



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.969/1
van 16 maart 2016

avis 58.969/1
du 16 mars 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het op de
markt brengen van apparaten
en beveiligingssystemen
bedoeld voor gebruik op
plaatsen waar
ontploffingsgevaar kan
heersen'

un projet d'arrêté royal
'concernant la mise sur le
marché des appareils et des
systèmes de protection destinés
à être utilisés en atmosphères
explosibles'

Op 16 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt brengen van apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2016.

*

Le 16 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘concernant la mise sur le marché des appareils et des systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 mars 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting in het interne recht van richtlijn 2014/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’, hierna verkort “de richtlijn” genoemd.¹ Deze richtlijn is de rechtsopvolger van en bevat een meer uitgebreide regeling dan richtlijn 94/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 ‘inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’. De laatstgenoemde richtlijn werd in het interne recht omgezet bij het koninklijk besluit van 22 juni 1999 ‘betreffende het op de markt brengen van apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’, waarvan artikel 20 van het ontwerp de opheffing beoogt.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel IX.4 van het Wetboek van economisch recht, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Diverse bepalingen van het ontwerp houden een letterlijke overname in van de richtlijnbeoordelingen waarvan de omzetting wordt beoogd, terwijl evenwel een zinvolle omzetting van de betrokken richtlijnbeoordelingen impliceert dat de redactie ervan wordt aangepast of gepreciseerd met het oog op de toepassing ervan in de interne rechtsorde.

Zo wordt in verschillende bepalingen van de richtlijn melding gemaakt van “bevoegde nationale autoriteiten” of van “markttoezichtautoriteiten”, terwijl in de bepalingen ter omzetting van die richtlijnbeoordelingen de term “nationale markttoezichtautoriteiten” wordt gebruikt (zie de artikelen 6, §§ 7, 9 en 10, 7, § 2, 8, §§ 2, 3, 7, 8 en 9, 9, §§ 2, 4 en 5, en 11, van het ontwerp). Vraag is of hiermee in de interne rechtsorde telkens één en hetzelfde orgaan wordt bedoeld dat optreedt in de hoedanigheid van “bevoegde nationale autoriteit” of

¹ Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het omzetten van de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op het toepassingsgebied en de verplichtingen van de marktdeelnemers. De richtlijnbeoordelingen die de regeling inzake de aangemelde instanties betreffen, worden in de interne rechtsorde omgezet door het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de erkenning van conformiteitsbeoordelingsinstanties voor apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dezelfde datum als die waarop hij advies over het voorliggende ontwerp uitbrengt, advies 58.970/1 geeft.

“markttoezichtautoriteit” in de zin van de overeenstemmende richtlijnbepalingen. In elk geval zou de duidelijkheid van de ontworpen regeling ermee zijn gebaat indien in de tekst van het ontwerp duidelijker tot uitdrukking zou worden gebracht welke instanties in België zullen optreden als “nationale markttoezichtautoriteit”.

In diverse bepalingen van het ontwerp wordt, in navolging van de overeenkomstige richtlijnbepalingen, melding gemaakt van “een gemakkelijk te begrijpen taal” die door de betrokken lidstaat moet worden bepaald (zie de artikelen 6, §§ 7, 8 en 10, 8, §§ 3, 4 en 9 en 9, § 2). De vraag rijst of in de desbetreffende bepalingen van het ontwerp de beoogde taal of talen niet nader moeten worden omschreven.²

5. In de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde concordantietabel wordt, wat de omzetting van sommige bepalingen van de richtlijn betreft, volstaan met een verwijzing naar bepalingen die nu al bestaan in de interne rechtsorde, waarbij er wordt van uitgegaan dat er in het ontworpen koninklijk besluit geen bijkomende bepalingen moeten worden opgenomen die strekken tot verdere omzetting van de betrokken richtlijnbepalingen. Zo wordt, wat artikel 35 van de richtlijn betreft³, verwezen naar de artikelen IX.4 tot IX.8 van het Wetboek van economisch recht en wordt met betrekking tot die richtlijnbeeping niet in een verdere omzetting voorzien in het ontworpen koninklijk besluit. Het is evenwel zeer de vraag of dergelijke algemene verwijzing naar de artikelen IX.4 tot IX.8 van het voornoemde wetboek volstaat om aan te nemen dat daarmee artikel 35 van de richtlijn naar behoren zou zijn omgezet in het interne recht. De procedurevoorschriften die de betrokken richtlijnbeeping bevat zijn immers dermate gespecificeerd dat valt te betwijfelen of de omzetting daarvan in het interne recht naar behoren – en op een voldoende rechtszekere wijze – is opgevangen door de voornoemde artikelen van het Wetboek van economisch recht. De steller van het ontwerp doet er goed aan om er zich over te beraden of de ontworpen regeling op dat punt geen aanvulling behoeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6. In de Franse tekst van artikel 4, § 1, van het ontwerp, moeten de woorden “à la présente directive” worden vervangen door de woorden “au présent arrêté”.

² Met betrekking tot een vergelijkbaar ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt brengen van liften en veiligheidscomponenten voor liften’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 9 maart 2016 advies 58.937/1 heeft uitgebracht, verwees de gemachtigde naar de algemene regeling van artikel IX.9 van het Wetboek van economisch recht die in dat verband van toepassing zou zijn. In de mate dit ook geldt voor het voorliggende ontwerp zou het ter wille van de duidelijkheid aanbeveling verdienen om waar nodig in de desbetreffende bepalingen van het ontwerp uitdrukkelijk te verwijzen naar het voornoemde artikel IX.9 van het Wetboek van economisch recht.

³ De artikelen 36 en 37 van de richtlijn worden blijkens de concordantietabel evenmin omgezet met het ontworpen koninklijk besluit, waarbij als verklaring wordt melding gemaakt van respectievelijk “Verplichting voor Europese Commissie en lidstaat” en “Verplichtingen voor lidstaat”.

Artikel 6

7. In de Nederlandse tekst van artikel 6, § 7, van het ontwerp, moet worden geschreven “Het adres geeft één enkele plaats aan” in plaats van “Het adres heeft één enkele plaats aan”.

Artikel 11

8. De inleidende zin van artikel 11, eerste lid, van het ontwerp, spoort in de Nederlandse tekst redactioneel niet met de daarop volgende opsomming. Teneinde dat te verhelpen, vervange men aan het einde van de inleidende zin het woord “van” door de woorden “wat volgt”.

Voorts schrijve men in artikel 11, tweede lid, van het ontwerp, “het eerste lid” en niet “de eerste lid”.

Artikel 16

9. Artikel 16, § 1, van het ontwerp strekt tot het omzetten in het interne recht van artikel 16, lid 1, van de richtlijn. In deze laatste bepaling wordt voorgeschreven dat, wanneer het gezien de aard van het product niet mogelijk of gerechtvaardigd is om de CE-markering zichtbaar, leesbaar en onuitwisbaar aan te brengen op het product of op het gegevensplaatje, het merk “in de vorm van een stuurwiel” wordt aangebracht op de verpakking en in de begeleidende documenten. Het is niet duidelijk waarom in artikel 16, § 1, van het ontwerp, de verwijzing naar de vorm van het merk niet is hernomen in de voornoemde hypothese, tenzij de steller van het ontwerp de bedoeling heeft aan te sluiten bij de Franse tekst van artikel 16, lid 1, van de richtlijn, waarin evenmin melding wordt gemaakt van de concrete vorm van het merk.

Artikel 17

10. Artikel 17 van het ontwerp bestaat slechts uit één paragraaf zodat de vermelding “§ 1” moet vervallen. Daarenboven moet, ter wille van de leesbaarheid, aan het einde van de inleidende zin van artikel 17 in de Nederlandse tekst worden geschreven: “waaraan de betrokken marktdeelnemer een einde dient te stellen:” in plaats van “en de betrokken marktdeelnemer stelt een einde aan deze niet-conformiteit:”.

Artikel 20

11. In artikel 20, eerste lid, van het ontwerp dient nog melding te worden gemaakt van het wijzigende koninklijk besluit van 6 december 2005.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement en droit interne la directive 2014/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles', dénommée ci-après en abrégé « la directive »¹. Cette directive succède à la directive 94/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mars 1994 'concernant le rapprochement des législations des États membres pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles' et comporte une réglementation plus étendue que celle-ci. La dernière directive citée a été transposée en droit interne par l'arrêté royal du 22 juin 1999 'concernant la mise sur le marché des appareils et des systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles', que l'article 20 du projet vise à abroger.

3. La réglementation en projet peut être réputée trouver son fondement juridique dans l'article IX.4 du Code de droit économique, dont fait mention le premier alinéa du préambule du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Diverses dispositions du projet reproduisent littéralement les dispositions de la directive que l'on entend transposer, alors qu'une transposition judicieuse des dispositions concernées de la directive implique toutefois que leur rédaction est adaptée ou précisée en vue de leur application dans l'ordre juridique interne.

C'est ainsi que plusieurs dispositions de la directive mentionnent des « autorités nationales compétentes » ou des « autorités de surveillance du marché », alors que les dispositions transposant ces dispositions de la directive utilisent le terme « autorités nationales de surveillance du marché » (voir les articles 6, §§ 7, 9 et 10, 7, § 2, 8, §§ 2, 3, 7, 8 et 9, 9, §§ 2, 4 et 5, et 11, du projet). La question se pose de savoir si, dans l'ordre juridique interne, on vise ainsi, chaque fois, un seul et même organisme qui agit en qualité d'« autorité nationale compétente » ou d'« autorité de surveillance du marché » au sens des dispositions

¹ Le projet d'arrêté royal à l'examen vise à transposer les dispositions de la directive qui concernent le champ d'application et les obligations des opérateurs économiques. Les dispositions de la directive qui concernent la réglementation relative aux organismes notifiés sont transposées dans l'ordre juridique interne par le projet d'arrêté royal 'relatif à l'agrément des organismes d'évaluation de la conformité pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne l'avis 58.970/1, à la même date que celle à laquelle il donne l'avis sur le projet à l'examen.

correspondantes de la directive. En tout état de cause, la réglementation en projet gagnerait en clarté si le texte du projet déterminait avec plus de précision quels organismes, en Belgique, interviendront en tant que « autorité nationale de surveillance du marché ».

À l'instar des dispositions correspondantes de la directive, diverses dispositions du projet font état de « une langue aisément compréhensible » qui doit être déterminée par l'État membre concerné (voir les articles 6, §§ 7, 8 et 10, 8, §§ 3, 4 et 9 et 9, § 2). La question se pose si la langue ou les langues visées ne doivent pas être définies de manière plus précise dans les dispositions y afférentes du projet ².

5. Le tableau de concordance communiqué au Conseil d'État, section de législation, se contente, en ce qui concerne la transposition de certaines dispositions de la directive, d'une référence à des dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne, considérant qu'il ne faut pas inscrire, dans l'arrêté royal en projet, de dispositions complémentaires visant à poursuivre la transposition des dispositions concernées de la directive. Ainsi, en ce qui concerne l'article 35 de la directive ³, il est renvoyé aux articles IX.4 à IX.8 du Code de droit économique, sans que l'arrêté royal en projet prévoie de poursuivre la transposition de ces dispositions de la directive. La question se pose toutefois de savoir si une telle référence générale aux articles IX.4 à IX.8 du code précité suffit pour considérer que l'article 35 de la directive serait ainsi transposé adéquatement en droit interne. En effet, les règles de procédure contenues dans les dispositions concernées de la directive sont à ce point spécifiques que l'on peut douter que les articles précités du Code de droit économique les aient transposées adéquatement – et de manière suffisamment sûre sur le plan juridique – en droit interne. L'auteur du projet serait bien avisé d'examiner s'il ne faudrait pas compléter la réglementation en projet sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

6. Dans le texte français de l'article 4, § 1^{er}, du projet, on remplacera les mots « à la présente directive » par les mots « au présent arrêté ».

² En ce qui concerne un projet d'arrêté royal comparable 'relatif à la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 58.937/1 le 9 mars 2016, le délégué a renvoyé à la réglementation générale de l'article IX.9 du Code de droit économique, qui serait applicable à cet égard. Dans la mesure où il en va de même pour le projet à l'examen, il serait recommandé, dans un souci de clarté, de viser expressément, le cas échéant dans les dispositions y afférentes du projet, l'article IX.9 précité du Code de droit économique.

³ Selon le tableau de concordance, l'arrêté royal en projet ne transpose pas non plus les articles 36 et 37 de la directive, cette absence de transposition étant expliquée en faisant référence, respectivement, à « Verplichting voor Europese Commissie en lidstaat » et à « Verplichtingen voor lidstaat ».

Article 6

7. Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 7, du projet, on écrira « Het adres geeft één enkele plaats aan » au lieu de « Het adres heeft één enkele plaats aan ».

Article 11

8. Le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 11, alinéa 1^{er}, du projet ne s'accorde pas sur le plan rédactionnel avec l'énumération qui y fait suite. Pour y remédier, on remplacera à la fin de la phrase introductive le mot « van » par les mots « wat volgt ».

En outre, à l'article 11, alinéa 2, du projet, on écrira « het eerste lid » et non « de eerste lid ».

Article 16

9. L'article 16, § 1^{er}, du projet vise à transposer en droit interne l'article 16, paragraphe 1, de la directive. Le texte néerlandais de cette dernière disposition prescrit que lorsque, eu égard à la nature du produit, il n'est pas possible ou garanti d'apposer le marquage CE d'une manière visible, lisible et indélébile sur le produit ou sur sa plaque signalétique, il est apposé sur son emballage et sur les documents d'accompagnement « in de vorm van een stuurwiel ». On n'aperçoit pas pourquoi, à l'article 16, § 1^{er}, du projet, la référence à la forme de la marque n'a pas été reproduite dans l'hypothèse précitée, sauf à considérer que l'auteur du projet entend se conformer au texte français de l'article 16, paragraphe 1, de la directive, qui ne fait pas non plus mention de la forme concrète de la marque.

Article 17

10. L'article 17 du projet ne comporte qu'un seul paragraphe, de sorte que la mention « § 1 » doit être omise. En outre, dans un souci de lisibilité, on écrira à la fin de la phrase introductive du texte néerlandais de l'article 17 : « waaraan de betrokken marktdeelnemer een einde dient te stellen: » au lieu de « en de betrokken marktdeelnemer stelt een einde aan deze niet-conformiteit: ».

Article 20

11. L'article 20, alinéa 1^{er}, du projet, doit encore mentionner l'arrêté royal modificatif du 6 décembre 2005.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME