012 ‘tot vaststelling van de taal op het etiket en op het veiligheidsinformatieblad van stoffen en mengsels, en tot aanwijzing van het Nationaal Centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties als orgaan bedoeld in artikel 45 van Verordening (EG) nr. 1272/2008’. Dit kan eventueel wel hernomen worden in de ontworpen bepaling.

Voor het overige is de zinsnede “Ten laatste achtenveertig uren voor het in de handel brengen van een mengsel” een internrechtelijke bepaling die artikel 45 van de verordening, in zijn huidige versie, aanvult, waarvan kan worden aangenomen dat de verordening ruimte laat voor een internrechtelijke aanvulling.

Het ontworpen artikel 2, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 april 2016 herneemt wat is bepaald in bijlage VIII, deel A, punten 2.2 en 2.2bis, van verordening (EG) nr. 1272/2008. Die bepaling moet worden weggelaten.

Het ontworpen artikel 2, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 21 april 2016 herneemt wat is bepaald in bijlage VIII, deel A, punt 2.4, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1272/2008. Ook die bepaling moet worden weggelaten.

Het ontworpen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 21 april 2016 moet bijgevolg worden beperkt tot de volgende bepaling:

“Het verstrekken van de informatie overeenkomstig artikel 45, lid 1, van en bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1272/2008 aan het Nationaal Centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties gebeurt ten laatste achtenveertig uren voor het in de handel brengen van een mengsel.”

7.2. Het ontworpen artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 21 april 2016 herneemt hetgeen reeds voortvloeit uit deel A, punt 3.1, tweede alinea, van bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1272/2008 (in de thans geldende versie ervan) en moet worden weggelaten.

7.3. Het ontworpen artikel 2, §§ 3 en 4, van het koninklijk besluit van 21 april 2016 kan beschouwd worden als toegelaten internrechtelijke bepaling. Het ontworpen artikel 2, § 3, schrijven men als volgt:

“Het Nationaal Centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties deelt de in artikel 45 van en bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1272/2008 bedoelde gegevens mee aan de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.”

In het ontworpen artikel 2, § 4, van het koninklijk besluit van 21 april 2016 schrijven men “met inbegrip van de lijst van de producten waarvoor de in artikel 45 van en bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1272/2008 bedoelde informatie is verstrekt en de aangevers ervan” in plaats van “met inbegrip van de lijst van de producten waarvoor de in paragraaf 2 bedoelde informatie is verstrekt en de aangevers ervan”.

7.4. Het ontworpen artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 april 2016 is aanvaardbaar, gelet op de overeenkomstig-verwijzing naar artikel 49 van verordening (EG) nr. 1272/2008 en het gegeven dat de bepaling als een concretisering van artikel 49, lid 1, eerste alinea, van die verordening kan worden beschouwd.

7.5. Het ontworpen artikel 4 van het koninklijk besluit van 21 april 2016 kan eveneens behouden blijven. De verwijzing naar “de in artikel 2, § 2, bedoelde gegevens” moet evenwel worden vervangen door een verwijzing naar “de in artikel 45 van en bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1272/2008 bedoelde gegevens”.

8. Het volledige opschrift van het koninklijk besluit van 21 april 2016 luidt als volgt:

“Koninklijk besluit van 21 april 2016 inzake kennisgeving van mengsels die als gevaarlijk worden ingedeeld wegens hun gevolgen voor de gezondheid of hun fysische effecten aan het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties en tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten”.

In het opschrift van het ontwerp, in het opschrift van hoofdstuk II ervan en in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet dit volledige opschrift worden vermeld.

Dit is ook het geval voor het ontworpen artikel 9, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 (artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp). Eventueel kan daar worden gewerkt met een definitie waarin een verkorte weergave van het koninklijk besluit van 21 april 2016 wordt opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3 en 4, moet in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar punt 13° van artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 worden weggelaten en moet ook worden verwezen naar het vijfde lid (en niet enkel naar het eerste lid) van artikel 20*bis*, § 1, van dezelfde wet. Tevens moet voor dat eerste lid een nieuw lid worden opgenomen waarin wordt verwezen naar artikel 10, vierde lid, van de wet van 24 januari 1977 of naar artikel 4*bis*, § 1, derde lid, van de wet van 28 juli 1981.

10. Nadat de betrokkenheid van de gewestregeringen overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft plaatsgevonden (zie daarover opmerking 5), moet dat worden vermeld in de aanhef.

11. De verwijzing naar verordening (EG) nr. 1272/2008 in het huidige elfde lid van de aanhef moet worden opgenomen voor de vermelding van de rechtsgrond en moet worden voorafgegaan door de woorden “Gelet op” in plaats van door het woord “Overwegende”.¹⁸

Artikel 1

12. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet worden verwezen naar de vervanging bij het koninklijk besluit van 27 februari 1919 (niet: 4 augustus 1914).

13. In het ontworpen artikel 9, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 moet de zinsnede “in de zin van artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 april 1916 (opschrift) en de producten of” worden weggelaten, net als de zinsnede “samen met artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 september 1912 (opschrift)”.

Beter nog zou zijn om de ontworpen bepaling te redigeren als volgt: “Voor het verstrekken van de informatie bedoeld in (of in de zin van) artikel 45 van verordening (EG) nr. 1272/2008 (...) moet de persoon die de aangifte uitvoert, een retributie betalen (...)”.

14. In het ontworpen artikel 9, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 moet verordening (EG) nr. 1272/2008 met het volledige opschrift worden vermeld, net als in het ontworpen artikel 9, § 2 (waar bovendien ten onrechte “EU” in plaats van “EG” wordt vermeld). Eventueel kan daar worden gewerkt met een definitie waarin een verkorte weergave van die verordening wordt opgenomen.

15. In het ontworpen artikel 9, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 schrijve men “door de persoon bedoeld in het eerste lid” in plaats van “door de marktdeelnemer bedoeld in artikel 2, § 1, van voormeld koninklijk besluit van 21 april 1916”.

16. In het ontworpen artikel 9, § 2, van het koninklijk besluit van 13 november 2011 schrijve men “door de aangever bedoeld in paragraaf 1, eerste lid” in plaats van “door de aangever bedoeld in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 21 april 1916 (...), overeenkomstig paragraaf 1”. In de Nederlandse tekst schrijve men bovendien “en” in plaats van “et”.

Artikel 2

17. Aangezien artikel 2 van het ontwerp in artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 april 1916 de paragrafen 1 tot 3 elk afzonderlijk vervangt en er een nieuwe paragraaf aan

¹⁸ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 40 (te raadplegen op www.raadvst-consetat.be).

toevoegt, zou het eenvoudiger zijn om dat artikel 2 in zijn geheel te vervangen door de beoogde versie ervan.

Artikel 5

18. Artikel 5 van het ontwerp strekt tot de opheffing van artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 april 2016, dat met ingang van 9 mei 2016 een aantal wijzigingen heeft aangebracht in artikel 9 van het koninklijk besluit van 13 november 2011. Aangezien die wijzigingen reeds in werking zijn getreden en artikel 9 bovendien inmiddels volledig is vervangen,¹⁹ is de opheffing van die wijzigingsbepaling een slag in het water.²⁰ Artikel 5 van het ontwerp lijkt dan ook te moeten worden weggelaten.

*

¹⁹ Bij het koninklijk besluit van 27 februari 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’.

²⁰ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 128 (te raadplegen op www.raadvst-consetat.be).

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. D'une part, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', plus particulièrement en ce qui concerne la rétribution réglée à l'article 9 de cet arrêté, qui est due pour les déclarations d'un mélange dangereux au Centre national de prévention et de traitement des intoxications (article 1^{er} du projet).

D'autre part, le projet modifie l'arrêté royal du 21 avril 2016 'relatif à la notification des mélanges classés comme dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques au Centre national de prévention et de traitement des intoxications et modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', afin de l'adapter à un certain nombre de modifications apportées au règlement (CE) n° 1272/2008 ¹ par le règlement (UE) 2024/2865 ² (articles 2 à 5).

Conformément aux règles usuelles, l'arrêté envisagé entre en vigueur le dixième jour après sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 1^{er} qui, conformément à l'article 6, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027 pour les déclarations effectuées à partir du 1^{er} janvier 2026.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Les articles 1^{er} et 5 ³ du projet trouvent en principe un fondement juridique dans l'article 20bis, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 5, 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'. Selon cet alinéa 1^{er}, le Roi peut fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des rétributions et des cotisations afin de financer des missions de l'administration ou de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire qui résultent de l'application des articles 5, 7, 8, 8bis, 9, 10, et 15 de la loi du 21 décembre 1998 et des règlements mentionnés dans l'annexe de cette loi. Selon l'alinéa 5, le Roi fixe également le montant et les modalités du paiement des rétributions et des cotisations visées à l'alinéa 1^{er}.

¹ Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 'relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006'.

² Règlement (UE) 2024/2865 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 'modifiant le règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges'.

³ Voir toutefois à ce sujet l'observation 18.

3.1. Pour que les articles précités puissent trouver un fondement juridique dans l'article 20bis, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 5, de la loi du 21 décembre 1998, il est requis que les rétributions soient affectées au financement des missions « de l'administration ». Dès lors que sont ainsi financées des missions dont on peut supposer qu'elles reviennent au Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ⁴ - le Centre national de prévention et de traitement des intoxications (le Centre Antipoisons) n'étant associé, selon les propos tenus par le délégué, que pour des tâches spécifiques sous-traitées par le service public fédéral précité - il peut être admis que cette exigence est remplie.

3.2. Conformément à l'article 20bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998, les redevables des rétributions sont « [les] personnes qui mettent sur le marché des produits ou cherchent à répondre aux conditions afin de pouvoir mettre ou maintenir leurs produits sur le marché ». L'article 9, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 désigne comme redevable la personne qui effectue la déclaration, mais il peut être admis que cette personne le fait au nom de l'entreprise qui relève de la définition de l'article 20bis, § 1^{er}, alinéa 2, comme l'a également déclaré le délégué.

3.3. Une rétribution doit constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et elle doit avoir un caractère purement rémunératoire, de sorte qu'une proportion raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable ⁵. À défaut d'un pareil rapport, la rétribution perd son caractère indemnitaire pour revêtir un caractère fiscal. À cet égard, le délégué a renvoyé à la note au Conseil des ministres, qui expose ce qui suit :

« Les nouvelles modalités proposées dans le présent projet d'arrêté sont basées sur un paiement annuel par déclarant, dont le montant est lié au nombre de mélanges dangereux qu'il déclare chaque année. Le montant total des rétributions versées au Fonds budgétaire des matières premières et des produits ne devrait pas changer significativement, mais le nouveau système constituerait une simplification administrative majeure, aussi bien pour les entreprises que pour l'administration ».

⁴ Voir le tableau joint à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires', sous-rubrique 25-4 (anciennement 31-2), dont il ressort que les cotisations et rétributions qui, notamment sur la base de l'article 20bis de la loi du 21 décembre 1998, reviennent au Fonds pour les matières premières et les produits, sont destinées au « financement des frais de personnel, d'administration et de fonctionnement, [des] frais de la sensibilisation, [des] frais d'études et de recherche scientifique, [des] investissements et [du] contrôle de tous les frais de quelque nature que ce soit résultant de l'application et du contrôle des dispositions [notamment de] la loi du 21 décembre 1998 (...) et des arrêtés pris en exécution de [cette loi], des règlements énumérés en annexe de ceux-ci et des autres actes internationaux relatifs aux normes de produits ».

⁵ C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

Cette réponse du délégué ne permet pas de conclure que les conditions précitées sont remplies ⁶. Même s'il peut être admis que les rétributions portent sur des services qui sont fournis par l'autorité, on n'aperçoit pas clairement si ces services sont en faveur du redevable, considéré individuellement, et s'il existe un rapport raisonnable entre ces services et la rétribution. Le Conseil d'État se doit dès lors de formuler une réserve sur ce point.

3.4. Le dernier remplacement ⁷ de l'article 9 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 a été confirmé ⁸. Même si l'on peut soutenir que cette confirmation n'est pas requise selon l'article 20bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998, dans la mesure où il s'agit effectivement de rétributions, il n'en demeure pas moins que le texte actuel de l'article 9 a force de loi et ne peut être modifié par un arrêté royal que lorsqu'il existe une habilitation suffisamment explicite à cet effet.

Si l'article 20bis, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 n'habilite pas spécifiquement le Roi à modifier de telles dispositions confirmées, les habilitations contenues dans ses alinéas 1^{er} et 5 doivent toutefois être lues en combinaison avec l'article 10, alinéa 4, de 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', qui habilite expressément le Roi à modifier, remplacer ou abroger les dispositions de l'arrêté royal du 13 novembre 2011. Bien que cette disposition ait été insérée dans l'article 10 de la loi du 24 janvier 1977 ⁹, le champ d'application de l'article 10, alinéa 4, a une portée générale et ne se limite pas aux dispositions de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 qui mettent en œuvre la loi du 24 janvier 1977. Il faut dès lors considérer que le Roi est habilité à modifier, remplacer ou abroger une nouvelle fois des dispositions de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 également en exécution de l'article 20bis, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998.

L'article 10, alinéa 4, précité, ne se référant pas à une loi de confirmation spécifique, il peut en outre être admis qu'il s'agit d'une possibilité récurrente, chaque fois qu'une disposition de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 est confirmée ou modifiée par la loi ¹⁰.

⁶ Pas davantage que le tableau qui figure par la suite dans la note au Conseil des ministres.

⁷ Par l'article 5 de l'arrêté royal du 27 février 2019 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'.

⁸ Par l'article 38, 2°, de la loi-programme du 20 décembre 2020.

⁹ Par l'article 188, 2°, de la loi du 10 avril 2014 'portant des dispositions diverses en matière de santé'.

¹⁰ Avis C.E. 75.320/16 du 2 février 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 mars 2024 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits, l'arrêté royal du 4 avril 2019 relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides et l'arrêté royal du 9 décembre 2021 instituant un Comité d'avis sur les produits biocides', observation 4.2.

Tel est d'ailleurs également le cas de l'article 4*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 28 juillet 1981 'portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979', qui habilite le Roi à modifier, remplacer ou abroger les dispositions de l'arrêté royal du 13 novembre 2011.

Par conséquent, soit l'article 10, alinéa 4, de la loi du 24 janvier 1977, soit l'article 4*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 28 juillet 1981 doit également être mentionné à titre de fondement juridique dans le préambule.

3.5. Dans la mesure où les cotisations, actuellement réglées par l'article 9, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, ne peuvent pas être considérées comme des rétributions (voir à ce sujet l'observation 3.3), la confirmation des articles 1^{er} et 5 de l'arrêté envisagé est requise conformément à l'article 20*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998, au plus tard pour la fin de l'année civile qui suit celle de la publication de l'arrêté envisagé. Cette confirmation est bien entendu également possible lorsque les cotisations en projet peuvent effectivement être considérées comme des rétributions ¹¹.

4. Les articles 2 à 4 du projet, qui modifient l'arrêté royal du 21 avril 2016, trouvent leur fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 décembre 1998.

Cette disposition prévoit qu'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 notamment de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une notification préalable ainsi que de fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés.

Le préambule vise également l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 13^o, de la loi du 21 décembre 1998, qui habilite le Roi à prendre toute autre mesure nécessaire pour la mise en œuvre des dispositions de conventions et/ou d'actes internationaux liant la Belgique et relatifs à la mise sur le marché de produits. Cette disposition ne procure toutefois un fondement juridique que dans la mesure où les articles contiennent des dispositions « nécessaires » à la mise en œuvre de l'article 45 et de l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 ¹², ce qui ne s'avère pas être le cas, ainsi qu'il ressort des observations 6 à 7.5.

¹¹ Il n'est pas conseillé de confirmer les articles 2 à 4 de l'arrêté envisagé, étant donné que l'intention n'est sans doute pas de veiller à ce que les dispositions de l'arrêté royal du 21 avril 2016 modifiées par ceux-ci ne puissent par la suite encore être remplacées, modifiées ou abrogées que par la loi, en l'absence d'une habilitation expresse du Roi à cet effet.

¹² Avis C.E. 57.747/1/V du 29 juillet 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 avril 2016, observations 3.2 et 5 à 11.

FORMALITÉS

5. À la question de savoir si les gouvernements régionaux ont été associés au régime en projet, conformément à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le délégué a répondu en ces termes :

« De gewestregeringen werden niet betrokken, omdat het ontwerp KB geen productnormen vaststelt. (...) Productnormen zijn bindende normen waaraan een product moet voldoen bij het op de markt brengen. Dit ontwerp KB legt geen productnormen op, het wijzigt enkel de fees en de aangifteprocedure aan het AGC ».

On ne peut se rallier à ce point de vue. L'article 2, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 (article 2 du projet) prévoit une obligation de communication « [a]u plus tard quarante-huit heures avant la mise sur le marché d'un mélange classé comme dangereux sur [la] base du règlement (CE) n° 1272/2008 ». Ceci doit être considéré comme une condition à la mise sur le marché des mélanges, en d'autres termes comme une norme de produits. La circonstance que le principe de cette obligation de communication découle déjà du règlement (CE) n° 1272/2008 (voir à ce sujet l'observation 7.1) n'empêche pas que cette obligation soit complétée par la disposition en projet. En outre, cette disposition trouve son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 décembre 1998 (voir l'observation 4), qui concerne la fixation de conditions relatives à la mise sur le marché de produits et donc des normes de produits. Par conséquent, les gouvernements régionaux doivent encore être associés au régime en projet.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹³, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. Les articles 2 à 5 du projet contiennent des dispositions visant à adapter l'arrêté royal du 21 avril 2016 à l'article 45 et à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008.

L'article 45 du règlement (CE) n° 1272/2008 est modifié par l'article 1^{er}, 24), du règlement (UE) 2024/2865. Les modifications apportées par l'article 1^{er}, 24), a) et c), sont entrées en vigueur le 10 décembre 2024, tandis que les modifications apportées par l'article 1^{er}, 24), b) et d), n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2027 (voir article 2, paragraphes 1 et 3, du règlement (UE) 2024/2865).

L'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 a été remplacée par le règlement délégué (UE) 2020/1677 ¹⁴ et sera modifiée avec effet au 1^{er} janvier 2027 par l'article 1^{er}, 39), et

¹³ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

¹⁴ Règlement délégué (UE) 2020/1677 de la Commission du 31 août 2020 'modifiant le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges afin d'améliorer l'applicabilité des exigences en matière d'informations relatives à la réponse à apporter en cas d'urgence sanitaire'.

par l'annexe IV du règlement (UE) 2024/2865 (voir article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/2865).

À la question de savoir si l'intention est de rédiger les articles 2 à 4 du projet de manière à mettre l'arrêté royal du 21 avril 2016 en conformité avec la version actuellement en vigueur de l'article 45 et de l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 (auquel cas ces modifications peuvent immédiatement entrer en vigueur), ou de rédiger les articles 2 à 4 du projet de manière à mettre l'arrêté royal du 21 avril 2016 en conformité avec la version de l'article 45 et de l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 qui sera en vigueur le 1^{er} janvier 2027, le délégué a répondu :

« L'art. 2 devrait être d'application dès publication de l'AR (10 jours après) (...).

M.b.t. artikel 2, 1°, van het ontwerp : Commentaire : les références à l'article 45 devront être adaptées dans le projet d'arrêté qui était encore basé sur le projet de Règlement 2024/2865 avant publication.

Commentaires :

- En ce qui concerne l'article 45, 1 ter. concernant les importateurs et utilisateurs en aval, inséré par le Règlement 2024/2865 : cet ajout vise à garantir la sécurité juridique des dispositions déjà prévues actuellement à l'Annexe VIII, Partie A.
- En ce qui concerne l'article 45, 1 quater. concernant les distributeurs, également inséré par le Règlement 2024/2865 : l'application de ces dispositions est prévue à partir du 1/1/2027. Cependant, selon l'analyse juridique réalisée par nos services, les distributeurs doivent être considérés comme des utilisateurs en aval s'ils renomment ou réétiquettent un produit et doivent donc le cas échéant déjà satisfaire à l'heure actuelle aux dispositions de l'Annexe VIII, Partie A. Cette modification permet de clarifier les obligations des distributeurs dans cette situation. L'autre cas visé par cette modification porte sur la déclaration de produits dangereux distribués dans d'autres états membres que ceux pour lesquels la déclaration aux centres antipoisons a déjà été réalisée par l'importateur ou l'utilisateur en aval. Cette disposition devrait entrer en vigueur le plus rapidement possible afin que le centre antipoisons dispose de l'information nécessaire en cas d'incident.

M.b.t. art. 2, 2° Commentaire : la très grande majorité de ces dispositions est déjà d'application. Seuls des changements mineurs sont introduits par le Règlement 2024/2865 et seront appliqués à la date prévue par ce règlement.

Art. 4 devrait donc être applicable au même moment que l'art. 2 ».

Dès lors que les auteurs du projet entendent faire entrer en vigueur les articles 2 à 4 de l'arrêté envisagé immédiatement (dix jours après la publication de celui-ci), ces dispositions doivent être conformes à la version actuellement en vigueur de l'article 45 et de l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 et ne peuvent pas tenir compte ou renvoyer à des dispositions du règlement qui n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2027. Les articles 2 et 4 du projet seront dès lors adaptés en ce sens.

7. Conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. Sauf dans les cas où le règlement laisse une certaine

marge d'appréciation en ce qui concerne son exécution, cette applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent pour en intégrer les dispositions dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et, notamment, en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement. En outre, ce procédé induit en erreur sur la date d'entrée en vigueur des prescriptions applicables ¹⁵.

7.1. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 reproduit l'obligation de notification qui découle déjà de l'article 45, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1272/2008, pour les importateurs et les utilisateurs en aval qui mettent des mélanges sur le marché. Compte tenu de l'interdiction de transcription évoquée plus haut, cette obligation de notification ne peut pas être reproduite.

En outre, « le distributeur visé [...] par l'article 45, 1b ou 1c, du règlement (CE) n° 1272/2008 » est ajouté en tant que personne soumise à l'obligation de notification. Or la disposition du règlement précitée ne laisse pas de marge pour déroger à la personne qui est responsable de l'accomplissement de l'obligation d'information. Dans la mesure où ces distributeurs pourraient être considérés comme des utilisateurs en aval (voir la déclaration du délégué reproduite à l'observation 6), il s'agirait d'une interprétation du terme « utilisateur en aval » dans cette disposition du règlement, qui ne nécessite pas ou ne permet pas de disposition complémentaire de droit interne ¹⁶. Si, par contre, l'intention est de déroger au règlement en ce qui concerne les personnes auxquelles incombe l'obligation d'information, il faudra d'abord obtenir à cet effet l'approbation de la Commission européenne, conformément à la procédure prévue à l'article 114, paragraphes 4 à 6, du TFUE ¹⁷. Le préambule de l'arrêté devra faire mention de l'accomplissement éventuel de la procédure d'approbation, après la mention des autres formalités préalables.

Le fait que la notification doit être adressée au Centre national de prévention et de traitement des intoxications découle déjà de la désignation dudit centre en tant qu'organisme chargé de la réception des informations par l'article 4 de l'arrêté royal du 7 septembre 2012 'fixant la langue sur l'étiquette et sur la fiche de données de sécurité des substances et mélanges, et désignant le Centre national de prévention et de traitement des intoxications en tant qu'organisme au sens de l'article 45 du Règlement (CE) n° 1272/2008'. Cet élément peut éventuellement être reproduit dans la disposition en projet.

Pour le surplus, le segment de phrase « Au plus tard quarante-huit heures avant la mise sur le marché d'un mélange » est une disposition de droit interne qui complète l'article 45 du

¹⁵ La transposition formelle des prescriptions d'un règlement dans l'ordre juridique interne est en principe inadmissible parce qu'elle pourrait créer, de ce fait, une équivoque en ce qui concerne la nature juridique des dispositions applicables (CJUE, 7 février 1973, *Commission c. Italie*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17 ; CJUE, 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7).

¹⁶ Voir aussi avis C.E. 57.747/1/V, observation 10.

¹⁷ Voir aussi avis C.E. 57.747/1/V, observation 7.

règlement, dans sa version actuelle, dont on peut considérer qu'il laisse une marge pour prévoir un ajout en droit interne.

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 reproduit ce que prévoit l'annexe VIII, partie A, points 2.2 et 2.2bis, du règlement (CE) n° 1272/2008. Cette disposition doit être omise.

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 reproduit ce que prévoit l'annexe VIII, partie A, point 2.4, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1272/2008. Cette disposition doit elle aussi être omise.

Il y a lieu, dès lors, de limiter l'article 2, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 à la disposition suivante :

« La transmission des informations conformément à l'article 45, paragraphe 1, et à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 au Centre national de prévention et de traitement des intoxications a lieu au plus tard quarante-huit heures avant la mise sur le marché d'un mélange ».

7.2. L'article 2, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 reproduit ce qui découle déjà de la partie A, point 3.1, deuxième alinéa, de l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 (dans sa version actuellement en vigueur) et doit être omis.

7.3. L'article 2, §§ 3 et 4, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 peut être considéré comme une disposition de droit interne autorisée. On rédigera l'article 2, § 3, en projet comme suit :

« Le Centre national de prévention et de traitement des intoxications communique au Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement les informations visées à l'article 45 et à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 ».

À l'article 2, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016, on écrira « comprenant la liste des produits pour lesquels les informations visées à l'article 45 et à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 ont été fournies, et de leurs déclarants » au lieu de « comprenant la liste des produits pour lesquels les informations visées au paragraphe 2 ont été fournies et de leurs déclarants ».

7.4. L'article 3, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 peut être admis, compte tenu de la référence à l'article 49 du règlement (CE) n° 1272/2008, commençant par « conformément à », et du fait que la disposition peut être considérée comme une concrétisation de l'article 49, paragraphe 1, premier alinéa, de ce règlement.

7.5. L'article 4, en projet, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 peut également être maintenu. La référence aux « données visées à l'article 2, § 2 » doit toutefois être remplacée par une référence aux « données visées à l'article 45 et à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1272/2008 ».

8. L'intitulé complet de l'arrêté royal du 21 avril 2016 est le suivant :

« Arrêté royal du 21 avril 2016 relatif à la notification des mélanges classés comme dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques au Centre national de prévention et de traitement des intoxications et modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits ».

L'intitulé du projet, l'intitulé de son chapitre II et la phrase liminaire de l'article 2 du projet doivent mentionner cet intitulé complet.

Tel est le cas également de l'article 9, §§ 1^{er} et 2, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 (article 1^{er}, 1^o et 2^o, du projet). Éventuellement, il est possible d'utiliser à cet égard une définition contenant une mention abrégée de l'arrêté royal du 21 avril 2016.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. Compte tenu de ce qui a été exposé dans les observations 3 et 4, on omettra, au premier alinéa du préambule, la référence au 13^o de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 et on visera aussi l'alinéa 5 (et pas uniquement l'alinéa 1^{er}) de l'article 20bis, § 1^{er}, de la même loi. En outre, il y a lieu d'insérer avant ce premier alinéa un nouvel alinéa visant l'article 10, alinéa 4, de la loi du 24 janvier 1977 ou l'article 4bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 28 juillet 1981.

10. Lorsque les gouvernements régionaux auront été associés conformément à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 (voir à ce sujet l'observation 5), il conviendra de le mentionner dans le préambule.

11. La référence au règlement (CE) n° 1272/2008 dans l'actuel onzième alinéa du préambule doit figurer avant la mention du fondement juridique et doit être précédée du mot « Vu » et non du mot « Considérant »¹⁸.

Article 1^{er}

12. La phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet doit viser le remplacement par l'arrêté royal du 27 février 2019 (et non : 4 août 2014).

13. À l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, il convient d'omettre le segment de phrase « à l'article 2 de l'arrêté royal du 21 avril 2016 (intitulé)

¹⁸ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 40 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).

ou », de même que le segment de phrase « combiné avec l'article 4 de l'arrêté royal du 7 septembre 2012 (intitulé) ».

Il serait encore plus judicieux de rédiger la disposition en projet comme suit : « Pour la transmission des informations visées à (ou au sens de) l'article 45 du règlement (CE) n° 1272/2008 (...), la personne qui effectue la déclaration doit payer une rétribution (...) ».

14. L'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 doit mentionner l'intitulé complet du règlement (CE) n° 1272/2008, tout comme l'article 9, § 2, en projet (dont le texte néerlandais mentionne en outre erronément « EU » au lieu de « EG »). Il est éventuellement possible d'utiliser à cet égard une définition contenant une mention abrégée de ce règlement.

15. À l'article 9, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, on écrira « par la personne visée à l'alinéa 1^{er} » au lieu de « par l'opérateur visé à l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 précité ».

16. À l'article 9, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, on écrira « par le déclarant visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} » au lieu de « par le déclarant visé à l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 avril 2016 (...), conformément au paragraphe 1^{er} ». Dans le texte néerlandais, on écrira par ailleurs « en » au lieu de « et ».

Article 2

17. Dès lors que l'article 2 du projet remplace séparément chacun des paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 2 de l'arrêté royal du 21 avril 2016 et ajoute à cet article un nouveau paragraphe, il serait plus simple de remplacer cet article 2 dans son ensemble par la version envisagée de celui-ci.

Article 5

18. L'article 5 du projet vise à abroger l'article 5 de l'arrêté royal du 21 avril 2016, qui, avec effet au 9 mai 2016, a apporté un certain nombre de modifications à l'article 9 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011. Ces modifications étant déjà entrées en vigueur et l'article 9 ayant par

ailleurs été entièrement remplacé dans l'intervalle ¹⁹, l'abrogation de cette disposition modificative est un coup d'épée dans l'eau ²⁰. L'article 5 du projet semble, par conséquent, devoir être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹⁹ Par l'arrêté royal du 27 février 2019 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'.

²⁰ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 128 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).