



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.971/1
van 17 maart 2016

avis 58.971/1
du 17 mars 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het op de
markt brengen van elektrisch
materiaal'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la mise à disposition sur le
marché du matériel électrique'

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 elektrisch materiaal'.

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 Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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 17 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 'relatif à la mise à disposition sur le marché du matériel électrique'.

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 Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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 17 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 het omzetten in het interne recht van richtlijn 2014/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen’, hierna verkort “de richtlijn” genoemd.¹ Deze richtlijn is de rechtsopvolger van en bevat een meer uitgebreide regeling dan richtlijn 2006/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der lidstaten inzake elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen’.

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.2 wordt vermeld, kan de ontworpen regeling 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.

3.2. In artikel 18 van het ontwerp wordt bepaald dat inbreuken op het ontworpen koninklijk besluit worden opgespoord, vastgesteld en vervolgd door de ambtenaren die daartoe worden aangeduid door de bevoegde minister en die worden bestraft overeenkomstig de bepalingen van boek XV van het Wetboek van economisch recht.

In het voornoemde boek van het Wetboek van economisch recht wordt in bijzondere afdwingingsmechanismen en sancties voorzien met betrekking tot de verplichtingen van boek IX, inclusief de besluiten genomen ter uitvoering van artikel IX.4 van het Wetboek. Voor dergelijke bepaling kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden in het laatstgenoemde artikel. Artikel 18 moet om die reden uit het ontwerp worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt, in navolging van de overeenkomstige richtlijnbevestigingen, melding gemaakt van “een gemakkelijk te begrijpen taal” die door de betrokken lidstaat moet worden bepaald (zie de artikelen 5, §§ 6, 7 en 9, 7, §§ 3, 4

¹ Met het ontwerp worden niet alle richtlijnbevestigingen omgezet. Zo zijn het de gewesten die erop dienen toe te zien dat de technische reglementen van de onder hun bevoegdheid vallende netbeheerders aan het bepaalde in artikel 5 van de richtlijn voldoen.

en 9, en 8, § 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 sommige bepalingen van het ontwerp wordt de term “consumenten” gebruikt (zie bijvoorbeeld artikel 5, §§ 6 en 7, van het ontwerp), terwijl in de overeenstemmende richtlijnbeeping melding wordt gemaakt van “eindgebruikers” (artikel 6, lid 6, van de richtlijn) of “consumenten en andere eindgebruikers” (artikel 6, lid 7, van de richtlijn³). Rekening houdend met de omschrijving van de begrippen “consument” en “gebruiker” in respectievelijk de artikelen I.1, 2°, en I.10, 12°, van het Wetboek van economisch recht, dreigt er op die manier een verschil te ontstaan wat het personeel toepassingsgebied betreft van de ontworpen regeling, vergeleken met dat van de richtlijn. Dat moet worden verholpen.

6.1. De concordantietabel die aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is meegedeeld, doet ervan blijken dat artikel 21 van de richtlijn niet met het ontwerp wordt omgezet in de interne rechtsorde. Als reden daarvoor wordt in de concordantietabel melding gemaakt van de woorden “Verplichting lidstaat”. Vraag is of deze vaststelling opgaat voor alle onderdelen van de voornoemde richtlijnbeeping, zoals voor artikel 21, lid 2. Het is weliswaar zo dat in boek IX van het Wetboek van economisch recht al in samenwerkingsplichten met betrekking tot informatie en bij het terugroepen van producten wordt voorzien, maar inzake eventuele andere corrigerende maatregelen lijkt het betrokken boek geen specifieke bepalingen te bevatten. De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan om na te gaan of het bestaande internrechtelijke normenapparaat volstaat om van een omzetting van artikel 21 van de richtlijn, of onderdelen ervan, te kunnen afzien.

6.2. Nog in de concordantietabel wordt vermeld dat artikel 2, 12, van de richtlijn, waarin het begrip “uit de handel nemen” wordt omschreven, al wordt omgezet door artikel I.10, 18°, van het Wetboek van economisch recht.

Het begrip “uit de handel nemen” wordt in artikel 2, 12, van de richtlijn omschreven als “elke maatregel waarmee wordt beoogd te voorkomen dat elektrisch materiaal dat zich in de toeleveringsketen bevindt, op de markt wordt aangeboden”.

Overeenkomstig artikel I.10, 18°, van het Wetboek van economisch recht wordt onder het “uit de handel nemen” verstaan “alle maatregelen om uitstalling of distributie en aanbieding van een gevaarlijk product, en de aanbieding van een gevaarlijke dienst, te verhinderen”.

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 Uit de betrokken richtlijnbeeping blijkt duidelijk dat consumenten slechts een subcategorie uitmaken van de eindgebruikers, die in dit geval bijvoorbeeld ook professionele gebruikers van elektrisch materiaal kunnen zijn, hetgeen meer in de lijn ligt van de term “gebruiker” in artikel I.10, 12°, van het Wetboek van economisch recht.

Beide definities zijn in verschillende bewoordingen gesteld. De stellers van het ontwerp dienen er, met het oog op een volkomen omzetting van de richtlijn, op toe te zien dat met de omschrijving van het begrip “uit de handel nemen”, in artikel I.10, 18°, van het Wetboek van economisch recht, inhoudelijk voldoende wordt aangesloten bij het in de richtlijn gedefinieerde begrip.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. Omdat in artikel 2, 9°, van het ontwerp⁴ voor het eerst in de ontworpen tekst melding wordt gemaakt van de betrokken EU-verordening dient deze met het volledige opschrift te worden weergegeven.

8. In artikel 2, 13°, van het ontwerp wordt het begrip “Belgische toezichtautoriteiten” omschreven als “alle diensten bevoegd voor de uitvoering van het Wetboek van economisch recht, boek IX”. In de mate hiermee uitsluitend het Centraal Meldpunt, ingesteld bij artikel IX.12 van het Wetboek, wordt beoogd kan ter wille van de duidelijkheid worden overwogen om dit uitdrukkelijk te vermelden in artikel 2, 13°, van het ontwerp.

9. In artikel 2, 14°, van het ontwerp wordt het begrip “nationale markttoezichtautoriteiten” omschreven. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om na te gaan of, in bepalingen van het ontwerp waarin naar die autoriteiten wordt verwezen, effectief steeds gevallen worden bedoeld waarin de betrokken informatie eventueel ook aan een niet-Belgische toezichtautoriteit moet worden meegedeeld.

Artikel 7

10. De redactie van de Nederlandse tekst van artikel 7, §§ 1 en 2, van het ontwerp moet aan een bijkomend nazicht worden onderworpen (“brengen alleen elektrisch materiaal in de handel die aan de gestelde eisen voldoen”; “Zij zien erop toe ervoor dat de fabrikant”).

Artikel 8

11. In zoverre dit strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, schrijven men in artikel 8, § 4, van het ontwerp, “, de nationale markttoezichtautoriteiten van de lidstaat waar zij het elektrisch materiaal op de markt hebben aangeboden” in plaats van “, de nationale markttoezichtautoriteiten waar zij het elektrisch materiaal op de markt hebben aangeboden”.

⁴ Artikel 2 van het ontwerp is niet in paragrafen ingedeeld. De vermelding van “§ 1”, waarmee artikel 2 aanvangt, moet dan ook worden geschrapt.

12. Meer in overeenstemming met de Franse tekst en naar analogie van de terminologie die wordt gebruikt aan het einde van artikel 7, § 7, van het ontwerp, vervange men aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 8, § 4, het woord “uitvoerig” door het woord “gedetailleerd”.

Artikel 15

13. In artikel 15 van het ontwerp moet het volledige opschrift van de erin genoemde EU-verordening worden weergegeven. In artikel 17, 1°, van het ontwerp volstaat het dan te schrijven “Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008” en kan de vermelding van het opschrift van de verordening worden weggelaten.

Artikel 17

14. Ter wille van de leesbaarheid schrijve men aan het einde van de inleidende zin van artikel 17 in de Nederlandse tekst van het ontwerp: “waaraan de betrokken marktdeelnemer een einde dient te stellen bij gebreke waarvan het op de markt aanbieden van het elektrisch materiaal verboden is:” in plaats van “en de betrokken marktdeelnemer stelt een einde aan deze niet-conformiteit, bij gebreke hiervan is het op de markt aanbieden van het elektrisch materiaal verboden:”.

Artikel 20

15. Artikel 20 van het ontwerp strekt tot het opheffen van het koninklijk besluit van 23 maart 1977 ‘betreffende het op de markt brengen van elektrisch materieel’, zij het enkel wat de erin opgesomde machines, apparaten en leidingen betreft. Dergelijke wijze van opheffing moet worden vermeden omdat erdoor de rechtszekerheid in het gedrang dreigt te komen. Het ware beter om het betrokken koninklijk besluit niet op te heffen, maar wel te wijzigen door in artikel 1 ervan de omschrijving van het toepassingsgebied van dat koninklijk besluit aan te passen.

*

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 vise à transposer en droit interne la directive 2014/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché du matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension', en abrégé ci-après « la directive »¹. Cette directive succède à la directive 2006/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension' et comporte une réglementation plus étendue que celle-ci.

3.1. Sous réserve de l'observation formulée au point 3.2, 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.

3.2. L'article 18 du projet prévoit que les infractions à l'arrêté royal en projet sont recherchées, constatées et poursuivies par les agents désignés à cet effet par le ministre compétent et qu'elles sont punies conformément aux dispositions du livre XV du Code de droit économique.

Le livre précité du Code de droit économique prévoit des sanctions et des mécanismes coercitifs particuliers en ce qui concerne les obligations du livre IX, en ce compris les arrêtés pris en exécution de l'article IX.4 du Code. L'article cité en dernier ne peut toutefois pas procurer de fondement juridique à une telle disposition. L'article 18 doit par conséquent être omis du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. 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 5, §§ 6, 7, et 9, 7, §§ 3, 4 et 9, et 8, § 2). La question se pose de savoir si la langue ou les langues visées ne doivent pas être définies de manière plus précise dans les dispositions y afférentes du projet².

¹ Le projet ne transpose pas toutes les dispositions de la directive. Ainsi, ce sont les régions qui doivent veiller à ce que les règlements techniques des gestionnaires de réseau relevant de leur compétence se conforment aux dispositions de l'article 5 de la directive.

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

5. Certaines dispositions du projet emploient le terme « consommateurs » (voir par exemple l'article 5, §§ 6 et 7, du projet), alors que la disposition correspondante de la directive fait état de « utilisateurs finals » (article 6, paragraphe 6, de la directive) ou de « consommateurs et autres utilisateurs finals » (article 6, paragraphe 7, de la directive³). Compte tenu de la définition des notions de « consommateur » et de « utilisateur » respectivement dans les articles I.1, 2°, et I.10, 12°, du Code de droit économique, une différence risque de ce fait de se créer en ce qui concerne le champ d'application personnel de la réglementation en projet par rapport à celui de la directive. Il convient d'y remédier.

6.1. Il ressort du tableau de concordance communiqué au Conseil d'État, section de législation que le projet ne transpose pas l'article 21 de la directive dans l'ordre juridique interne. Ce fait est justifié dans le tableau de concordance par la mention des mots « Verplichting lidstaat ». La question se pose de savoir si cette constatation est pertinente pour toutes les subdivisions de la disposition précitée de la directive, comme pour l'article 21, paragraphe 2. Si le livre IX du Code de droit économique prévoit déjà des obligations de coopération en matière d'information et en cas de rappel de produits, il ne semble pas contenir de dispositions spécifiques concernant d'autres mesures correctrices éventuelles. Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés de vérifier si l'appareil législatif de droit interne existant est suffisant pour pouvoir renoncer à la transposition de l'article 21 de la directive, ou de certaines de ses subdivisions.

6.2. Le tableau de concordance indique encore que l'article 2, 12, de la directive, qui définit la notion de « retrait », est déjà transposé par l'article I.10, 18°, du Code de droit économique.

L'article 2, 12, de la directive définit la notion de « retrait » comme « toute mesure visant à empêcher la mise à disposition sur le marché d'un matériel électrique présent dans la chaîne d'approvisionnement ».

Conformément à l'article I.10, 18°, du Code de droit économique, on entend par « retrait » « toute mesure visant à empêcher la distribution ou l'exposition et l'offre d'un produit dangereux ainsi que l'offre d'un service dangereux ».

Les deux définitions sont formulées en des termes différents. Pour assurer une transposition parfaite de la directive, les auteurs du projet veilleront à ce que la définition de la notion de « retrait » à l'article I.10, 18°, du Code de droit économique se rapproche suffisamment, sur le fond, de la notion définie dans la directive.

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 Il ressort clairement de la disposition concernée de la directive que les consommateurs ne constituent qu'une sous-catégorie des utilisateurs finals, qui en l'espèce peuvent aussi être, par exemple, des utilisateurs professionnels de matériel électrique, ce qui est plus conforme au terme « utilisateur » figurant à l'article I.10, 12°, du Code de droit économique.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. Dès lors que l'article 2, 9°, du projet ⁴ mentionne le règlement UE concerné pour la première fois dans le texte en projet, il convient de le reproduire avec son intitulé complet.

8. L'article 2, 13°, du projet définit la notion « les autorités de surveillance belges » comme « tous les services compétent[s] pour l'exécution du Code de droit économique, Livre IX ». Dans la mesure où cette définition vise exclusivement le Guichet central, instauré par l'article IX.12 du Code, on peut, par souci de clarté, envisager de le mentionner expressément dans l'article 2, 13°, du projet.

9. L'article 2, 14°, du projet définit la notion « les autorités nationales de surveillance du marché ». Les auteurs du projet seraient bien avisés de vérifier si les dispositions du projet, qui font référence à ces autorités, visent effectivement toujours des cas dans lesquels les informations concernées doivent éventuellement être aussi communiquées à une autorité de surveillance non belge.

Article 7

10. La rédaction du texte néerlandais de l'article 7, §§ 1^{er} et 2, du projet doit être réexaminée (« brengen alleen elektrisch materiaal in de handel die aan de gestelde eisen voldoen »; « Zij zien erop toe ervoor dat de fabrikant »).

Article 8

11. Dans la mesure où cette formulation est conforme à l'intention des auteurs du projet, on écrira, à l'article 8, § 4, du projet, « les autorités nationales de surveillance du marché de l'État membre sur lequel le matériel électrique a été mis à disposition » au lieu de « les autorités nationales de surveillance du marché sur lequel le matériel électrique a été mis à disposition ».

12. Pour se conformer davantage au texte français et par analogie avec la terminologie utilisée à la fin de l'article 7, § 7, du projet, on remplacera, à la fin du texte néerlandais de l'article 8, § 4, le mot « uitvoerig » par le mot « gedetailleerd ».

Article 15

13. L'article 15 du projet doit mentionner l'intitulé complet du règlement européen qui y est visé. À l'article 17, 1°, du projet, il suffit dès lors d'écrire « règlement (CE) n° 765/2008 du

⁴ L'article 2 du projet n'est pas divisé en paragraphes. On supprimera par conséquent la mention « § 1^{er} » figurant au début de l'article 2.

Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 » et on peut omettre la mention de l'intitulé du règlement.

Article 17

14. Par souci de lisibilité, on écrira, à la fin du texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 17 du projet : « waaraan de betrokken marktdeelnemer een einde dient te stellen bij gebreke waarvan het op de markt aanbieden van het elektrisch materiaal verboden is: » au lieu de « en de betrokken marktdeelnemer stelt een einde aan deze niet-conformiteit, bij gebreke hiervan is het op de markt aanbieden van het elektrisch materiaal verboden: ».

Article 20

15. L'article 20 du projet vise à abroger l'arrêté royal du 23 mars 1977 'concernant la mise sur le marché du matériel électrique', mais uniquement en ce qui concerne les machines, appareils et canalisations qui y sont énumérés. Ce procédé d'abrogation doit être évité dès lors qu'il risque de compromettre la sécurité juridique. Mieux vaudrait ne pas abroger l'arrêté royal concerné, mais le modifier en adaptant, dans son article 1^{er}, la définition du champ d'application de cet arrêté royal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME