



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.348/16
van 15 mei 2024

avis 76.348/16
du 15 mai 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende kunststof
producten voor eenmalig
gebruik'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux produits en plastique à
usage unique'

Op 2 mei 2024 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 kunststof producten voor eenmalig gebruik”.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 7 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, staatsraad, voorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 mei 2024.

*

Le 2 mai 2024, 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 en plastique à usage unique’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 7 mai 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, conseiller, président, Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 2024.

*

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 ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een aantal maatregelen die ertoe strekken om de effecten van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik op het milieu te voorkomen. Aldus strekt de ontworpen regeling tot het omzetten van de in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp opgesomde artikelen 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’ (hierna: SUP-richtlijn).

Het ontwerp herneemt in essentie het koninklijk besluit van 9 december 2021 ‘betreffende producten voor eenmalig gebruik en ter bevordering van herbruikbare producten’, dat door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak werd vernietigd,¹ met weglating van de bepalingen die aanleiding gaven tot die vernietiging.

RECHTSGROND

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de in de aanhef aangehaalde punten 1°, 3°, 4°, 10° en 11° van 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’.²

¹ RvS 11 januari 2024, nr. 258.384, Amba Arla Foods en Arla Foods België.

² Artikel 5, § 1, eerste lid, 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:

1° het op de markt brengen van een product te regelen, op te schorten of te verbieden;

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;

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

3°/1. de duurzaamheid, onderhoudsvriendelijkheid, ontmantelbaarheid, herbruikbaarheid, recycleerbaarheid of gerecycleerde inhoud van een product bij het op de markt brengen ervan te reglementeren en de wijze te bepalen waarop bewezen of te kennen moet worden gegeven dat aan deze regels voldaan wordt;

4° het op de markt brengen van herbruikbare producten aan te moedigen;

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

6° de informatie, met uitzondering van de reclame als bedoeld in artikel I.8, 13°, van het Wetboek van economisch recht, te bepalen die betreffende een product of productgroep voorafgaandelijk aan hun op de markt brengen of naar aanleiding ervan moet of kan worden verstrekt en aan wie en hoe deze informatie moet of kan worden verstrekt;

Gevraagd in welke mate de punten 2° en 5° van voormeld lid rechtsgrond bieden aan het ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Art. 4, 5 en 6, §1 slaan op het verbieden van het op de markt brengen van bepaalde producten met het oog op het bevorderen van duurzame consumptiepatronen en vinden hun rechtsgrond in art. 5, §1, 1°. Ze beogen immers het op de markt brengen van producten die na consumptie aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van zwerfvuil en de ongecontroleerde verspreiding van milieuschadelijke stoffen die erin zitten, te voorkomen.

Art. 6 §2 dient voor het verduurzamen van productieprocessen door het gebruik van gerecycleerde plastics te bevorderen en vindt ook zijn rechtsgrond in art. 5, §1, 1° en art. 5, §1, 3°/1.

Art. 6, §3 dient voor het invoeren van bepalingen om te verifiëren of aan de vereiste eigenschappen (gerecycleerde inhoud) is voldaan en vindt zijn rechtsgrond in art. 5, §1, 3° en 5°.

Art. 7 verplicht het aanbieden van informatie aan de consument met oog op verduurzamen consumptiepatronen en vindt zijn rechtsgrond in art. 5, §1, 3°.

Art. 4, 5, 6 en 7 slaan op omzettingen van verboden, verplichtingen en informatieverplichtingen in de Europese SUP-richtlijn waaraan België moet voldoen en vinden om die reden ook een rechtsgrond in art. 5, §1, 13°.”

Uit dit antwoord valt af te leiden dat artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 21 december 1998 voor geen enkele bepaling van het ontwerp rechtsgrond biedt, zodat de verwijzing ernaar in de aanhef moet worden weggelaten.

Punt 5° van dat lid biedt slechts rechtsgrond voor artikel 6, § 3, van het ontwerp onder het voorbehoud dat in opmerking 6 wordt gemaakt over de draagwijdte van die bepaling.

7° de activiteiten van personen, betrokken bij het op de markt brengen van producten of productgroepen, te onderwerpen aan voorwaarden en aan een voorafgaande kennisgeving of toelating van de minister waarvan Hij de modaliteiten bepaalt alsook de voorwaarden te bepalen waaraan de kennisgeving dient te voldoen en waaronder de toelating kan worden verleend, opgeschort en ingetrokken;

8° de uitvoer van producten naar landen die geen lid zijn van de Europese Unie te verbieden of aan een al dan niet voorafgaande kennisgeving, toelating of aan voorwaarden te onderwerpen;

9° producten met het oog op het regelen van het op de markt brengen ervan in te delen in categorieën naargelang hun effecten op de volksgezondheid of het leefmilieu;

10° specifieke regels te bepalen inzake het etiketteren van een product of productgroep. Wanneer deze regels betrekking hebben op een product waarvoor krachtens artikel VI.9 van het Wetboek van economisch recht etiketteringsvoorschriften werden uitgevaardigd, worden deze regels op gezamenlijke voordracht van de minister en van de minister tot wiens bevoegdheid het Verbruik behoort vastgesteld;

11° een aangifteplicht in te stellen van de op de markt gebrachte of uitgevoerde hoeveelheden producten en hun samenstelling;

12° het op de markt brengen van een product of productgroep afhankelijk te maken van andere bijzondere voorwaarden;

13° alle andere maatregelen 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.

14° het publiek te informeren inzake de op de markt te brengen producten of productgroepen, en dit publiek te sensibiliseren voor duurzame productie- en consumptiepatronen.

De besluiten genomen ter uitvoering van de bepalingen sub 2°, 3°/1, 4°, 7°, 11° en 12° worden in Ministerraad overlegd.”

Omgekeerd blijken de punten 3°/1 en 13° van datzelfde lid aan de aanhef te moeten worden toegevoegd.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4.1. Luidens artikel 6 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ moet elk ontwerp van koninklijk besluit waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist door een wettelijke of reglementaire bepaling aan een impactanalyse worden onderworpen.

Hierover bevraagd, bezorgde de gemachtigde de impactanalyse die in 2021 is uitgevoerd voor het koninklijk besluit van 9 december 2021 ‘betreffende producten voor eenmalig gebruik en ter bevordering van herbruikbare producten’, met volgende toelichting:

“Dit KB werd vernietigd door de Raad van State. De bepalingen die nodig zijn voor de omzetting van de SUP-richtlijn zijn in voorliggend KB hernomen. De impactanalyse voor die bepalingen is vandaag nog altijd geldig. Bovendien gaat het hier om bepalingen die letterlijk moeten worden omgezet op basis van de SUP-richtlijn en waarvoor de Belgische overheid geen mogelijkheid heeft te kiezen uit diverse opties.”

Hoewel niet valt uit te sluiten dat een nieuwe impactanalyse tot identiek hetzelfde resultaat zou leiden als de impactanalyse die in 2021 werd uitgevoerd, kan de afdeling Wetgeving niet om de vaststelling heen dat de voorwaarden waaronder luidens voormelde wet van 15 december 2013 geen impactanalyse moet worden uitgevoerd, niet zijn vervuld.³

Aldus zal alsnog een nieuwe impactanalyse moeten worden uitgevoerd, waarbij in de aanhef een verwijzing naar die impactanalyse moet worden opgenomen.

4.2. In de aanhef wordt melding gemaakt van een advies van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap, gegeven op 2 juni 2021. Ook dit advies heeft geen betrekking op het thans ter advies voorgelegde ontwerp, maar op het ontwerp dat heeft geleid tot het vernietigde koninklijk besluit van 9 december 2021.⁴

³ Die voorwaarden zijn terug te vinden in artikel 8 van de wet van 15 december 2013:

“§ 1. Worden vrijgesteld van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving:

1° houdende instemming met internationale verdragen en akkoorden;

2° houdende instemming met samenwerkingsakkoorden tussen de Federale Staat en een of meerdere gemeenschappen of gewesten;

3° met een louter formeel karakter, waaronder de ontwerpen waarvoor het advies van de Raad van State niet verzocht wordt overeenkomstig artikelen 3, § 1, eerste lid, en 5 van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973;

4° houdende autoregulering van de federale overheid.

§ 2. Worden uitgezonderd van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving:

1° die de nationale veiligheid en de openbare orde aanbelangen;

2° waarvoor het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, of waarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd in het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten.”

⁴ RvS 11 januari 2024, nr. 258.384, Amba Arla Foods en Arla Foods België.

Volgens de gemachtigde werd geen nieuw advies gevraagd “aangezien het onderwerp waarop de adviesvraag betrekking had in 2021 hetzelfde is gebleven en de bepalingen zijn aangepast om tegemoet te komen aan het verstrekte advies.” Nochtans geeft de gemachtigde zelf aan dat de bepalingen van het ontwerp waarover de Nationale Hoge Raad destijds heeft geadviseerd, naderhand zijn gewijzigd. De Nationale Hoge Raad heeft zich in zijn advies van 2021 dan ook niet uitgesproken over de bepalingen van voorliggend ontwerp.

De afdeling Wetgeving stelt evenwel vast dat de Nationale Hoge Raad destijds op eigen initiatief advies heeft uitgebracht en dat een adviesaanvraag bij deze Raad geen verplicht te vervullen vormvereiste betreft. Om te vermijden dat de (verkeerde) indruk zou worden gewekt dat het ontwerp ter advies aan de Nationale Hoge Raad werd voorgelegd, moet de verwijzing naar dit advies in de aanhef worden geschrapt.

4.3. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van een mededeling aan de Europese Commissie op 26 maart 2021, met toepassing van artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. Gevraagd naar het referentienummer liet de gemachtigde weten dat het mededeling nr. 2021/0185/B betreft. Opnieuw gaat het om een vormvereiste dat werd nageleefd met betrekking tot het ontwerp dat heeft geleid tot het vernietigde koninklijk besluit van 9 december 2021.

Luidens artikel 5 van richtlijn (EU) nr. 2015/1535 moeten de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift meedelen, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan.

Het ter advies voorgelegde ontwerp gaat, in tegenstelling tot het vernietigde koninklijk besluit van 9 december 2021, niet verder dan de omzetting van de minimale harmonisatiemaatregelen opgenomen in de SUP-richtlijn. Aldus kan worden aangenomen dat een nieuwe mededeling niet is vereist en dat integendeel met een mededeling van het koninklijk besluit, eenmaal goedgekeurd, kan worden volstaan.

Om de redenen, aangehaald in opmerking 4.2, moet ook de verwijzing naar dit advies in de aanhef worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast in lijn met de opmerkingen 3 en 4.1 tot 4.3, over respectievelijk de rechtsgrond en de vormvereisten.

Artikel 6

6. Artikel 6, § 3, van het ontwerp machtigt de minister bevoegd voor het leefmilieu om, bij in Ministerraad overlegd besluit, de modaliteiten te bepalen voor de uitvoering van paragraaf 2 van diezelfde bepaling. Het vernietigde koninklijk besluit van 9 december 2021 bevat een gelijkkluidende bepaling waarover in voetnoot 6 van het advies van de Raad van State 70.266/1 van 4 november 2021 het volgende werd gezegd:

“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”.

In de mate dat het evenwel de bedoeling zou zijn om, zoals het antwoord van de gemachtigde in opmerking 3 doet uitschijnen,⁵ met deze paragraaf uitvoering te geven aan artikel 5, § 1, eerste lid, 5°, van de wet van 21 december 1998 dat onder meer betrekking heeft op “[het bepalen van de criteria [...] voor de analyse, het testen en de studie van een product of productgroep en zijn levenscyclus met het oog op het bepalen van de duurzaamheid [...] en analyses, testen of studies volgens deze modaliteiten op te leggen”, doet deze machtiging alsnog de vraag rijzen of ermee geen aspecten worden gedelegeerd die in het ontworpen besluit zelf zouden moeten worden opgenomen. Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel immers zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Indien de bedoeling van artikel 6, § 3, van het ontwerp is om de minister te machtigen om, bij in Ministerraad overlegd ministerieel besluit,⁶ maatregelen te nemen met betrekking tot de wijze waarop geverifieerd wordt of drankflessen aan de in artikel 6, § 2, van het ontwerp bepaalde eigenschappen voldoen, moet de ontworpen bepaling in die zin worden geformuleerd, en vindt die bepaling inderdaad rechtsgrond in artikel 5, § 1, eerste lid, 5°, van de wet van 21 december 1998.

⁵ De gemachtigde verduidelijkte de bedoelde draagwijdte van die bepaling immers als volgt: “Art. 6, §3 dient voor het invoeren van bepalingen om te verifiëren of aan de vereiste eigenschappen (gerecycleerde inhoud) is voldaan”.

⁶ Dat overleg moet worden opgelegd om te vermijden dat de delegatie aan de minister ertoe zou leiden dat het door de wetgever in artikel 5, § 1, tweede lid, van de wet van 21 december 1998 opgelegde overleg in Ministerraad kan worden omzeild door een maatregel in de zin van artikel 5, § 1, eerste lid, 5°, van die wet te laten vaststellen bij ministerieel besluit. Zie in die zin adv.RvS 26.546/1 van 18 december 1997 over een ontwerp van ministerieel besluit dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 september 1998 ‘tot vaststelling van de examenstof en de voorwaarden om te slagen voor het examen opgelegd door artikel 86 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’.

Indien die delegatie enkel tot doel heeft om nadere regels te bepalen voor de samenstellingseisen bedoeld in artikel 6, § 2, van het ontwerp, dient dat tot uiting te worden gebracht, en moet de verwijzing naar artikel 5, § 1, eerste lid, 5°, van de wet van 21 december 1998 in de aanhef worden weggelaten.

Artikel 7

7. In artikel 7, § 2, derde lid, van het ontwerp ontbreekt het opschrift van het koninklijk besluit van 13 april 2019. Er kan slechts uit de context worden afgeleid dat wordt bedoeld op het koninklijk besluit van 13 april 2019 'betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak'. Dat opschrift moet worden vermeld.

*

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis contient un certain nombre de mesures qui visent à prévenir l'incidence de certains produits en plastique à usage unique sur l'environnement. Le dispositif en projet vise ainsi à transposer les articles 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' (ci-après : la directive 'SUP'), énumérés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet.

Le projet reproduit pour l'essentiel l'arrêté royal du 9 décembre 2021 'relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables', qui a été annulé par le Conseil d'État, section du contentieux administratif¹, en omettant les dispositions qui ont donné lieu à l'annulation.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Les dispositions en projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans les points 1°, 3°, 4°, 10° et 11°, cités dans le préambule, de 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'².

¹ C.E., 11 janvier 2024, n° 258.384, Amba Arla Foods et Arla Foods Belgien.

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

1° de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit ;

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 ;

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

3° /1. de réglementer la durabilité, la facilité d'entretien, la démontabilité, la réutilisabilité, la recyclabilité ou le contenu recyclé d'un produit lors de sa mise sur le marché, et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué ;

4° d'encourager la mise sur le marché de produits réutilisables ;

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

6° de déterminer quelles informations relatives à un produit ou à une catégorie de produits, à l'exception de la publicité au sens de l'article I.8, 13°, du Code de droit économique, doivent ou peuvent être données avant ou lors de la mise sur le marché, et à qui et selon quelles modalités elles doivent ou peuvent être divulguées ;

À la question de savoir dans quelle mesure les points 2° et 5° de l'alinéa précité procurent un fondement juridique au projet, le délégué a répondu comme suit :

« Art. 4, 5 en 6, §1 slaan op het verbieden van het op de markt brengen van bepaalde producten met het oog op het bevorderen van duurzame consumptiepatronen en vinden hun rechtsgrond in art. 5, §1, 1°. Ze beogen immers het op de markt brengen van producten die na consumptie aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van zwerfvuil en de ongecontroleerde verspreiding van milieuschadelijke stoffen die erin zitten, te voorkomen.

Art. 6 §2 dient voor het verduurzamen van productieprocessen door het gebruik van gerecycleerde plastics te bevorderen en vindt ook zijn rechtsgrond in art. 5, §1, 1° en art. 5, §1, 3°/1.

Art. 6, §3 dient voor het invoeren van bepalingen om te verifiëren of aan de vereiste eigenschappen (gerecycleerde inhoud) is voldaan en vindt zijn rechtsgrond in art. 5, §1, 3° en 5°.

Art. 7 verplicht het aanbieden van informatie aan de consument met oog op verduurzamen consumptiepatronen en vindt zijn rechtsgrond in art. 5, §1, 3°.

Art. 4, 5, 6 en 7 slaan op omzettingen van verboden, verplichtingen en informatieverplichtingen in de Europese SUP-richtlijn waaraan België moet voldoen en vinden om die reden ook een rechtsgrond in art. 5, §1, 13° ».

Il peut se déduire de cette réponse que l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 21 décembre 1998 ne procure de fondement juridique à aucune disposition du projet, de sorte qu'il y a lieu d'omettre la référence qui y est faite dans le préambule.

Le point 5° de cet alinéa ne procure un fondement juridique qu'à l'article 6, § 3, du projet, sous réserve de l'observation formulée au point 6 concernant la portée de cette disposition.

Inversement, il semble qu'il faille ajouter les points 3°/1 et 13° de ce même alinéa au préambule.

7° de subordonner les activités des personnes qui participent à la mise sur le marché de produits ou de catégories de produits à des conditions et à une notification ou une autorisation préalables du Ministre ainsi que de fixer les modalités selon lesquelles la notification doit être effectuée et les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être accordée, suspendue et retirée ;

8° d'interdire l'exportation de produits vers des pays, non membres de l'Union européenne ou de la soumettre, préalablement ou non, à une notification, une autorisation ou à des conditions ;

9° de répartir les produits en catégories, en vue de la réglementation de leur mise sur le marché, selon leurs effets sur la santé publique ou l'environnement ;

10° de déterminer des règles spécifiques pour l'étiquetage d'un produit ou d'une catégorie de produits. Lorsque ces règles ont pour objet un produit ou une catégorie de produits pour lesquels des prescriptions d'étiquetage ont été établies en vertu de l'article VI.9 du Code de droit économique, elles sont arrêtées sur proposition conjointe du Ministre et du Ministre ayant la Consommation dans ses attributions ;

11° d'imposer la déclaration obligatoire des quantités de produits mises sur le marché ou exportées et de leur composition ;

12° de soumettre la mise sur le marché d'un produit ou d'une catégorie de produits à d'autres conditions particulières ;

13° de 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 ;

14° d'informer le public sur les produits ou catégories de produits à mettre sur le marché et sensibiliser ce public à des modes de production et de consommation durables.

Les arrêtés pris en exécution des dispositions sous 2°, 3° /1, 4°, 7°, 11° et 12° sont délibérés en Conseil des Ministres ».

FORMALITÉS PRÉALABLES

4.1. Aux termes de l'article 6 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', chaque projet d'arrêté royal pour lequel l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire doit être soumis à une analyse d'impact.

Interrogé à cet égard, le délégué a fourni l'analyse d'impact effectuée en 2021 pour l'arrêté royal du 9 décembre 2021 'relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables' tout en apportant les précisions suivantes :

« Dit KB werd vernietigd door de Raad van State. De bepalingen die nodig zijn voor de omzetting van de SUP-richtlijn zijn in voorliggend KB hernomen. De impactanalyse voor die bepalingen is vandaag nog altijd geldig. Bovendien gaat het hier om bepalingen die letterlijk moeten worden omgezet op basis van de SUP-richtlijn en waarvoor de Belgische overheid geen mogelijkheid heeft te kiezen uit diverse opties ».

Bien qu'il ne soit pas exclu qu'une nouvelle analyse d'impact aboutisse à un résultat identique à celui de l'analyse d'impact réalisée en 2021, la section de législation se doit de constater que les conditions selon lesquelles, en vertu de la loi précitée du 15 décembre 2013, il ne faut pas effectuer d'analyse d'impact, ne sont pas remplies ³.

Il faudra donc encore procéder à une nouvelle analyse d'impact et viser celle-ci dans le préambule.

4.2. Le préambule fait mention d'un avis du Conseil supérieur national des personnes handicapées, donné le 2 juin 2021. Cet avis ne concerne pas non plus le projet présentement soumis pour avis, mais le projet qui est devenu l'arrêté royal annulé du 9 décembre 2021 ⁴.

Selon le délégué, il n'a pas été demandé de nouvel avis « aangezien het onderwerp waarop de adviesvraag betrekking had in 2021 hetzelfde is gebleven en de bepalingen zijn aangepast om tegemoet te komen aan het verstrekte advies ». Cependant, le délégué concède lui-même que les dispositions du projet ayant fait l'objet de l'avis du Conseil supérieur national ont été modifiées par la suite. Il s'ensuit que le Conseil supérieur national ne s'est pas exprimé, dans son avis de 2021, sur les dispositions du projet présentement à l'examen.

³ Ces conditions figurent à l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 :

« § 1^{er}. Sont dispensés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation :

1° portant assentiment aux accords et traités internationaux ;

2° portant assentiment aux accords de coopération entre l'Etat fédéral et une ou plusieurs communautés ou régions ;

3° à caractère purement formel, dont les projets pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé en application des articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 5 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;

4° relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale.

§ 2. Sont exceptés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation :

1° qui touchent à la sécurité nationale et l'ordre public ;

2° pour lesquels l'avis du Conseil d'État est demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ou pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé dans les cas d'urgence spécialement motivés, visés à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des mêmes lois ».

⁴ C.E., 11 janvier 2024, n° 258.384, Amba Arla Foods et Arla Foods Belgien.

Toutefois, la section de législation note que le Conseil supérieur national a, à l'époque, émis un avis de sa propre initiative et qu'une demande d'avis auprès de celui-ci n'est pas une formalité obligatoire. Pour éviter de donner l'impression (erronée) que le projet a été soumis pour avis au Conseil supérieur national, la référence à cet avis dans le préambule doit être supprimée.

4.3. Le préambule fait aussi mention d'une communication à la Commission européenne, le 26 mars 2021, en application de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'. Invité à communiquer le numéro de référence, le délégué a répondu qu'il s'agissait de la communication n° 2021/0185/B. Il s'agit là encore d'une formalité qui a été accomplie dans le cadre du projet qui a conduit à l'arrêté royal annulé du 9 décembre 2021.

Aux termes de l'article 5 de la directive (UE) n° 2015/1535, les États membres doivent communiquer immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit.

Le projet soumis pour avis, contrairement à l'arrêté royal annulé du 9 décembre 2021, se limite à transposer les mesures d'harmonisation minimales figurant dans la directive 'SUP'. On peut donc admettre qu'une nouvelle communication n'est pas requise et qu'au contraire, une notification de l'arrêté royal, une fois approuvé, peut suffire.

Pour les motifs invoqués dans l'observation 4.2, on supprimera également la référence à cet avis dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Il y a lieu d'adapter le préambule conformément aux observations 3 et 4.1 à 4.3, consacrées respectivement au fondement juridique et aux formalités.

Article 6

6. L'article 6, § 3, du projet habilite le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions à déterminer les modalités de mise en œuvre du paragraphe 2 de cette même disposition, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. L'arrêté royal annulé du 9 décembre 2021 contient une disposition analogue au sujet de laquelle la note de bas de page 6 de l'avis du Conseil d'État 70.266/1 du 4 novembre 2021 indique ce qui suit

« 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 ».

Dans la mesure toutefois où, comme le suggère la réponse du délégué dans l'observation 3⁵, ce paragraphe viserait à mettre en œuvre l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998 qui a pour objet, entre autres, de « fixer les critères d'analyse, d'essai ou d'étude d'un produit ou d'une catégorie de produits et de leur cycle de vie en vue de la détermination de leur durabilité [...] et d'imposer des analyses, des essais ou des études selon ces modalités », cette habilitation soulève encore la question de savoir si elle ne délègue pas des aspects qui devraient être inscrits dans l'arrêté en projet proprement dit. En effet, selon l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

Si l'intention de l'article 6, § 3, du projet est d'habiliter le ministre à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres⁶, des mesures en ce qui concerne la manière de vérifier si des bouteilles pour boissons répondent aux propriétés prévues à l'article 6, § 2, du projet, la disposition en projet doit être formulée en ce sens et trouve effectivement son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998.

Si cette délégation a pour seul objet de préciser les modalités concernant les exigences en termes de composition visées à l'article 6, § 2, du projet, il convient de l'exprimer clairement et d'omettre dans le préambule la référence à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998.

Article 7

7. À l'article 7, § 2, alinéa 3, du projet, l'intitulé de l'arrêté royal du 13 avril 2019 fait défaut. On peut seulement déduire du contexte que c'est 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 est visé. On mentionnera cet intitulé.

⁵ Le délégué a en effet précisé la portée visée de cette disposition comme suit : « Art. 6, §3 dient voor het invoeren van bepalingen om te verifiëren of aan de vereiste eigenschappen (gerecycleerde inhoud) is voldaan ».

⁶ Cette délibération doit être imposée afin d'éviter que la délégation au ministre n'aboutisse à ce que la délibération en Conseil des ministres imposée par le législateur à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998 puisse être contournée en faisant adopter par arrêté ministériel une mesure au sens de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de cette loi. Voir en ce sens l'avis C.E. 26.546/1 du 18 décembre 1997 sur un projet d'arrêté ministériel devenu l'arrêté royal du 29 septembre 1998 'déterminant les matières et conditions de réussite de l'examen imposé par l'article 86 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC