



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.444/3
van 12 juni 2024

avis 76.444/3
du 12 juin 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
regulering van
drugsprecursoren'

un projet d'arrêté royal
'réglementant les précurseurs
de drogues'

Op 7 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 12 juni 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de regulering van drugsprecursoren'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juni 2024. 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 12 juni 2024.

*

Le 7 mai 2024, 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 12 juin 2024, sur un projet d'arrêté royal 'réglementant les précurseurs de drogues'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 4 juin 2024. 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 12 juin 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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 ‘inzake drugsprecursoren’ en van verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 ‘houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren’.

Het ontwerp duidt meer bepaald de bevoegde overheid aan voor het verlenen, schorsen en intrekken van vergunningen en registraties geregeld in deze verordeningen (artikelen 2 en 3 van het ontwerp) en bevat bepalingen inzake de procedure voor de vergunningen en registraties opgelegd door deze verordeningen (artikelen 4 en 8), inzake de geldingsduur en de mogelijkheid van hernieuwing van de vergunning toegekend op grond van artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 273/2004 (artikel 5), inzake de schorsing en intrekking van deze vergunningen en registraties (artikelen 6, 7, 9 en 10), inzake de speciale vergunning en de speciale registratie die aan bepaalde overheidsdiensten en laboratoria kunnen worden verleend (artikelen 11 tot 14) en inzake de meldingsplicht vermeld in artikel 8 van verordening (EG) nr. 273/2004 en artikel 9 van verordening (EG) nr. 111/2005 (artikel 15). Ten slotte bevat het ontwerp bepalingen inzake de vernietiging van stoffen (artikelen 16 tot 21).

Het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 ‘houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen’, dat wordt opgeheven (artikel 22).

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 23).

RECHTSGROND

4.1. De artikelen 1 tot 15 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 1, § 1, derde lid, van de wet van 24 februari 1921 'betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen'. Luidens deze bepaling kan de Koning dezelfde bevoegdheden als bepaald in artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet uitoefenen ten aanzien van stoffen die gebruikt kunnen worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen. Die bevoegdheden betreffen het regelen van en het houden van toezicht op de invoer, de uitvoer, de doorvoer, de vervaardiging, de bewaring (dit wil zeggen de opslag onder de vereiste voorwaarden), de etikettering, het vervoer, het bezit, de makelarij, de verkoop en het te koop stellen, het voorschrijven, het afleveren of het aanschaffen, tegen betaling of kosteloos, van dergelijke stoffen, in het belang van de hygiëne en de openbare gezondheid.

4.2. De artikelen 16 tot 21 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 1*bis*, tweede lid, van dezelfde wet. Bij deze bepaling wordt de Koning gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder de vernietiging, neutralisering en wegwerking van de in artikel 1 van de wet genoemde stoffen moeten gebeuren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om de uitvoering van verordening (EG) nr. 273/2004 en van verordening (EG) nr. 111/2005 volledig te regelen. Bijgevolg moet worden nagegaan of de bepalingen van het ontwerp in overeenstemming zijn met de verordeningen en het overschrijfverbod eerbiedigen, maar ook of het ontwerp op voldoende wijze uitvoering geeft aan alle bepalingen van de verordeningen die uitvoering door de lidstaten behoeven.

5.1. De twee voornoemde verordeningen bevatten geen bepalingen inzake de aanvraag en de behandeling van aanvragen om vergunningen en registraties als bedoeld in artikel 3 van verordening (EG) nr. 273/2004 en in artikel 6 van verordening (EG) nr. 111/2005 of speciale vergunningen en speciale registraties als bedoeld in artikel 3 van verordening (EG) nr. 273/2004, en evenmin bepalingen inzake de behandeling van aanvragen om uitvoer- en invoervergunningen als bedoeld in de artikelen 12 en 20 van verordening (EG) nr. 111/2005,¹ of procedurele bepalingen inzake de schorsing of intrekking van deze vergunningen en registraties. In de gegeven omstandigheden kan ervan worden uitgegaan dat het niet alleen gaat om een niet-geharmoniseerde aangelegenheid die door de lidstaten kan worden geregeld, maar dat een dergelijke regeling bovendien nodig is voor de toepasbaarheid van de twee voornoemde verordeningen.

¹ De inhoud van de aanvragen voor een uitvoervergunning of een invoervergunning en de termijn voor het afleveren van de vergunning zijn wel geregeld in de artikelen 13 en 21 van die verordening.

De stellers van het ontwerp zullen zich er van moeten vergewissen of in voldoende mate dergelijke procedurele bepalingen worden vastgesteld. Zo regelen de artikelen 2, 4 en 7 van het ontwerp wel de bevoegde overheid voor het nemen van beslissingen betreffende het verlenen, schorsen en intrekken van de vergunningen en registraties op grond van beide verordeningen, de aanvraag van een vergunning of registratie als bedoeld in artikel 3, leden 2 en 6, van verordening (EG) nr. 273/2004 en de artikelen 6 en 7 van verordening (EG) nr. 111/2005 en het meedelen van de beslissing tot weigering, maar niet het volledig en ontvankelijk verklaren van de aanvraag, de termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen en het meedelen van de beslissing tot toekenning van de vergunning of registratie. Wat betreft de schorsing en intrekking van deze vergunningen en registraties, zoals geregeld in artikel 3, leden 4, 5 en 6ter, van verordening (EG) nr. 273/2004 en de artikelen 6, lid 2, en 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 111/2005, regelt artikel 6 van het ontwerp de redenen voor schorsing en intrekking maar niet de procedure, waaronder bijvoorbeeld het hoorrecht en de mogelijkheid tot remediëring in geval van schorsing. Inzake de uitvoer- en invoervergunning, geregeld in respectievelijk de artikelen 12 tot 19 en 20 tot 25 van verordening (EG) nr. 111/2005, regelen de artikelen 8 en 10 van het ontwerp de wijze waarop een aanvraag wordt gedaan, alsook de mededeling van de beslissing tot weigering, intrekking of schorsing van de vergunningen, maar niet het volledig en ontvankelijk verklaren van de aanvraag (zie de artikelen 13, lid 2, en 21, lid 2, van de voormelde verordening), de behandeling van de aanvragen, waaronder het hoorrecht, het meedelen van de beslissing tot toekenning van de vergunningen en de mogelijkheid tot remediëring in geval van schorsing. Inzake de speciale vergunning en de speciale registratie, bedoeld in artikel 3, leden 2, 5 en 6, van verordening (EG) nr. 273/2004, zijn in het ontwerp geen procedurele bepalingen opgenomen inzake de schorsing of intrekking ervan, zoals bedoeld in artikel 3, lid 5, van die verordening.

De stellers van het ontwerp moeten nagaan in welke mate dergelijke aanvullende procedurele bepalingen toch wenselijk of zelfs nodig zijn, mede gelet op de rechtszekere toepasbaarheid van de twee voornoemde verordeningen.

5.2. Artikel 6 van het ontwerp herhaalt de redenen waarom een vergunning of registratie kan worden geschorst of ingetrokken, hetgeen bepaald is in artikel 3, leden 4, derde zin, en 6ter, derde zin, van verordening (EG) nr. 273/2004 en in de artikelen 6, lid 2, en 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 111/2005. Gelet op het overschrijfverbod moet dit artikel worden weggelaten of, indien de stellers van het ontwerp het behoud wenselijk achten omwille van de samenhang van de ontworpen regeling, moet een “overeenkomstig”-verwijzing naar de voormelde verordeningsbepalingen worden toegevoegd.

5.3. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat de uitvoer- of invoervergunning bedoeld in de artikelen 12 en 20 van verordening (EG) nr. 111/2005 kan worden geschorst of ingetrokken als niet langer aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan. Die reden strookt niet met wat daarover bepaald wordt in de artikelen 16 en 24 van dezelfde verordening. Ofwel moet artikel 9 van het ontwerp worden weggelaten, ofwel moet een “overeenkomstig”-verwijzing naar de voormelde verordeningsbepalingen worden toegevoegd, maar dan moet artikel 9 op die verordeningsbepalingen worden afgestemd.

5.4. Artikel 15 van het ontwerp herhaalt hetgeen moet worden meegedeeld op grond van artikel 8, lid 1, van verordening (EG) nr. 273/2004 en artikel 9, lid 1, van verordening (EG) nr. 111/2005. Gelet op het overschrijfverbod moet de zinsnede “zoals (...) psychotrope stoffen” worden weggelaten of moet een “overeenkomstig”-verwijzing naar de voormelde verordeningsbepalingen worden toegevoegd.

5.5. Er moet een bepaling worden opgenomen in het ontwerp die verduidelijkt aan wie de informatie bedoeld in artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 273/2004 moet worden meegedeeld.

5.6. Artikel 11, lid 1, van verordening (EG) nr. 273/2004 legt de lidstaten op de bevoegde instanties aan te wijzen die zorg moeten dragen voor de toepassing van de verordening en de Commissie hiervan op de hoogte te brengen. Op de vraag of hiervoor het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (hierna: FAGG) wordt beoogd, dan wel de minister bevoegd voor volksgezondheid (hierna: de minister) of zijn afgevaardigde, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In principe is dat het FAGG, gelet op artikel 4, §1, derde lid, 6°, a., twintigste en éérentwintigste streepje van de Wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, dat de opvolging en controle op de Verordeningen opdraagt aan het FAGG, en in ondergeschikte orde ook eerste streepje, dat verwijst naar de wet van 1921, waar deze stoffen technisch gezien ook onder vallen.

Impliciet worden door de bepalingen van het ontwerp ook bijvoorbeeld de Minister en zijn afgevaardigde aangeduid als de bevoegde overheid. Een formele uitdrukkelijke aanwijzing van een overheid als ‘dé bevoegde instantie voor de Verordeningen’ bestaat (vooralsnog) niet, ook niet in het ontwerp.”

Er moeten in elk geval bepalingen worden opgenomen in het ontwerp om uitvoering te geven aan artikel 11, lid 1, van verordening (EG) nr. 273/2004, ook als dat betekent dat niet altijd dezelfde instantie optreedt als bevoegde instantie.

5.7. De stellers van het ontwerp moeten nagaan of het nodig is om een “andere bevoegde instantie” aan te wijzen (naast het douanekantoor van uitgang) waar de uitvoervergunning moet worden voorgelegd overeenkomstig artikel 14, lid 2, van verordening (EG) nr. 111/2005.

5.8. Er zal moeten worden kennisgegeven aan de Europese Commissie van het te nemen besluit overeenkomstig artikel 16, lid 1, van verordening (EG) nr. 273/2004.

5.9. De artikelen 16 tot 21 van het ontwerp bevatten een regeling inzake de vernietiging van stoffen van categorie 1 en categorie 2. Op de vraag hoe verordening (EG) nr. 273/2004 en verordening (EG) nr. 111/2005 toelaten dit internrechtelijk te regelen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De Verordeningen stellen regels vast inzake de vervaardiging en distributie van drugsprecursoren. De toelichting bij Verordening 273/2004 stelt bijvoorbeeld:

(3) Artikel 12 van het Verdrag van Wenen voorziet in het treffen van passende maatregelen om toezicht uit te oefenen op de vervaardiging en distributie van precursoren. Dit vereist maatregelen betreffende de handel in precursoren tussen de lidstaten. Deze zijn genomen bij Richtlijn 92/109/EEG van de Raad van 14 december 1992 inzake de vervaardiging en het in de handel brengen van bepaalde stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen⁽⁶⁾. Met het oog op de gelijktijdige toepassing van geharmoniseerde voorschriften in alle lidstaten wordt een verordening geschikter geacht dan de huidige richtlijn.

(4) In het kader van de uitbreiding van de Europese Unie is het belangrijk Richtlijn 92/109/EEG door deze verordening te vervangen, daar anders wijziging van die richtlijn en de bijbehorende bijlagen in 25 lidstaten op nationaal niveau moet worden geïmplementeerd.

Omtrent de vernietiging van deze stoffen, dit is een stadium waarbij deze stoffen niet meer zullen worden gebruikt voor de vervaardiging of distributie of enig ander economisch oogmerk. Deze stoffen zijn nu afvalstoffen geworden.

Tevens voorzien de verordeningen helemaal niets op dit punt. Er kan worden besloten dat deze fase niet geharmoniseerd is en dat de vernietiging kan worden overgelaten aan de lidstaten.

Hierover niets voorzien zou leiden tot veel te grote risico's, aangezien stoffen in deze fase niet meer bestemd zijn om verbruikt te worden is het zeer makkelijk voor stoffen om te 'verdwijnen' zonder dat iemand dit opmerkt. Een afdoende regeling die voldoende zekerheden biedt dat deze stoffen niet zullen worden misbruikt voor de productie is daarom noodzakelijk."

Er kan mee worden ingestemd dat de vernietiging van de stoffen niet is geregeld in de voormelde verordeningen en dat de lidstaten die kunnen regelen als een niet-geharmoniseerde aangelegenheid.

6. De stellers van het ontwerp moeten tevens nagaan of niet moet worden voorzien in bepalingen ter uitvoering van gedelegeerde verordening (EU) 2015/1011 van de Commissie van 24 april 2015 'tot aanvulling van Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake drugsprecursoren en Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1277/2005 van de Commissie'.

6.1. Er moet in het ontwerp worden bepaald wie de bevoegde instantie is aan wie de informatie bedoeld in de artikelen 3, lid 1, 5, lid 1, en 9 van gedelegeerde verordening (EU) 2015/1011 moet worden meegedeeld.

6.2. Indien de stellers van het ontwerp gebruik willen maken van de mogelijkheid om de geldigheidsduur van de vergunning bedoeld in artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 111/2005 te beperken tot drie jaar,² op grond van artikel 3, lid 7, van gedelegeerde verordening (EU) 2015/1011, moeten zij een bepaling in die zin opnemen.

² Zoals in artikel 5 van het ontwerp, wat betreft de vergunning bedoeld in artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 273/2004, op grond van artikel 3, lid 5, ervan.

7. In de artikelen 4, §§ 2 en 3, en 8, § 2, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een formulier waarvan het FAGG het model vaststelt. Op de vraag of die formulieren enkel gegevens zullen bevatten die reeds zijn geregeld in verordening (EG) nr. 273/2004, in verordening (EG) nr. 111/2005 of in het huidige ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De formulieren dienen om de aanvraag te formaliseren. De aanvraag kan, overeenkomstig de artikelen 3 en 5 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1011 van de Commissie van 24 april 2015 tot aanvulling van Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake drugsprecursoren en Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1277/2005 van de Commissie enkel de daarin vermelde informatie vereisen. Het formulier zou dus zo moeten opgesteld worden dat deze informatie kan worden meegedeeld aan ons zodat wij in staat zijn om vergunningsaanvragen en registraties te verwerken, maar ook enkel deze informatie. We zijn niet van plan om extra zaken toe te voegen. Wij zijn van mening dat dit dus materieel niets substantieel toevoegt en er dus geen verordenende bevoegdheid aan ons wordt toegekend.

Een opname van modelformulier in het KB of een delegatie aan de minister zou eventueel een optie zijn, maar we halen graag aan dat het niet uitzonderlijk is dat modellen van aanvraagformulieren worden vastgesteld door het FAGG, zoals bijvoorbeeld bij de aanvragen voor vestigingsvergunningen van apotheken overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 januari 2022 betreffende de registratie en spreiding van voor het publiek opengestelde apotheken en tot opheffing van de koninklijke besluiten van 25 september 1974 betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken en van 21 september 2004 betreffende de overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek naar een gebouw van een luchthaven.”

Aangezien de inhoud van de formulieren volgens de verklaring van de gemachtigde beperkt zal zijn tot de elementen die reeds in de voormelde verordeningen worden geregeld, is er geen bezwaar tegen de ontworpen bepalingen en is het opnemen van de formulieren in bijlage bij het ontwerp niet nodig.

8. In de Franse tekst van het ontwerp wordt soms ten onrechte gewag gemaakt van de term “autorisation spéciale” in plaats van de term “agrément spécial”, zoals gedefinieerd bij artikel 1, l), van het ontwerp. Dit moet worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. In het eerste lid van de aanhef moet tevens worden verwezen naar artikel 1bis, tweede lid, van de wet van 24 februari 1921, gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 4.2.

Artikel 4

10. Paragraaf 3 van artikel 4 van het ontwerp lijkt te overlappen met de paragrafen 1 en 2 ervan, aangezien in paragraaf 1 ook al gewag wordt gemaakt van een aanpassing van de vergunning of de registratie, zodat paragraaf 3 wellicht kan worden weggelaten.

Artikel 10

11. In de Franse tekst van artikel 10 van het ontwerp schrijve men “refuse, suspend ou révoque” in plaats van “refuse, retire ou révoque”.

Artikel 11

12. Alhoewel er in de definities van de begrippen “speciale vergunning” en “speciale registratie” in artikel 1, l) en m), van het ontwerp reeds wordt verwezen naar de relevante bepalingen van verordening (EG) nr. 273/2004, lijkt het toch raadzaam om in artikel 11, eerste lid, *in fine*, van het ontwerp te schrijven “als bedoeld in artikel 3, leden 2 en 6, van Verordening 273/2004” om het toepassingsgebied van de artikelen 11 tot 14 van het ontwerp te verduidelijken.

Artikelen 16 tot 21

13. De artikelen 16 tot 21 van het ontwerp regelen de vernietiging van de stoffen van categorie 1 of 2 “overeenkomstig de toepasselijke afvalstoffenwetgeving”. Ondanks die vermelding, die lijkt te verwijzen naar de toepasselijke regelingen van de gewesten inzake afvalstoffen, bevat het ontwerp ter zake specifieke bepalingen waarvan niet zonder meer kan worden aangenomen dat ze tot de residuaire federale bevoegdheid inzake volksgezondheid kunnen worden gerekend. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Artikel 6, §1, II., 2° BWHI vermeldt de bevoegdheid met betrekking tot het afvalstoffenbeleid in de context van bevoegdheden met betrekking tot het leefmilieu en het waterbeleid. De voornaamste finaliteit van de voorgestelde regeling is, hoewel sommige van deze stoffen wel schadelijk zijn voor het leefmilieu indien zij los in de natuur zouden worden gedumpt, niet zozeer de bescherming van het leefmilieu of het water, maar het voorkomen dat deze stoffen in de handen komen te vallen van personen met slechte bedoelingen. De finaliteit is de bescherming van de volksgezondheid, in de zin van de gezondheid van personen. De regeling vormt een sluitstuk van de controle op het distributiecircuit van verdovende middelen en psychotrope stoffen en de stoffen die worden gebruikt voor de vervaardiging hiervan.

De regeling bevat ook geen specifieke technische regels, bijvoorbeeld inzake de manier waarop deze stoffen moeten worden vernietigd (bijvoorbeeld de verplichting om de stoffen door verbranding of door een bepaald chemisch of andersoortig procédé te vernietigen). Dit soort verplichtingen zou in de context van de BWHI eerder aan de gewesten toebehoren. Waar mogelijk verwijst de ontworpen regeling naar de gewestelijke bevoegdheden en blijft verder eerder terughoudend. Enkel de regels die nodig zijn voor het voorkomen dat de stoffen niet frauduleus worden weggemaakt om te worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen zijn voorzien. De impact op de gewestelijke bevoegdheden inzake het afvalstoffenbeleid blijft van eerder marginale aard.

(...)

In die zin zijn wij van mening dat de ontworpen regels moeten worden gezien als regels van gezondheidspolitie.

Tevens moet worden vermeld dat de ontworpen regeling zeer gelijklopend is met de regeling die is voorzien voor de verdovende middelen en psychotrope stoffen in de artikelen 44 tot en met 48 van het koninklijk besluit van 6 september 2017 houdende regeling van verdovende middelen en psychotrope stoffen, wat eveneens een federale regeling is. De controle op de drugsprecursoren, kan, ongeacht het feit dat deze stoffen ook een legitiem gebruik kennen, niet los worden gezien van de regeling van illegale drugs, aangezien sommige van deze stoffen een essentiële schakel vormen in de productie van sommige drugs, en de markten in beide stoffen zijn te nauw verweven met illegale drugs om beide problematieken los van elkaar te kunnen zien. Een regeling van de vernietiging van drugsprecursoren op federaal niveau is een logisch sluitstuk van het federaal drugsbeleid, en in dit geval zijn de bepalingen niet bijzonder intrusief op de gewestelijke bevoegdheden.

Wij verwijzen ter zake dan ook graag naar de argumentatie die is uiteengezet door ons in het advies 61.002/3, en waar de impliciete bevoegdheid van de federale overheid ook werd aanvaard.

Daarnaast kan nog worden beargumenteerd dat, zonder een dergelijke regeling, de stoffen de facto hun statuut van afvalstof dreigen te verliezen aangezien ze dan nog zouden kunnen worden gebruikt in een (zij het illegaal) fabricageproces.”

De federale overheid kan zich beroepen op impliciete bevoegdheden voor de ontworpen bepalingen, ook al zijn die vervat in een koninklijk besluit, aangezien daartoe een uitdrukkelijke machtiging van de wetgever voorligt,³ zoals blijkt uit opmerking 4.2.

Om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden is vereist dat kan worden aangetoond dat dit noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is. Aan de hand van de argumentatie van de gemachtigde kan evenwel worden aangenomen dat aan die voorwaarden is voldaan.

³ RvS 29 juni 2023, nr. 256.986, *vzw Belplant e.a. t. Belgische Staat*, punt 31.

Artikel 20

14. Overeenkomstig artikel 20 van het ontwerp kan de bevoegde ambtenaar te allen tijde monsters nemen. Op de vraag of die monsternamen gebeurt in het kader van de vernietiging, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Le prélèvement d'échantillon permet de déterminer la substance et de s'assurer que la substance présentée à la destruction correspond bien à celle indiquée dans les documents présentés.”

Die doelstelling wordt beter in de ontworpen bepaling opgenomen.

Artikel 21

15. Artikel 21 van het ontwerp bepaalt dat de marktdeelnemer die houder is van een speciale vergunning of die voorwerp uitmaakt van (lees: is onderworpen aan) de speciale registratie op grond van artikel 12 van het ontwerp, de stoffen laat ophalen door iemand die krachtens de toepasselijke afvalstoffenregeling hiertoe bevoegd is. Op de vraag waarom de betrokken marktdeelnemers niet onderworpen zijn aan de procedure vervat in de artikelen 17 tot 19 van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Omwille van de aard van deze vergunninghouders (het zijn meestal overheidsinstellingen) en de hoeveelheid stoffen die verwerkt worden is het risico dat de stoffen zullen worden weggemaakt voor illegale doeleinden veel lager.”

Met die uitleg kan worden ingestemd.

*

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.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution au règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 'relatif aux précurseurs de drogues' et au règlement (CE) n° 111/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 'fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs des drogues entre l'Union et les pays tiers'.

Le projet désigne plus précisément l'autorité compétente pour l'octroi, la suspension et le retrait des agréments et des enregistrements, réglés dans ces règlements (articles 2 et 3 du projet), et contient des dispositions relatives à la procédure d'obtention des agréments et des enregistrements, imposée par ces règlements (articles 4 et 8), relatives à la durée de validité et à la possibilité de renouvellement de l'agrément octroyé sur la base de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 273/2004 (article 5), relatives à la suspension et au retrait de ces agréments et enregistrements (articles 6, 7, 9 et 10), relatives à l'agrément spécial et à l'enregistrement spécial qui peuvent être octroyés à certains services publics et laboratoires (articles 11 à 14) et relatives à l'obligation de notification visée à l'article 8 du règlement (CE) n° 273/2004 et à l'article 9 du règlement (CE) n° 111/2005 (article 15). Enfin, le projet contient des dispositions relatives à la destruction de substances (articles 16 à 21).

Le projet se substitue à l'arrêté royal du 26 octobre 1993 'fixant des mesures afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes', qui est abrogé (article 22).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant sa publication au Moniteur belge (article 23).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Les articles 1^{er} à 15 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 24 février 1921 'concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes'. Selon cette disposition, le Roi peut exercer les mêmes pouvoirs que ceux définis à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi en ce qui concerne des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes. Ces pouvoirs portent sur la réglementation et la surveillance, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, de l'importation, de l'exportation, du transit, de la fabrication, de la conservation (c'est-à-dire le stockage dans les conditions requises), de l'étiquetage, du transport, de la détention, du courtage, de la vente et de l'offre en vente, de la prescription, de la délivrance et de l'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit, de telles substances.

4.2. Les articles 16 à 21 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 1^{er}*bis*, alinéa 2, de la même loi. Cette disposition habilite le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles doivent se faire la destruction, la neutralisation et l'élimination des substances visées à l'article 1^{er} de la loi.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Selon le délégué, l'intention est de pourvoir entièrement à l'exécution du règlement (CE) n° 273/2004 et du règlement (CE) n° 111/2005. Il faut par conséquent vérifier si les dispositions du projet sont conformes aux règlements et respectent l'interdiction de transcription, mais également si le projet pourvoit suffisamment à l'exécution de toutes les dispositions des règlements nécessitant une mise en œuvre par les États membres.

5.1. Les deux règlements précités ne contiennent aucune disposition portant sur la demande et le traitement de demandes d'agrément et d'enregistrements visés à l'article 3 du règlement (CE) n° 273/2004 et à l'article 6 du règlement (CE) n° 111/2005, ou d'agrément spéciaux et d'enregistrements spéciaux visés à l'article 3 du règlement (CE) n° 273/2004, ni aucune disposition relative au traitement de demandes d'autorisations d'exportation et d'importation visées aux articles 12 et 20 du règlement (CE) n° 111/2005¹, ni aucune disposition procédurale portant sur la suspension ou le retrait de ces agréments et enregistrements. Dans les circonstances données, l'on peut considérer qu'il ne s'agit pas uniquement d'une matière non harmonisée pouvant être réglée par les États membres, mais qu'une telle réglementation est en outre nécessaire pour l'applicabilité des deux règlements précités.

¹ Le contenu des demandes d'autorisation d'exportation ou d'importation et le délai de délivrance de l'autorisation sont bel et bien réglementés par les articles 13 et 21 de ce règlement.

Les auteurs du projet devront s'assurer que de telles dispositions procédurales sont élaborées en suffisance. Ainsi, les articles 2, 4 et 7 du projet règlent bien la compétence de l'autorité à prendre des décisions en ce qui concerne l'octroi, la suspension et le retrait des agréments et enregistrements sur la base des deux règlements, la demande d'agrément ou d'enregistrement visés à l'article 3, paragraphes 2 et 6, du règlement (CE) n° 273/2004 et aux articles 6 et 7 du règlement (CE) n° 111/2005 et la communication de la décision de refus, mais ils ne règlent pas l'action consistant à déclarer la demande complète et recevable, le délai dans lequel une décision doit être prise et la communication de la décision d'octroi de l'agrément ou de l'enregistrement. En ce qui concerne la suspension et le retrait de ces agréments et enregistrements, réglementés à l'article 3, paragraphes 4, 5 et 6*ter*, du règlement (CE) n° 273/2004 et aux articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 111/2005, l'article 6 du projet règle les motifs de suspension et de retrait, mais non pas la procédure, notamment, par exemple, pour le droit d'être entendu et la possibilité de remédiation en cas de suspension. Concernant l'autorisation d'exportation et l'autorisation d'importation, réglementées respectivement par les articles 12 à 19 et 20 à 25 du règlement (CE) n° 111/2005, les articles 8 et 10 du projet règlent la manière dont une demande doit être faite, de même que la communication de la décision de refus, de retrait ou de suspension des agréments, mais non pas l'action consistant à déclarer complète et recevable la demande (voir les articles 13, paragraphe 2, et 21, paragraphe 2, du règlement précité), le traitement des demandes, dont le droit d'être entendu, la communication de la décision d'octroi des agréments et la possibilité de remédiation en cas de suspension. S'agissant de l'agrément spécial et de l'enregistrement spécial, visés à l'article 3, paragraphes 2, 5 et 6, du règlement (CE) n° 273/2004, le projet ne contient aucune disposition procédurale relative à leur suspension ou à leur retrait, visés à l'article 3, paragraphe 5, de ce règlement.

Les auteurs du projet vérifieront dans quelle mesure de telles dispositions procédurales complémentaires sont tout de même souhaitables, voire nécessaires, compte tenu notamment d'une applicabilité des deux règlements précités, qui garantit la sécurité juridique.

5.2. L'article 6 du projet rappelle les motifs pour lesquels un agrément ou un enregistrement peut être suspendu ou retiré, comme le prévoient l'article 3, paragraphes 4, troisième phrase, et 6*ter*, troisième phrase, du règlement (CE) n° 273/2004, ainsi que les articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 111/2005. Eu égard à l'interdiction de transcription, il y a lieu d'omettre cet article ou, si les auteurs du projet estiment qu'il est souhaitable de le maintenir pour des raisons de cohérence du régime en projet, d'ajouter une référence aux dispositions de règlement précitées, commençant par « conformément à ».

5.3. L'article 9 du projet prévoit que l'autorisation d'exportation ou d'importation visée aux articles 12 et 20 du règlement (CE) n° 111/2005 peut être suspendue ou retirée si les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont plus remplies. Ce motif n'est pas conforme aux règles prévues à ce sujet par les articles 16 et 24 du même règlement. Il faudra soit omettre l'article 9 du projet, soit ajouter une référence aux dispositions de règlement précitées, qui commencera par « conformément à », mais dans ce cas, l'article 9 devra être harmonisé avec ces dispositions de règlement.

5.4. L'article 15 du projet rappelle ce qu'il faut communiquer sur la base de l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 273/2004 et de l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 111/2005. Compte tenu de l'interdiction de transcription, on supprimera le segment de phrase « tels que (...) substances psychotropes » ou on ajoutera une référence aux dispositions de règlement précitées, qui commencera par « conformément à ».

5.5. Le projet doit contenir une disposition précisant à qui les informations visées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 273/2004 doivent être communiquées.

5.6. L'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 273/2004 oblige les États membres à désigner les autorités compétentes afin d'assurer l'application du règlement et à en informer la Commission. À la question de savoir si l'on vise à cet effet l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de Santé (ci-après : AFMPS), ou le ministre qui a la santé dans ses attributions (ci-après : le ministre) ou son délégué, le délégué a donné la réponse suivante :

« In principe is dat het FAGG, gelet op artikel 4, §1, derde lid, 6°, a., twintigste en éénentwintigste streepje van de Wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, dat de opvolging en controle op de Verordeningen opdraagt aan het FAGG, en in ondergeschikte orde ook eerste streepje, dat verwijst naar de wet van 1921, waar deze stoffen technisch gezien ook onder vallen.

Impliciet worden door de bepalingen van het ontwerp ook bijvoorbeeld de Minister en zijn afgevaardigde aangeduid als de bevoegde overheid. Een formele uitdrukkelijke aanwijzing van een overheid als 'dé bevoegde instantie voor de Verordeningen' bestaat (vooralsnog) niet, ook niet in het ontwerp ».

En tout état de cause, il faut inscrire dans le projet des dispositions visant à mettre en œuvre l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 273/2004, même si ce n'est pas toujours pour autant la même autorité qui intervient en tant qu'autorité compétente.

5.7. Les auteurs du projet vérifieront s'il est nécessaire de désigner une « autre autorité compétente » (outre le bureau de douane de sortie) à laquelle l'autorisation d'exportation doit être présentée conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 111/2005.

5.8. Il conviendra de notifier l'arrêté envisagé à la Commission européenne, conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 273/2004.

5.9. Les articles 16 à 21 du projet contiennent un régime en matière de destruction des substances de catégorie 1 et de catégorie 2. À la question de savoir comment les règlements (CE) n° 273/2004 et (CE) n° 111/2005 permettent de régler cette question en droit interne, le délégué a répondu comme suit :

« De Verordeningen stellen regels vast inzake de vervaardiging en distributie van drugsprecursoren. De toelichting bij Verordening 273/2004 stelt bijvoorbeeld:

(3) Artikel 12 van het Verdrag van Wenen voorziet in het treffen van passende maatregelen om toezicht uit te oefenen op de vervaardiging en distributie van precursoren. Dit vereist maatregelen betreffende de handel in precursoren tussen de lidstaten. Deze zijn genomen bij Richtlijn 92/109/EEG van de Raad van 14 december 1992 inzake de vervaardiging en het in de handel brengen van bepaalde stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen⁽⁶⁾. Met het oog op de gelijktijdige toepassing van geharmoniseerde voorschriften in alle lidstaten wordt een verordening geschikter geacht dan de huidige richtlijn.

(4) In het kader van de uitbreiding van de Europese Unie is het belangrijk Richtlijn 92/109/EEG door deze verordening te vervangen, daar anders wijziging van die richtlijn en de bijbehorende bijlagen in 25 lidstaten op nationaal niveau moet worden geïmplementeerd.

Omtrent de vernietiging van deze stoffen, dit is een stadium waarbij deze stoffen niet meer zullen worden gebruikt voor de vervaardiging of distributie of enig ander economisch oogmerk. Deze stoffen zijn nu afvalstoffen geworden.

Tevens voorzien de verordeningen helemaal niets op dit punt. Er kan worden besloten dat deze fase niet geharmoniseerd is en dat de vernietiging kan worden overgelaten aan de lidstaten.

Hierover niets voorzien zou leiden tot veel te grote risico's, aangezien stoffen in deze fase niet meer bestemd zijn om verbruikt te worden is het zeer makkelijk voor stoffen om te 'verdwijnen' zonder dat iemand dit opmerkt. Een afdoende regeling die voldoende zekerheden biedt dat deze stoffen niet zullen worden misbruikt voor de productie is daarom noodzakelijk ».

On peut se rallier à la constatation que la destruction des substances n'est pas réglée dans les règlements précités et que les États membres peuvent réglementer cet aspect en tant que matière non harmonisée.

6. Les auteurs du projet vérifieront en outre s'il ne faut pas prévoir des dispositions visant à l'exécution du règlement délégué (UE) 2015/1011 de la Commission du 24 avril 2015 'complétant le règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif aux précurseurs de drogues et le règlement (CE) n° 111/2005 du Conseil fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs des drogues entre l'Union et les pays tiers, et abrogeant le règlement (CE) n° 1277/2005 de la Commission'.

6.1. Le projet doit déterminer quelle est l'autorité compétente à laquelle doivent être communiquées les informations visées aux articles 3, paragraphe 1, 5, paragraphe 1, et 9 du règlement délégué (UE) 2015/1011.

6.2. Si les auteurs du projet souhaitent saisir l'occasion de limiter la durée de validité de l'agrément visé à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 111/2005 à trois ans², conformément à l'article 3, paragraphe 7, du règlement délégué (UE) 2015/1011, ils doivent insérer une disposition en ce sens.

² Comme à l'article 5 du projet, en ce qui concerne l'agrément visé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 273/2004, conformément à son article 3, paragraphe 5.

7. Les articles 4, §§ 2 et 3, et 8, § 2, du projet mentionnent un modèle de formulaire établi par l'AFMPS. À la question de savoir si ces formulaires contiendront uniquement des données qui sont déjà réglées par le règlement (CE) n° 273/2004, le règlement (CE) n° 111/2005 ou le projet à l'examen, le délégué a répondu ce qui suit :

« De formulieren dienen om de aanvraag te formaliseren. De aanvraag kan, overeenkomstig de artikelen 3 en 5 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1011 van de Commissie van 24 april 2015 tot aanvulling van Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake drugsprecursoren en Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1277/2005 van de Commissie enkel de daarin vermelde informatie vereisen. Het formulier zou dus zo moeten opgesteld worden dat deze informatie kan worden meegedeeld aan ons zodat wij in staat zijn om vergunningsaanvragen en registraties te verwerken, maar ook enkel deze informatie. We zijn niet van plan om extra zaken toe te voegen. Wij zijn van mening dat dit dus materieel niets substantieel toevoegt en er dus geen verordenende bevoegdheid aan ons wordt toegekend.

Een opname van modelformulier in het KB of een delegatie aan de minister zou eventueel een optie zijn, maar we halen graag aan dat het niet uitzonderlijk is dat modellen van aanvraagformulieren worden vastgesteld door het FAGG, zoals bijvoorbeeld bij de aanvragen voor vestigingsvergunningen van apotheken overeenkomstige artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 januari 2022 betreffende de registratie en spreading van voor het publiek opengestelde apotheken en tot opheffing van de koninklijk besluiten van 25 september 1974 betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken en van 21 september 2004 betreffende de overbrenging van een voor het publiek opengestelde apotheek naar een gebouw van een luchthaven ».

Dès lors que, selon la déclaration du délégué, le contenu des formulaires sera limité aux éléments qui sont déjà réglés par les règlements précités, les dispositions en projet ne soulèvent aucune objection et il n'est pas nécessaire d'annexer les formulaires au projet.

8. Le texte français du projet fait parfois mention à tort des termes « autorisation spéciale » au lieu des termes « agrément spécial », tels qu'ils sont définis à l'article 1^{er}, l), du projet. Il y a lieu d'y remédier.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. Le premier alinéa du préambule doit aussi viser l'article 1^{er}bis, alinéa 2, de la loi du 24 février 1921, compte tenu de ce qui a été exposé dans l'observation 4.2.

Article 4

10. Le paragraphe 3 de l'article 4 du projet semble faire double emploi avec ses paragraphes 1^{er} et 2, dès lors que le paragraphe 1^{er} mentionne déjà lui aussi une modification de l'agrément ou de l'enregistrement, de sorte que le paragraphe 3 peut sans doute être omis.

Article 10

11. Dans le texte français de l'article 10 du projet, on écrira « refuse, suspend ou révoque » plutôt que « refuse, retire ou révoque ».

Article 11

12. Bien que les définitions des notions d'« agrément spécial » et d'« enregistrement spécial », contenues à l'article 1^{er}, l) et m), du projet, visent déjà les dispositions pertinentes du règlement (CE) n° 273/2004, il semble tout de même indiqué d'écrire, à la fin de l'article 11, alinéa 1^{er}, du projet, « l'agrément spécial et l'enregistrement spécial, visés à l'article 3, paragraphes 2 et 6, du règlement n° 273/2004 » afin de préciser le champ d'application des articles 11 à 14 du projet.

