

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.026/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 mei 2007 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de minimale eisen van rendement en emissieniveaus van verontreinigende stoffen voor verwarmingsapparaten voor vaste brandstoffen", heeft op 30 mei 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe minimale rendementseisen en emissieniveaus van verontreinigende stoffen vast te stellen voor verwarmingstoestellen voor vaste brandstoffen. Deze toestellen kunnen in België alleen op de markt worden gebracht als ze aan de vastgestelde rendementseisen en emissiewaarden van verontreinigende stoffen voldoen en indien een verklaring van overeenstemming wordt opgenomen in de technische handleiding bij het betrokken toestel en de toestellen voorzien zijn van een energie-efficiëntie- en milieuetiket.

3. Het merendeel van de ontworpen bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 5, § 1, eerste lid, 1/, 3/, en 10/, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (hierna: de productnormenwet).

Voor artikel 5 van het ontwerp dient de rechtsgrond te worden gezocht in artikel 5, § 2, eerste lid, 1/, van de productnormenwet.

Voor de artikelen 6, § 1, en 7, § 3, van het ontwerp kan een specifieke rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 1, eerste lid, 2/, van de productnormenwet, naar luid waarvan de Koning het op de markt brengen van een product onder meer afhankelijk kan maken van een voorafgaande kennisgeving.

Voor de artikelen 8 en 9 van het ontwerp, die bepalingen bevatten inzake accreditatie en aanmelding, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, §§ 1 en 2, van

.../...

de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling.

Voor artikel 10 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 5 van de productnormenwet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Zoals hiervoor opgemerkt, kan de rechtsgrond voor de artikelen 6, § 1, en 7, § 3, van het ontwerp worden gevonden in artikel 5, § 1, eerste lid, 2/, van de productnormenwet en voor de artikelen 8 en 9 van het ontwerp in artikel 2 van de voornoemde wet van 20 juli 1990.

Artikel 5, § 2, tweede lid, van de productnormenwet bepaalt evenwel dat het besluit dat wordt genomen ter uitvoering van de bepalingen van het voornoemde artikel 5, § 2, eerste lid, 2/, vastgesteld te worden na overleg in de Ministerraad.

Hetzelfde wordt bepaald bij artikel 2, §§ 1 en 2, van de voornoemde wet van 20 juli 1990.

4.2. Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt niet dat over de ontworpen regeling overleg in de Ministerraad heeft plaatsgevonden.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een "voorafgaand vormvereiste" in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003 ⁽¹⁾. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk

⁽¹⁾ Het tweede lid van die bepaling schrijft voor: "Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, 1/ of 2/, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld."

besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

Daaruit volgt dat de adviesaanvraag wat de artikelen 6, § 1, 7, § 3, 8 en 9 betreft, voorbarig is. De betrokken artikelen dienen voorafgaand aan de Ministerraad te worden voorgelegd.

5. Het ontwerp is op 8 februari 2007 meegedeeld aan de Europese Commissie, met toepassing van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

Uit de stukken die aan de auditeur-verslaggever zijn bezorgd, blijkt dat Frankrijk binnen een termijn van drie maanden na de mededeling van het ontworpen besluit aan de Europese Commissie, in een uitvoerig gemotiveerde mening te kennen heeft gegeven dat de beoogde maatregel aspecten inhoudt die voor het vrij verkeer van goederen in het kader van de interne markt eventueel belemmeringen kunnen opleveren.

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34/EG moet daarom de goedkeuring van het ontwerp met zes maanden worden uitgesteld.

Luidens dat artikel 9, lid 2, zal België bovendien aan de Europese Commissie verslag moeten doen over het gevolg dat het voornemens is aan dergelijke uitvoerig gemotiveerde mening te geven. Nadien zal de Europese Commissie hierop haar reactie geven.

6. Het ontworpen besluit heeft betrekking op minimale rendementseisen en emissieniveaus voor verontreinigende stoffen voor verwarmingstoestellen voor vaste

.../...

brandstoffen, die niet geharmoniseerd zijn op Europees vlak. Bijgevolg zijn de lidstaten vrij om emissieniveaus vast te stellen, op voorwaarde dat de door hen genomen maatregelen geen ongeoorloofde beperking inhouden van het vrij verkeer van goederen (artikel 28 van het EG-Verdrag).

Niettegenstaande dat gegeven, wenst de Raad van State eraan te herinneren dat de nationale regeling in dergelijk geval ook verenigbaar moet zijn met het evenredigheidsbeginsel, en dat niet mag blijken dat de nagestreefde doeleinden bereikt kunnen worden met middelen die minder beperkend zijn voor het intracommunautaire verkeer dan de ontworpen maatregelen.

Ook wenst de Raad van State voorzichtigheidshalve te wijzen op het effect dat het ontworpen besluit eventueel zou kunnen hebben op het intracommunautaire handelsverkeer. Om dat effect te kunnen beoordelen, is evenwel een inzicht in alle relevante feitelijke gegevens vereist. De Raad van State beschikt echter niet over al die gegevens.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar 108 van de Grondwet.

8. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp (dat het tweede lid wordt), dient te worden verwezen naar artikel 2 van de voornoemde wet van 20 juli 1990.

9. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp (dat het derde lid wordt), kan de rechtsgrond worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 5, § 1, eerste lid, 1/, 2/, 3/, en 10/, en tweede lid, en § 2, eerste lid, 1/, en tweede lid, van de aldaar vermelde wet van 21 december 1998.

.../...

10. In het tiende lid van de aanhef van het ontwerp (dat het elfde lid wordt), dient te worden verwezen naar "artikel 84, § 1, eerste lid, 1/" in plaats van naar "artikel 84, eerste lid, 1/".

Artikel 4

11. Luidens het ontworpen artikel 4, § 1, 3/, is het verboden een verwarmingstoestel op de markt te brengen dat niet voorzien is van het energie-efficiëntie- en milieuetiket.

Artikel 7, §§ 4 en 5, van het ontwerp bepalen respectievelijk dat "vanaf de inwerkingtreding van de fase 2, [...] het energie-efficiëntie- en milieu label verplicht [worden] voor alle toestellen" en dat "het etiket [...] in de verkooppunten en op handelsbeurzen ofwel op de toestellen aangebracht ofwel in de nabijheid van de toestellen [wordt] vertoond".

Het is niet duidelijk hoe beide bepalingen zich tot elkaar verhouden. Zij dienen op elkaar te worden afgestemd.

12. Artikel 4, § 6, is niet van reglementaire aard en dient uit het ontwerp te worden weggelaten

Artikel 12

13. Luidens artikel 12 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

De Raad van State wenst vooreerst de stellers van het ontwerp te wijzen op de impact welke de ontworpen inwerkingtredingsregeling kan hebben voor het intracommunautaire handelsverkeer.

Daarnaast kan hij zich niet van de indruk ontdoen, dat de ontworpen inwerkingtredingsregeling evenmin lijkt te beantwoorden aan de beginselen van zorgvuldigheid en evenredigheid.

In het licht hiervan zullen de stellers opnieuw dienen te onderzoeken of het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, niet op een later tijdstip dient in werking te treden en of, eventueel, het ontwerp dient te worden aangevuld met een overgangsregeling.

Bijlagen

14. In de Nederlandse tekst van het opschrift van bijlage I schrijve men "verontreinigende stoffen" in plaats van "verontreinigende".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

D. ALBRECHT

SG

- 1 -

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 43.026/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 4 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "réglementant les exigences minimales de rendement et les niveaux des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide", a donné le 30 mai 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer des exigences minimales de rendement et de niveau des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide. Ces appareils ne peuvent être mis sur le marché en Belgique que s'ils satisfont aux exigences minimales de rendement et de niveau des émissions de polluants fixées, si une déclaration de conformité figure dans la notice technique accompagnant chaque appareil et s'ils sont munis d'une étiquette d'efficacité énergétique et environnementale.

3. La majorité des dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/, et 10/, 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 (ci-après: la loi normes de produits).

Le fondement juridique de l'article 5 du projet doit être recherché dans l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi normes de produits.

En ce qui concerne les articles 6, § 1^{er}, et 7, § 3, du projet, un fondement juridique spécifique peut être trouvé dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi normes de produits qui permet notamment au Roi de soumettre la mise sur le marché d'un produit à une notification préalable.

En ce qui concerne les articles 8 et 9 du projet, qui comportent des dispositions en matière d'accréditation et de déclaration, un fondement juridique peut être recherché dans l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité.

Le fondement juridique de l'article 10 du projet peut être recherché dans l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5 de la loi normes de produits.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Comme il a été observé ci-dessus, le fondement juridique des articles 6, § 1^{er}, et 7, § 3, du projet peut être recherché dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi normes de produits et celui des articles 8 et 9 du projet, dans l'article 2 de la loi du 20 juillet 1990 précitée.

L'article 5, § 2, alinéa 2, de la loi normes de produits dispose toutefois que l'arrêté pris en exécution des dispositions de l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 2/, précité doit être délibéré en Conseil des Ministres.

