

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.607/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.607/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 november 2001 door de Minister van Consumenten-zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de modaliteiten voor het aanmelden van instanties zoals bepaald in de Richtlijn 2000/14/EG betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis", heeft op 29 november 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 27 novembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant les modalités de notification des organismes, comme défini dans la directive 2000/14/CE concernant les émissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments", a donné le 29 novembre 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat de termijn voor de omzetting van de richtlijn 2000/14/EG van het Europese parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis, gesteld op 3 juli 2001, overschreden is en dat de Europese Commissie met haar brief van 18 oktober laatstleden aan België een ingebrekestelling heeft betekend;

... door de noodzaak om de continuïteit in de productie van bepaalde producten in België en de export van deze producten naar andere landen van de EU te verzekeren na 2 januari 2002. Het betreft het materieel dat volgens de bovenstaande richtlijn, voorafgaandelijk aan het in de handel brengen of aan de ingebruikname een CE-markering van overeenstemming en de vermelding van het gewaarborgde geluidsvermogensniveau, dient te dragen vanaf 3 januari 2002. Het is nodig dat voor die datum de nodige schikkingen getroffen worden om toe te laten dat België bij de Europese commissie de instanties kan aanmelden die voldoen aan de minimumcriteria van Bijlage IX van bovenstaande richtlijn en die overeenstemmingsbeoordelingsprocedures mogen uitvoeren of superviseren".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 4 van richtlijn 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de

.../...

geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis, bepaalt dat materieel voor gebruik buitenshuis niet in de handel mag worden gebracht of in gebruik mag worden genomen vooraleer de fabrikant of zijn gemachtigde ervoor heeft gezorgd :

- dat het materieel voldoet aan de voorschriften aangaande de geluidsemissie in het milieu, als bepaald in de richtlijn,
- dat de overeenstemmingsprocedures bedoeld in artikel 14 van de richtlijn voltooid moeten zijn,
- dat het materieel voorzien is van de CE-markering en een vermelding van het gewaarborgd geluidsvermogensniveau, en vergezeld gaat van een EG-verklaring van overeenstemming.

De instanties die de bedoelde overeenstemmingsprocedures moeten uitvoeren of onder hun supervisie laten uitvoeren, moeten door de lidstaten aangeduid worden, waarbij deze instanties aan een aantal minimumcriteria moeten voldoen. De door de lidstaten aangeduide instanties moeten aangemeld worden bij de Europese Commissie (artikel 15 van voornoemde richtlijn).

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt slechts een beperkte omzetting van voornoemde richtlijn 2000/14/EG ¹. Het regelt enkel de criteria en de procedure tot aanwijzing van de instanties die in België de bedoelde overeenstemmingsprocedures moeten uitvoeren of onder hun supervisie laten uitvoeren. Aldus beoogt het ontwerp alleen artikel 15 van voornoemde richtlijn om te zetten in de interne rechtsorde.

⁽¹⁾ Richtlijn 2000/14/EG regelt immers nog andere aangelegenheden zoals geluidsemissie, markering, technische documentatie en gegevensverzameling met betrekking tot de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis.

RECHTSGROND

1. Blijkens het eerste en het tweede lid van de aanhef zou het ontwerp van koninklijk besluit rechtsgrond vinden in artikel 15, § 3, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, en in artikel 4 van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten.

1.1. Noch artikel 4 noch een andere bepaling van de voornoemde wet van 9 februari 1994 bieden rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp.

De wet van 9 februari 1994 heeft immers duidelijk een andere finaliteit. Zij legt - voornamelijk ter omzetting van richtlijn 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 betreffende de algemene veiligheid van producten (zie artikel 1, laatste lid, van de wet) - aan de producenten van producten of diensten een algemene veiligheidsverplichting op ten voordele van de consumenten (zie artikel 2 van deze wet)².

Richtlijn 2000/14/EG, waarvan het ontwerp een partiële omzetting wil zijn, is daarentegen niet gericht op de veiligheid van de consument. Luidens artikel 1 is de doelstelling van deze richtlijn "de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende geluidsemissienormen, overeenstemmingsbeoordelingsprocedures, markering, technische documentatie en gegevensverzameling met betrekking tot de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis", en zal de richtlijn bijdragen "tot de goede werking van de interne markt" en tegelijk "de bescherming van de menselijke gezondheid en het welzijn" ten goede komen.

1.2. De voornoemde wet van 21 december 1998 stelt een algemene verplichting in ten aanzien van producten, met name dat zij "... zodanig ontworpen (moeten) zijn dat hun fabricage, voorziene gebruik en verwijdering de volksgezondheid niet aantasten en niet of zo weinig mogelijk bijdragen tot een toename van de hoeveelheid en de mate van schadelijkheid van afvalstoffen en tot andere vormen van verontreiniging" (artikel 4 van de wet).

⁽²⁾ Artikel 1, tweede lid, van deze wet bepaalt overigens uitdrukkelijk dat deze wet noch de werknemers, noch het milieu beoogt te beschermen.

Hiertoe wordt de Koning gemachtigd om o.m. het op de markt brengen van een product afhankelijk te maken van een voorafgaande toelating en om de voorwaarden te bepalen waaronder toelatingen kunnen worden verleend, opgeschort en ingetrokken (artikel 5, § 1, eerste lid, 2°), en ook om alle andere maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de voorschriften van internationale verdragen of akten met betrekking tot het op de markt brengen van producten waardoor België gebonden is (artikel 5, § 1, eerste lid, 13°).

In die bepalingen kan rechtsgrond gevonden worden voor het ontworpen besluit.

Artikel 15, § 3, van de voornoemde wet van 21 december 1998, waarnaar in de aanhef verwezen wordt, kan daarentegen voor het ontwerp geen afdoende rechtsgrond bieden omdat deze bepaling de Koning alleen de bevoegdheid geeft om de voorwaarden van erkenning te regelen voor laboratoria die belast worden met de analyse van monsters die genomen werden in het kader van het toezicht op de naleving van de wet (artikel 15, §§ 1 en 2, 4°).

2. Volledigheidshalve kan nog opgemerkt worden dat voor het ontwerp evenmin rechtsgrond geboden wordt door de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder ³.

Artikel 21, § 3, van de wet van 21 december 1998 heeft immers artikel 1, 3°, van de wet van 18 juli 1973 derwijze gewijzigd dat aan de bevoegdheid van de Koning in het kader van deze wet onttrokken werden het regelen of het verbieden van "de invoer, ... de uitvoer, de doorvoer, ... het te koop aanbieden, de verkoop, het afstaan onder bezwarende titel of om niet, de wederverkoop, ... van toestellen, inrichtingen of voorwerpen ... die bepaalde soorten lawaai veroorzaken of kunnen veroorzaken" .

3. De conclusie is dan ook dat voor het ontwerp van koninklijk besluit enkel rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 5, § 1, eerste lid, 2° en 13°, van de voornoemde wet van 21 december 1998.

(3) Het is de gemachtigde ambtenaar die aan de auditeur-verslaggever heeft gesuggereerd om in voorkomend geval artikel 1, 3°, van die wet als rechtsgrond voor het ontwerp aan te wijzen.

VORMVEREISTEN

Luidens artikel 19, eerste lid, van de voornoemde wet van 21 december 1998 onderwerpt de Koning, onverminderd de door artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorgeschreven betrokkenheid van de gewestregeringen, de maatregelen die hij neemt ter uitvoering van o.m. artikel 5, § 1, van de eerstgenoemde wet aan het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Het voorliggende ontwerp werd niet onderworpen aan het advies van de in voornoemd artikel 19, eerste lid, bedoelde instanties. Het ontwerp is derhalve niet in zoverre gereed dat het kan onderzocht worden door de afdeling wetgeving van de Raad van State ⁴.

De adviesaanvraag is dan ook onontvankelijk.

⁽⁴⁾ Maatregelen genomen op grond van artikel 5, § 1, eerste lid, 2°, van de wet dienen bovendien het voorwerp uit te maken van een in de Ministerraad overlegd besluit. Dit vereiste geldt echter niet voor maatregelen die geacht kunnen worden te zijn genomen op grond van artikel 5, § 1, eerste lid, 13° (zie artikel 5, § 1, tweede lid).

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par la circonstance que le délai fixé au 3 juillet 2001 pour la transposition de la directive 2000/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 mai 2000, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux émissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments, a été dépassé et que la Commission européenne, dans sa lettre du 18 octobre dernier, a signifié une mise en demeure à la Belgique;

... par la nécessité d'assurer la continuité de la production de certains produits en Belgique et de l'exportation de ces produits vers d'autres pays de l'UE après le 2 janvier 2002. Il s'agit des matériels qui, selon la directive précitée et préalablement à leur mise sur le marché ou à leur mise en service, doivent porter à partir du 3 janvier 2002 un marquage de conformité «CE» et l'indication du niveau de puissance acoustique garanti. Il est nécessaire de prendre les dispositions nécessaires d'ici à cette date pour permettre à la Belgique de notifier auprès de la Commission européenne les instances qui satisfont aux critères minimaux de l'annexe IX de la directive précitée et qui peuvent exécuter ou superviser des procédures d'évaluation de la conformité".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

1. L'article 4 de la directive 2000/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2000 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux émissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments, dispose que le matériel destiné à être utilisé à l'extérieur des bâtiments ne peut être mis sur le marché ou mis en service que si le fabricant ou son mandataire établi dans la Communauté garantit que :

- ledit matériel satisfait aux exigences de la directive en matière d'émissions sonores dans l'environnement,
- les procédures d'évaluation de la conformité visées à l'article 14 de la directive ont été appliquées,
- le matériel porte le marquage "CE" ainsi que l'indication du niveau de puissance acoustique garanti et est accompagné d'une déclaration de conformité CE.

Les organismes chargés d'effectuer ou de superviser les procédures d'évaluation de la conformité susvisées, doivent être désignés par les Etats membres et satisfaire à un certain nombre de critères minimaux. Les organismes désignés par les Etats membres doivent être notifiés à la Commission européenne (article 15 de la directive précitée).

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à transposer en partie seulement la directive 2000/14/CE précitée ⁵. Les règles qu'il établit concernent uniquement les critères et la procédure de désignation des organismes chargés d'effectuer ou de superviser les procédures d'évaluation de la conformité précitées en Belgique. Le projet entend donc réaliser la transposition dans l'ordre juridique interne du seul article 15 de la directive précitée.

(5) En effet, la directive 2000/14/CE règle également d'autres matières, telles que les émissions sonores, le marquage, la documentation technique et la collecte de données concernant les émissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments.

FONDEMENT LÉGAL

1. Selon le premier et le deuxième alinéa du préambule, le projet d'arrêté royal puiserait son fondement légal à l'article 15, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, et à l'article 4 de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs.

1.1. Ni l'article 4 ni aucune autre disposition de la loi du 9 février 1994 précitée ne procurent son fondement légal au projet présentement examiné.

En effet, la finalité de la loi du 9 février 1994 est tout autre. Elle impose aux producteurs de produits ou de services une obligation générale de sécurité en faveur des consommateurs (voir l'article 2 de cette loi) ⁶, et ce essentiellement dans le but de transposer la directive 92/59/CEE du Conseil du 29 juin 1992 relative à la sécurité générale des produits (voir l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la loi).

La directive 2000/14/CE, que le projet entend transposer en partie, ne vise par contre pas la sécurité du consommateur. Selon l'article 1, la directive vise "le rapprochement des législations des Etats membres en matière de normes d'émissions sonores, de procédures d'évaluation de la conformité, de marquage, de documentation technique et de collecte de données concernant les émissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments" et elle contribuera à "faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur" tout en "protégeant la santé et le bien-être des personnes".

1.2. La loi du 21 décembre 1998 précitée instaure une obligation générale à l'égard des produits, en ce sens que ces derniers doivent "être conçus de telle sorte que leur fabrication, utilisation prévue et élimination ne portent pas atteinte à la santé publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution" (article 4 de la loi).

(6) L'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée prévoit d'ailleurs expressément que cette loi ne vise pas la protection des travailleurs ni celle de l'environnement.

A cet effet, le Roi est autorisé à soumettre notamment la mise sur le marché d'un produit à une autorisation préalable, et à fixer les conditions dans lesquelles les autorisations peuvent être accordées, suspendues et retirées (article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°), et à prendre toute autre mesure nécessaire pour la mise en oeuvre des dispositions de conventions ou d'actes internationaux liant la Belgique et relatifs à la mise sur le marché de produits (article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 13°).

Ces dispositions peuvent procurer son fondement légal à l'arrêté en projet.

L'article 15, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 précitée, auquel se réfère le préambule, ne saurait par contre procurer un fondement légal adéquat au projet puisqu'il habilite uniquement le Roi à fixer les conditions régissant l'agrément des laboratoires chargés d'analyser les échantillons prélevés dans le cadre du contrôle de l'application de la loi (article 15, §§ 1^{er} et 2, 4°).

2. Dans un souci d'exhaustivité, on observera encore que le projet ne puise pas davantage son fondement légal dans la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit ⁷.

Il résulte en effet des modifications que l'article 21, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 a apportées à l'article 1^{er}, 3°, de la loi du 18 juillet 1973 qu'il n'est plus au pouvoir du Roi, dans le cadre de cette loi, de réglementer ou d'interdire "l'importation, ... l'exportation, le transit, ... l'offre en vente, la vente, la cession à titre onéreux ou gratuit, la distribution, ... d'appareils, dispositifs ou objets produisant ou susceptibles de produire certains bruits".

3. Force est dès lors de conclure que le projet d'arrêté royal ne peut trouver un fondement légal qu'à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° et 13°, de la loi du 21 décembre 1998 précitée.

(7) C'est le fonctionnaire délégué qui a suggéré à l'auditeur rapporteur d'invoquer, le cas échéant, l'article 1^{er}, 3°, de la loi susmentionnée au titre de fondement légal.

FORMALITES

L'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 précitée, prévoit que, sans préjudice de l'association des gouvernements des régions prescrite par l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Roi soumet les mesures qu'il prend en exécution notamment de l'article 5, § 1^{er}, de la loi citée en premier lieu à l'avis du Conseil fédéral du développement durable, du Conseil supérieur d'hygiène publique, du Conseil de la consommation et du Conseil central de l'Economie.

Le projet à l'examen n'ayant pas été soumis à l'avis des conseils visés à l'article 19, alinéa 1^{er}, précité, il n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat ⁸.

La demande d'avis est dès lors irrecevable.

(8) Les mesures prises en vertu de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi doivent en outre faire l'objet d'un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Il n'y a toutefois pas lieu d'accomplir cette formalité pour les mesures qui peuvent être réputées avoir été prises en vertu de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 13^o (voir l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

staatsraad - voorzitter,
conseiller d'Etat - président,

P. LEMMENS,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

D. ALBRECHT