

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2008-2009

14 JULI 2009

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productiepatronen en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid

Evocatieprocedure

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW VIENNE**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

14 JUILLET 2009

Projet de loi modifiant 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 et de la santé

Procédure d'évocation

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR
MME VIENNE**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Nahima Lanjri.

Leden / Membres :

CD&V	Wouter Beke, Dirk Claes, Nahima Lanjri, Els Schelfhout.
MR	Richard Fournaux, Caroline Persoons, Dominique Tilmans.
Open VLD	Nele Lijnen, N., N..
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Nele Jansegers.
PS	Franco Seminara, Christiane Vienne.
SP.A-VI. Pro	Marleen Temmerman, Myriam Vanlerberghe.
CDH	Anne Delvaux.
Écolo	Isabelle Durant.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Sabine de Bethune, Elke Tindemans, Hugo Vandenberghe, Pol Van Den Driessche, N., N..
Christine Defraigne, Alain Destexhe, Philippe Fontaine, Philippe Monfils.
Ann Somers, Patrik Vankrunkelsven, N., N.
Yves Buysse, Hugo Coveliers, Karim Van Overmeire.
Philippe Mahoux, Olga Zrihen, N., N.
Bart Martens, Guy Swennen, Johan Vande Lanotte.
Marc Elsen, N., N.
Carine Russo, N., N.

Zie :

Stukken van de Senaat :

4-1396 - 2008/2009 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

Voir :

Documents du Sénat :

4-1396 - 2008/2009 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal ontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 52-2093/1). Het werd op 9 juli 2009 eenparig aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het werd op 10 juli overgezonden aan de Senaat en op 13 juli geëvoceerd.

De commissie voor de Sociale Aangelegenheden heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 14 juli 2009, in aanwezigheid van de heer Magnette, minister van Klimaat en Energie.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN ENERGIE

Tot aan de inwerkingtreding van de REACH verordening, waren er 100 000 scheikundige stoffen in de handel zonder onderzoek naar hun toxicologische of eco-toxicologische eigenschappen (sedert 1981 maakten alleen de zogeheten nieuwe stoffen het voorwerp uit van een dergelijk onderzoek, maar die vertegenwoordigden slechts 2 tot 3 % van het totaal).

Een van de voornaamste kenmerken van REACH is het toevertrouwen aan de industrie van een grotere verantwoordelijkheid qua veiligheid van de scheikundige stoffen (stoffen als dusdanig, in de preparaten en verbruiksartikelen), met name dankzij de omkering van de bewijslast voor het toekennen van een vergunning evenals het verdelen van de verantwoordelijkheden over de verschillende stappen van de bevoorradingsketen.

REACH is in werking getreden op 1 juni 2007. Een centraal evaluatieagentschap is gevestigd te Helsinki (ECHA) en neemt het beheer van de processen inzake registratie, evaluatie, vergunning en beperking voor zijn rekening.

REACH is een verordening (1907/2006): zij dient niet het voorwerp van een omzetting uit te maken. België is er niettemin toe gehouden alle maatregelen te treffen die zich opdringen om de totale toepassing en doeltreffendheid van REACH te waarborgen en REACH adequaat te integreren. Dit brengt met name met zich mee dat het federaal niveau bepalingen aanneemt ter beteugeling van de overtreding van de REACH artikelen. De keuze werd gemaakt die in de wet betreffende de productnormen in te schrijven.

Andere beschikkingen vullen deze artikelen aan: het betreft met name de oprichting van de REACH-helpdesk binnen de FOD Economie, evenals het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten dat spoedig zou moeten worden aangenomen.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport relève de la procédure bicamérale facultative et a été déposé à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 52-2093/1). Il a été adopté à l'unanimité par la Chambre des représentants le 9 juillet 2009. Il a été transmis au Sénat le 10 juillet 2008 et évoqué le 13 juillet.

La commission des Affaires sociales l'a examiné au cours de sa réunion du 14 juillet 2009 en présence de M. Magnette, ministre du Climat et de l'Énergie.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DU CLIMAT ET DE L'ÉNERGIE

Jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement REACH, 100 000 substances chimiques étaient commercialisées sans examen de leurs caractéristiques toxicologiques ou eco-toxicologiques (depuis 1981 seules les substances dites nouvelles faisaient l'objet d'un tel examen mais elles ne représentent que 2 à 3 % du total).

Une des caractéristiques majeures de REACH est de confier à l'industrie une plus grande responsabilité dans la sûreté des substances chimiques (substances en tant que telles, dans les préparations et dans les articles de consommation), grâce notamment au renversement de la charge de la preuve pour l'octroi d'autorisation, ainsi qu'au partage des responsabilités aux différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement.

REACH est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007. Une agence centrale d'évaluation est établie à Helsinki (ECHA) et assure la gestion des processus d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restriction..

REACH est un règlement (1907/2006): il ne doit pas faire l'objet d'une transposition.. La Belgique est néanmoins tenue de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour garantir l'application et l'efficacité totales de REACH et d'intégrer adéquatement celui-ci. Ce qui implique notamment que le niveau Fédéral adopte des dispositions sanctionnant la violation des articles de REACH. Le choix a été de les inscrire dans la loi relative aux normes de produit.

D'autres dispositifs complètent ces articles: il s'agit notamment de la création du help desk REACH au sein du SPF Économie, ainsi que de l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions qui devrait être adopté rapidement.

De REACH-helpdesk bevindt zich onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister van Economie en heeft als opdracht alle Belgische ondernemingen in te lichten teneinde de Europese verordening een daadwerkelijk karakter te verlenen.

De controles inzake leefmilieu zijn een gedeelde bevoegdheid: het federaal niveau is verantwoordelijk voor het op de markt brengen van de producten, terwijl de gewesten het afvalgebruik en de afvalverwerking controleren. In het kader hiervan zal de samenwerkingsovereenkomst de plichten van elke entiteit verduidelijken.

Rekening houdende met de toegenomen verantwoordelijkheid van de bedrijven binnen REACH en met het belang van de komende controles en inspecties, en dus met de geloofwaardigheid van het openbaar optreden, is de daadwerkelijke inwerkingstelling een hoeksteen van REACH.

Onderhavig ontwerp is geschoeid op 4 sleutelpunten:

1. het strafbaar stellen van de REACH artikelen die in aanmerking komen voor overtreding;
2. harmonisatie van de procedure betreffende de administratieve sancties;
3. het verlagen van de bovengrens die toegepast wordt op de administratieve boetes opdat die daadkracht zouden hebben;
4. het omkaderen van het zich beroepen op waarschuwingen.

Het aannemen van een sanctieregime voor de schendingen van de REACH-bepalingen geschiedt door het opdelen van de REACH-bepalingen in « lichte overtredingen » en « zware overtredingen ».

Dit onderscheid is gebaseerd op de weerslag die de schending van een bepaald artikel op de mens en het leefmilieu zou kunnen hebben. Indien een dergelijke weerslag potentieel aanwezig is, dan wordt de inbreuk als zwaar beschouwd (art. 17, § 1). Indien de inbreuk een verplichting betreft van administratieve draagwijdte, wordt die als licht beschouwd (art. 17, § 2).

Op dit ogenblik al wordt er voor de categorie der « zware overtredingen » in zwaardere maximumstraffen voorzien wanneer de dader die de feiten pleegt bewust is van het gevaar dat de inbreuk voor de volksgezondheid of het leefmilieu betekent (boete gaande tot 55 miljoen euro en gevangenisstraf gaande tot 8 jaar).

Naar aanleiding van de opwerpingen die de Raad van State heeft geuit, werd er een « nieuw » systeem ingevoerd dat uitsluitend geldig is voor de lichte overtredingen.

Le help desk REACH est sous l'entière responsabilité du ministre de l'Économie et a pour mission de renseigner toutes les entreprises belges afin de rendre effectif le règlement européen.

Les contrôles en matière d'environnement sont une compétence partagée: le niveau fédéral est responsable de la mise sur le marché des produits, là où les Régions en contrôlent l'usage et le traitement des déchets. Dans ce cadre, l'accord de coopération précisera les devoirs de chaque entité.

Compte tenu de la responsabilité accrue des entreprises dans REACH et de l'importance que vont revêtir les contrôles et inspections, et donc de la crédibilité de l'action publique, la mise en œuvre effective est une pierre angulaire de REACH.

Le présent projet est axé sur 4 points clés:

1. rendre punissables les articles de REACH susceptibles d'être enfreints;
2. harmoniser la procédure relative aux sanctions administratives;
3. abaisser le plafond qui s'applique aux amendes administratives pour qu'elles soient effectives;
4. encadrer le recours aux avertissements.

L'adoption d'un régime de sanctions aux violations des dispositions de REACH se fait en subdivisant les dispositions de REACH en « infractions mineures » et « infractions graves ».

Cette distinction se fonde sur les effets que la violation d'un article déterminé pourrait avoir sur l'homme et sur l'environnement. Si de tels effets sont potentiellement présents, l'infraction est considérée comme grave (art. 17, § 1^{er}). Si l'infraction porte sur une obligation à portée administrative, elle est considérée comme mineure (art. 17, § 2).

Actuellement déjà, pour la catégorie des « infractions graves », des peines maximales plus lourdes sont prévues lorsque l'auteur des faits est conscient du danger que l'infraction représente pour la santé publique ou l'environnement (amende allant jusqu'à 55 millions d'euros et peine d'emprisonnement allant jusqu'à 8 ans).

À la suite des objections soulevées par le Conseil d'État, un « nouveau » système a été introduit uniquement pour les infractions légères.

Het bestaande systeem blijft dus van toepassing voor de zware sancties. Het wordt aangevuld door een verschillend systeem voor de lichte overtredingen: dit biedt het voordeel de parketten voor de minder ernstige feiten te ontlasten. Zodoende lijkt het voorgestelde systeem op de beschikking van het Vlaams Gewest. In die zin, dat de administratie boetes uitreikt op basis van een vaststellingsverslag voor de lichte overtredingen, dat voor de zware overtredingen het proces-verbaal naar de procureur gestuurd wordt en dat de administratie niet kan tussenkomen wanneer de procureur hieraan geen gevolg geeft.

De rechterlijke vervolging van de lichte overtredingen zal mogelijk blijven in geval van ontstentenis van betaling. De zogeheten «lichte» overtredingen zijn niet altijd «onschuldig» en verdienen soms rechterlijke vervolging.

Ten slotte blijft het zich beroepen op administratieve boetes facultatief: de administratieve boetes leiden tot een veel snellere beteugeling der feiten, hetgeen een ontradend effect heeft.

Er wordt voorgesteld om de bovengrens van de administratieve boetes te verlagen. Het maximum van de administratieve boete voor «zware overtredingen» zou, zonder nieuwe aanpassing van de wet, stijgen naar 11 000 000 euro. Er wordt voorgesteld het maximumbedrag te begrenzen tot één twintigste van het maximum voor deze boete.

Waar een hogere sanctie nuttig blijkt, past het dit dossier via het Parket te behandelen. Het systeem van penale boetes wordt niet gewijzigd.

Samengevat, zullen de bedragen de volgende zijn:

Zware overtredingen

- penaal: 880 tot 22 000 000 euro
- administratief: 440 tot 1 100 000

Lichte overtredingen

- penaal: 286 tot 660 000 euro
- administratief: 143 tot 33 000 euro

Een waarschuwingsprocedure kan nuttig blijken om de regelgeving afdwingbaar te maken. Nochtans past het in de wet de mogelijkheid tot waarschuwing in een aantal gevallen te beperken wanneer die procedure niet geëigend blijkt te zijn, inzonderheid:

- wanneer de overtreding reeds gepleegd werd (bijvoorbeeld: wanneer een verboden test op gewervelden werd uitgevoerd);

- wanneer in de REACH-tekst of een beslissing van ECHA of van de Commissie een termijn werd opgelegd. Europa heeft deze termijnen vastgelegd en het behoort de lidstaten niet toe hierover te onderhandelen.

Le système existant reste donc d'application pour les sanctions graves. Il est complété par un système différent pour les infractions mineures: ce qui présente l'avantage de décharger les parquets pour les faits moins sérieux. De cette manière, le système proposé ressemble au dispositif de la Région flamande. En ce sens que l'administration donne des amendes sur base d'un rapport de constatation pour les infractions légères, que pour les infractions graves, le PV est envoyé au procureur, et que l'administration ne peut intervenir lorsque le procureur n'y donne aucune suite.

Les poursuites pénales des infractions légères resteront possibles en cas de non-paiement. Les infractions dites «légères» ne sont pas toujours si «innocentes» et méritent parfois une poursuite pénale.

Enfin, le recours aux amendes administratives reste facultatif: les amendes administratives conduisent à une sanction beaucoup plus rapide des faits, ce qui a un effet dissuasif.

Il est proposé d'abaisser le plafond des amendes administratives. Le maximum de l'amende administrative s'élèverait, sans nouvelle adaptation de la loi, à 11 000 000 euros. Il est proposé de limiter le montant maximum au vingtième du maximum de cette amende.

Si une sanction plus élevée s'avère opportune, il convient de traiter le dossier via le Parquet. Le système d'amendes pénales n'est pas modifié.

En résumé, les montants seront ceux-ci:

Infractions graves

- pénale: 880 à 22 000 000 euros
- administrative: 440 à 1 100 000

Infractions légères

- pénale: 286 à 660 000 euros
- administrative: 143 à 33 000

Une procédure d'avertissement peut s'avérer utile pour imposer le respect de la réglementation. Néanmoins, il convient de limiter dans la loi la possibilité d'avertissement dans un certain nombre de cas où cette procédure est inappropriée, particulièrement:

- lorsque l'infraction a déjà été commise (par exemple lorsqu'un test interdit a été pratiqué sur des vertébrés);

- lorsqu'un délai a été imposé dans le texte REACH ou dans une décision de l'ECHA ou de la Commission. L'Europe a fixé ces délais et il n'appartient pas aux États membres de les négocier.

Deze bepalingen zullen aan de openbare overheden de middelen verlenen om de Europese verbintenis van een kader aan de bedrijven die scheikundige stoffen gebruiken te doen eerbiedigen terwijl er een betere kennis wordt verzekerd alsook een betere vervanging van de stoffen die ongewenste effecten hebben op de volksgezondheid en het leefmilieu.

III. STEMMINGEN

Het geheel van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen van duurzame productnormen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, wordt zonder verdere bespreking aangenomen met eenparigheid van de 11 aanwezige leden.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor een mondeling verslag in plenaire vergadering.

De rapporteur,
Christiane VIENNE.

De voorzitter,
Nahima LANJRI.

Ces dispositions donneront les moyens à l'autorité publique de faire respecter l'engagement européen de donner un cadre aux entreprises utilisant les substances chimiques tout en assurant une meilleure connaissance et un meilleur remplacement de celles ayant des effets indésirables sur la santé et sur l'environnement.

III. VOTES

L'ensemble du projet de loi modifiant 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 et de la santé a été adopté sans autres discussions à l'unanimité des 11 membres présents.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour un rapport oral en séance plénière.

La rapporteuse,
Christiane VIENNE.

La présidente,
Nahima LANJRI.