L'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 20 juillet 1990 énonce la même chose.

4.2. Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que le texte en projet a fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une "formalité préalable" au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003 ⁽²⁾. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

En ce qui concerne les articles 6, § 1^{er}, 7, § 3, 8 et 9, la demande d'avis est par conséquent prématurée. Ces articles doivent d'abord être soumis au Conseil des ministres.

5. En application de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 98/34/CE du Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, le projet a été notifié à la Commission européenne le 8 février 2007.

Des documents communiqués à l'auditeur-rapporteur, il ressort que, dans un délai de trois mois après la notification à la Commission européenne de l'arrêté en projet, dans un avis motivé d'une manière circonstanciée, la France a fait savoir que la mesure envisagée présentait des aspects qui pourraient éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur.

⁽²⁾ L'alinéa 2 de cette disposition prescrit: "Lorsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/ ou 2/, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites".

Conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 98/34/CE, il y aura lieu, dès lors, de reporter de six mois l'adoption du projet.

En outre, selon l'article 9, paragraphe 2, la Belgique devra faire rapport à la Commission européenne sur la suite qu'elle a l'intention de donner à un tel avis circonstancié. La Commission européenne fera ensuite connaître sa réponse à ce sujet.

6. L'arrêté en projet concerne des exigences minimales de rendement et de niveau des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide, qui ne sont pas harmonisées sur le plan européen. Il s'ensuit que les États membres sont libres de fixer des niveaux d'émission à condition que les mesures qu'ils prennent n'impliquent pas de restriction illicite à la libre circulation des marchandises (article 28 du Traité CE).

Néanmoins, le Conseil d'État souhaite rappeler que dans une telle situation, la réglementation nationale doit également pouvoir se concilier avec le principe d'égalité et qu'il ne peut s'avérer que les objectifs poursuivis peuvent être atteints par des moyens impliquant des restrictions du commerce intracommunautaire moins sévères que les mesures en projet.

Par mesure de prudence, le Conseil d'État souhaite également attirer l'attention sur l'effet que l'arrêté en projet pourrait éventuellement avoir sur les échanges intracommunautaires. Pour pouvoir apprécier cet effet, il importe toutefois de cerner tous les éléments de fait pertinents. Or, le Conseil d'État ne dispose pas de tous ces éléments.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

7. Conformément à l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 3), on insérera dans le préambule un (nouveau) premier alinéa visant l'article 108 de la Constitution.

8. Le premier alinéa du préambule du projet (qui devient le deuxième alinéa) doit faire référence à l'article 2 de la loi du 20 juillet 1990 précitée.

9. Dans le deuxième alinéa du préambule du projet (qui devient le troisième alinéa), on pourrait préciser le fondement juridique par une référence à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 2/, 3/, et 10/, et alinéa 2, et § 2, alinéa 1^{er}, 1/, et alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998 qu'il mentionne.

10. Le dixième alinéa du préambule du projet (qui devient le onzième alinéa), doit faire référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{er}°, et non pas à l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^{er}°.

Article 4

11. L'article 4, § 1^{er}, 3/, interdit de mettre sur le marché un appareil chauffage qui n'est pas muni de l'étiquette d'efficacité énergétique et environnementale.

Les articles 7, §§ 4 et 5, du projet disposent respectivement que "dès l'entrée en vigueur de la phase 2, le label d'efficacité énergétique et environnemental est obligatoire pour tous les appareils" et que "l'étiquette est affichée sur ou près des appareils dans les points de vente et les foires commerciales".

On n'aperçoit pas le lien entre ces deux dispositions. Il conviendra de veiller à leur cohérence.

12. L'article 4, § 6, n'est pas de nature réglementaire et doit être omis du projet.

Article 12

13. Selon l'article 12, l'arrêté dont le projet est à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Le Conseil d'État souhaite avant tout attirer l'attention des auteurs du projet sur l'impact que la disposition d'entrée en vigueur peut avoir sur les échanges intracommunautaires.

Par ailleurs, on peut se demander si la disposition d'entrée en vigueur en projet respecte les principes de prudence et de proportionnalité.

En conséquence, les auteurs devront réexaminer si l'arrêté dont le projet est à l'examen ne devra pas entrer en vigueur à une date ultérieure et si, le cas échéant, le projet ne doit pas être complété par une mesure transitoire.

Annexes

14. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de l'annexe I, on écrira "verontreinigende stoffen" au lieu de "verontreinigende".

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

D. ALBRECHT