



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.734/1
van 9 april 2014

avis 55.734/1
du 9 avril 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
drempelniveaus voor de
emissies naar het binnenmilieu
van bouwproducten voor
bepaalde beoogde gebruiken'

un projet d'arrêté royal
'établissant les niveaux seuils
pour les émissions dans
l'environnement intérieur de
produits de construction pour
certains usages prévus'

Op 17 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de drempelniveaus voor de emissies naar het binnenmilieu van bouwproducten voor bepaalde beoogde gebruiken'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 april 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd 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 9 april 2014.

*

Le 17 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'établissant les niveaux seuils pour les émissions dans l'environnement intérieur de produits de construction pour certains usages prévus'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 1^{er} avril 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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 9 avril 2014.

*

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.

*

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen 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’, die worden vermeld in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

Ook artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 21 december 1998 lijkt evenwel rechtsgrond te bieden voor sommige bepalingen van het ontwerp, zijnde meer in het bijzonder artikel 3, tweede lid.¹ In die optiek dient de ontworpen bepaling overeenkomstig artikel 5, § 1, tweede lid, van dezelfde wet, in Ministerraad te worden overlegd. Dergelijk overleg heeft evenwel niet plaatsgevonden, hetgeen de adviesaanvraag onontvankelijk maakt, althans wat artikel 3, tweede lid, van het ontwerp betreft.²

3. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt gerefereerd aan internationale, Europese of buitenlandse normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die derhalve in beginsel niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen.³ Indien de steller van het ontwerp dergelijke verwijzingen wil behouden in het ontwerp dient hij er derhalve op toe te zien dat de betrokken normen voldoende toegankelijk en kenbaar zijn, temeer daar van sommige normen slechts een Engelse samenvatting vrij te raadplegen valt en raadpleging ervan voor het overige enkel tegen betaling kan gebeuren.⁴

¹ Artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, 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:

(...)

2° het op de markt brengen van een product afhankelijk te maken van een voorafgaande homologatie, toelating, registratie of kennisgeving, alsook de voorwaarden te bepalen waaronder toelatingen of registraties kunnen worden verleend, opgeschort en ingetrokken;

(...)”.

² Het overleg in de Ministerraad valt te onderscheiden van de “verplichte raadplegingen” die de wetgever voor ogen stonden bij de redactie van artikel 84, § 3, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (zie *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 50K2131/1, 7).

³ Zie artikel 11 en de bijlagen 2, 3 en 4 bij het ontwerp waarin, al naar het geval, wordt verwezen naar onder meer ISO-normen, NBN EN-normen, CEN/TR-normen en CEN/TS-normen.

⁴ De gemachtigde wees enkel op het kosteloos karakter van de raadpleging van Europese normen “bij het NBN, de Belgische norminstelling die afhangt van FOD Economie”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Aan het einde van het tweede lid van de aanhef van het ontwerp schrijve men “, artikelen 5, § 1, eerste lid, 1° en 3°, gewijzigd bij de wet van 27 juli 2011, en 15, § 3;”.⁵

5. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, heeft de Nationale Arbeidsraad niet geadviseerd over de ontworpen regeling. Het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar “het advies van de Nationale Arbeidsraad [...] gegeven op 25 februari 2013” moet derhalve worden weggelaten.

Artikel 12

6. In artikel 12 van het ontwerp wordt bepaald dat de minister bevoegd voor Leefmilieu de bijlagen bij het ontworpen koninklijk besluit kan aanvullen of wijzigen. Het toekennen van verordenende bevoegdheid aan een minister kan enkel worden gebillijkt indien het om bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard gaat. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, wordt evenwel bepaald dat het ontworpen besluit van toepassing is op de bouwproducten “waarvan één of meer van hun beoogde gebruiken opgenomen worden in bijlage 1”. Een aanvulling of wijziging van die bijlage komt bijgevolg neer op een wijziging van het toepassingsgebied van het ontworpen besluit, hetgeen niet kan worden beschouwd als betrekking hebbende op een bijkomstige of detailmatige bevoegdheid die aan de minister kan worden gedelegeerd. De in artikel 12 van het ontwerp vervatte delegatie van bevoegdheid aan de minister is derhalve problematisch, wat de aanvulling of wijziging van bijlage 1 bij het ontwerp betreft.

Bijlage 1

7. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 2, eerste onderdeel (“lijmen voor soepele vloerbedekkingsproducten”) en tweede onderdeel (“parketlijmen”) stemmen niet met elkaar overeen. Deze discordantie moet worden weggewerkt. Daartoe dient in de Franse tekst telkens een streepje met bijhorende tekst te worden toegevoegd.

*

⁵ Zie ook de opmerking *sub* 2, met betrekking tot artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, dat – zoals het is geredigeerd – rechtsgrond vindt in artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 21 december 1998.

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.

*

OBSERVATIONS GENERALES

2. La réglementation en projet peut être réputée trouver un fondement juridique dans les dispositions 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', qui sont visées au deuxième alinéa du préambule du projet.

Toutefois, l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi précitée du 21 décembre 1998 semble également procurer un fondement juridique à certaines dispositions du projet, à savoir plus particulièrement à l'article 3, alinéa 2¹. Dans cette optique, la disposition en projet, conformément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi, doit être délibérée en Conseil des ministres. Pareille délibération n'a toutefois pas eu lieu, ce qui rend la demande d'avis irrecevable, du moins en ce qui concerne l'article 3, alinéa 2, du projet².

3. Diverses dispositions du projet visent des normes internationales, européennes ou étrangères qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et ne sont donc en principe pas opposables à tous³. Si l'auteur du projet souhaite maintenir de telles références dans le projet, il devra par conséquent veiller à ce que les normes concernées soient suffisamment accessibles et identifiables, d'autant plus que pour certaines de celles-ci, seul un résumé en anglais peut être consulté gratuitement et que, pour le surplus, la consultation ne peut s'effectuer que moyennant paiement⁴.

¹ L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 :

(...)

2° de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une homologation, une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables, ainsi que de fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés ;

(...) ».

² Il convient de distinguer la délibération en Conseil des ministres des « consultations obligatoires » que le législateur avait à l'esprit lors de la rédaction de l'article 84, § 3, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (voir *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n° 50K2131/1, p. 7).

³ Voir l'article 11 et les annexes 2, 3 et 4 du projet, qui visent notamment, selon le cas, des normes ISO, NBN EN, CEN/TR et CEN/TS.

⁴ Le délégué a uniquement relevé la gratuité de la consultation de normes européennes « bij het NBN, de Belgische norminstelling die afhangt van FOD Economie ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. À la fin du deuxième alinéa du préambule du projet, on écrira « , les articles 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, modifié par la loi du 27 juillet 2011, et 15, § 3 ; »⁵.

5. Le délégué a confirmé que le Conseil national du travail n'a pas émis d'avis sur la réglementation en projet. On omettra par conséquent l'alinéa du préambule mentionnant « l'avis du Conseil National du Travail, donné le 25 février 2013 ».

Article 12

6. L'article 12 du projet prévoit que le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions peut compléter et modifier les annexes de l'arrêté royal en projet. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un ministre peut uniquement se justifier s'il s'agit de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire. Or l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet dispose que l'arrêté en projet est applicable aux produits de construction « dont un ou plusieurs usages prévus sont repris à l'annexe 1 ». Compléter ou modifier cette annexe revient dès lors à modifier le champ d'application de l'arrêté en projet, ce qui ne peut être considéré comme se rapportant à un pouvoir accessoire ou secondaire qui peut être délégué au ministre. La délégation de pouvoir au ministre contenue à l'article 12 du projet pose par conséquent problème lorsqu'il s'agit de compléter ou de modifier l'annexe 1 du projet.

Annexe 1

7. Les textes français et néerlandais du paragraphe 2, premier (« les colles pour produits de revêtement de sol souples ») et deuxième (« les colles pour parquets ») tirets ne correspondent pas. Il y a lieu d'éliminer cette discordance. À cet effet, dans le texte français, on ajoutera chaque fois un tiret avec le texte correspondant.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

⁵ Voir également l'observation formulée au point 2 relative à l'article 3, alinéa 2, du projet, qui – tel qu'il est rédigé – trouve son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 décembre 1998.