Articles 16 à 21

13. Les articles 16 à 21 du projet règlent la destruction des substances de catégorie 1 ou 2 « conformément à la législation applicable en matière de déchets ». Malgré cette mention, qui semble renvoyer aux réglementations régionales applicables en matière de déchets, le projet contient des dispositions spécifiques en la matière dont il ne peut simplement être admis qu'elles puissent être considérées comme relevant de la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 6, §1, II., 2° BWHI vermeldt de bevoegdheid met betrekking tot het afvalstoffenbeleid in de context van bevoegdheden met betrekking tot het leefmilieu en het waterbeleid. De voornaamste finaliteit van de voorgestelde regeling is, hoewel sommige van deze stoffen wel schadelijk zijn voor het leefmilieu indien zij los in de natuur zouden worden gedumpt, niet zozeer de bescherming van het leefmilieu of het water, maar het voorkomen dat deze stoffen in de handen komen te vallen van personen met slechte bedoelingen. De finaliteit is de bescherming van de volksgezondheid, in de zin van de gezondheid van personen. De regeling vormt een sluitstuk van de controle op het distributiecircuit van verdovende middelen en psychotrope stoffen en de stoffen die worden gebruikt voor de vervaardiging hiervan.

De regeling bevat ook geen specifieke technische regels, bijvoorbeeld inzake de manier waarop deze stoffen moeten worden vernietigd (bijvoorbeeld de verplichting om de stoffen door verbranding of door een bepaald chemisch of andersoortig procédé te vernietigen). Dit soort verplichtingen zou in de context van de BWHI eerder aan de gewesten toebehoren. Waar mogelijk verwijst de ontworpen regeling naar de gewestelijke bevoegdheden en blijft verder eerder terughoudend. Enkel de regels die nodig zijn voor het voorkomen dat de stoffen niet frauduleus worden weggemaakt om te worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen zijn voorzien. De impact op de gewestelijke bevoegdheden inzake het afvalstoffenbeleid blijft van eerder marginale aard.

(...)

In die zin zijn wij van mening dat de ontworpen regels moeten worden gezien als regels van gezondheidspolitie.

Tevens moet worden vermeld dat de ontworpen regeling zeer gelijklopend is met de regeling die is voorzien voor de verdovende middelen en psychotrope stoffen in de artikelen 44 tot en met 48 van het koninklijk besluit van 6 september 2017 houdende regeling van verdovende middelen en psychotrope stoffen, wat eveneens een federale regeling is. De controle op de drugsprecursoren, kan, ongeacht het feit dat deze stoffen ook een legitiem gebruik kennen, niet los worden gezien van de regeling van illegale drugs, aangezien sommige van deze stoffen een essentiële schakel vormen in de productie van sommige drugs, en de markten in beide stoffen zijn te nauw verweven met illegale drugs om beide problematieken los van elkaar te kunnen zien. Een regeling van de vernietiging van drugsprecursoren op federaal niveau is een logisch sluitstuk van het federaal drugsbeleid, en in dit geval zijn de bepalingen niet bijzonder intrusief op de gewestelijke bevoegdheden.

Wij verwijzen ter zake dan ook graag naar de argumentatie die is uiteengezet door ons in het advies 61.002/3, en waar de impliciete bevoegdheid van de federale overheid ook werd aanvaard.

Daarnaast kan nog worden beargumenteerd dat, zonder een dergelijke regeling, de stoffen de facto hun statuut van afvalstof dreigen te verliezen aangezien ze dan nog zouden kunnen worden gebruikt in een (zij het illegaal) fabricageproces ».

L'autorité fédérale peut invoquer des compétences implicites pour les dispositions en projet, même si celles-ci figurent dans un arrêté royal, puisqu'il y a une habilitation expresse du législateur à cet effet ³, ainsi qu'il ressort de l'observation 4.2.

Pour pouvoir invoquer les compétences implicites, il est requis qu'il soit démontré que celles-ci peuvent être jugées nécessaires à l'exercice de la compétence propre, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions concernées sur cette matière n'est que marginale. Or, l'argumentation du délégué permet de considérer que ces conditions sont remplies.

³ C.E. 29 juin 2023, n° 256.986, *asbl Belplant e.a. c. État belge*, point 31.

Article 20

14. Conformément à l'article 20 du projet, le fonctionnaire compétent peut à tout moment prélever des échantillons. À la question de savoir si ces échantillons sont prélevés dans le cadre de la destruction, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le prélèvement d'échantillon permet de déterminer la substance et de s'assurer que la substance présentée à la destruction corresponde bien à celle indiquée dans les documents présentés ».

Mieux vaudrait inscrire cet objectif dans la disposition en projet.

Article 21

15. L'article 21 du projet prévoit que l'opérateur qui est titulaire d'un agrément spécial ou qui est soumis à un enregistrement spécial conformément à l'article 12 du projet, fait collecter les substances par une personne autorisée à cet effet en vertu de la réglementation applicable en matière de déchets. À la question de savoir pourquoi les opérateurs concernés ne sont pas soumis à la procédure contenue aux articles 17 à 19 du projet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Omwille van de aard van deze vergunninghouders (het zijn meestal overheidsinstellingen) en de hoeveelheid stoffen die verwerkt worden is het risico dat de stoffen zullen worden weggemaakt voor illegale doeleinden veel lager ».

On peut se rallier à cette explication.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE