



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.075/1
60.076/1
van 4 oktober 2016

avis 60.075/1
60.076/1
du 4 octobre 2016

over

sur

een ontwerp van

un projet

- koninklijk besluit
‘betreffende de
elektromagnetische
compatibiliteit’ (60.075/1)
- koninklijk besluit
‘betreffende de erkenning van
conformiteitsbeoordelings-
instanties voor
elektromagnetische
compatibiliteit’ (60.076/1)

- d’arrêté royal ‘relatif à la
compatibilité
électromagnétique’
(60.075/1)
- d’arrêté royal ‘relatif à
l’agrément des organismes
d’évaluation de la
conformité pour la
compatibilité
électromagnétique’
(60.076/1)

Op 2 september 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 de elektromagnetische compatibiliteit’ (60.075/1);
- koninklijk besluit ‘betreffende de erkenning van conformiteitsbeoordelingsinstanties voor elektromagnetische compatibiliteit’ (60.076/1).

De ontwerpen zijn door de eerste kamer onderzocht op 29 september 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Michel TISON, 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 4 oktober 2016.

*

Le 2 septembre 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 compatibilité électromagnétique’ (60.075/1) ;
- d'arrêté royal ‘relatif à l'agrément des organismes d'évaluation de la conformité pour la compatibilité électromagnétique’ (60.076/1).

Les projets ont été examinés par la première chambre le 29 septembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Michel TISON, 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 4 octobre 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 DE ONTWERPEN VAN KONINKLIJK BESLUIT

2. De om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit strekken tot het omzetten in het interne recht van Richtlijn 2014/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit’, hierna verkort “de richtlijn” genoemd. Deze richtlijn is de rechtsopvolger van en bevat een meer uitgebreide regeling dan Richtlijn 2004/108/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit en tot intrekking van Richtlijn 89/336/EEG’. De laatstgenoemde richtlijn werd in het interne recht omgezet bij het koninklijk besluit van 28 februari 2007 ‘betreffende de elektromagnetische compatibiliteit’, waarvan artikel 22 van het ontwerp 60.075/1 de opheffing beoogt.

Het komt er in essentie op neer dat de omzetting van de richtlijn wordt opgesplitst in een ontwerp dat de bepalingen betreffende het toepassingsgebied en de verplichtingen van de marktdeelnemers bevat (60.075/1) en in een ontwerp betreffende de aangemelde instanties (60.076/1).

3. Beide ontwerpen van koninklijk besluit vinden rechtsgrond in artikel VIII.57 van het Wetboek van economisch recht, dat luidt:

“Met het oog op de omzetting of toepassing van technische communautaire harmonisatiewetgeving zoals bedoeld in Verordening (EG) 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008, kan de Koning:

1° de voorwaarden bepalen waaraan producten moeten voldoen om op de markt te worden aangeboden;

2° de verplichtingen van marktdeelnemers bepalen;

3° de voorwaarden bepalen waaraan aangemelde instanties moeten voldoen.”

ALGEMENE OPMERKING

4. 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 of naar het feit dat het een verplichting van de lidstaat zou betreffen, waarbij er wordt van uitgegaan dat er in de ontworpen koninklijke besluiten geen bijkomende bepalingen moeten worden opgenomen die strekken tot verdere omzetting van de betrokken richtlijnbeepalingen.

Zo wordt, wat artikel 38 van de richtlijn betreft, verwezen naar de artikelen IX.4 tot IX.8 van het Wetboek van economisch recht en wordt met betrekking tot die richtlijnbe­paling 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 38 van de richtlijn naar behoren zou zijn omgezet in het interne recht. De procedurevoorschriften die de betrokken richtlijnbe­paling 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 VAN DE ONTWERPEN

Ontwerp 60.075/1

Aanhef

5. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp volstaat het te schrijven “, artikel VIII.57, ingevoegd bij de wet van 29 juni 2016;”.

Artikel 4

6. Naar analogie van de Nederlandse tekst moet in de Franse tekst van artikel 4, § 1, van het ontwerp worden geschreven “Les équipements visés à l’article 2 ne peuvent ...”.

Artikel 20

7. Men schrijve aan het einde van artikel 20 van het ontwerp: “en door de personeelsleden van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie aan wie de hoedanigheid en de bevoegdheden van officier van gerechtelijke politie zijn toegekend overeenkomstig de artikelen 24 en 25 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector”.

Artikel 23

8. Tenzij er een specifieke reden zou bestaan waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, wordt artikel 23 het best uit het ontwerp weggelaten.

Ontwerp 60.076/1Aanhef

9. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp volstaat het te schrijven “, artikel VIII.57, ingevoegd bij de wet van 29 juni 2016;”.

Artikel 2

10. Aangezien in de voorafgaande bepalingen geen melding wordt gemaakt van het Wetboek van economisch recht moeten aan het einde van artikel 2, 4°, van het ontwerp, de woorden “van hetzelfde Wetboek” worden vervangen door de woorden “van het Wetboek van economisch recht”.

Artikel 25

11. Artikel 25 van het ontwerp luidt:

“De aangemelde instantie voorziet een beroepsprocedure met betrekking tot haar beslissingen.”

De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde concordantietabel doet ervan blijken dat de aangehaalde bepaling strekt tot het omzetten in het interne recht van artikel 33 van de richtlijn, dat luidt:

“De lidstaten voorzien in een beroepsprocedure tegen besluiten van de aangemelde instanties.”

Het is niet duidelijk welk soort beroep de steller van het ontwerp op het oog heeft. Wordt hiermee een intern georganiseerd beroep bedoeld zoals bijvoorbeeld wordt voorgeschreven in het kader van de accreditatievoorwaarden of wordt een andere beroepsprocedure beoogd? Teneinde rechtsonzekerheid en onduidelijkheid te voorkomen verdient het aanbeveling om het ontwerp op dat punt te expliciteren. Deze suggestie wint aan relevantie ermee rekening houdend dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot een gelijkaardige bepaling reeds opmerkte

“dat het overeenkomstig artikel 40 van het ontwerp aan de aangemelde instanties wordt overgelaten om met betrekking tot hun eigen beslissingen tot beperking, opschorting of intrekking van een certificaat in een beroepsprocedure te voorzien. In de mate dat erop zou neerkomen dat aan de aangemelde instanties regelgevende bevoegdheid zou worden gedelegeerd, moet erop worden gewezen dat dergelijke delegatie bezwaarlijk kan worden geacht betrekking te hebben op een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid van louter technische aard, zodat zij niet als toelaatbaar zou kunnen worden beschouwd. Het bepaalde in artikel 40 kan tevens vragen oproepen op het vlak van het gelijkheidsbeginsel indien de bedoeling erin zou bestaan dat elke aangemelde instantie er vrij zou kunnen over oordelen welke invulling zij geeft aan de procedure van beroep tegen haar eigen beslissingen. Bij het uitwerken van dergelijke beroepsprocedure dient er bovendien over te worden gewaakt dat deze met de vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en

onpartijdigheid wordt omgeven. Het bepaalde in artikel 40 van het ontwerp lijkt ook daarmee op gespannen voet te kunnen komen.”¹

Artikel 29

12. In artikel 29 van het ontwerp zou de redactie van de Nederlandse (“, na verloop van de procedure die volgt uit het bij de nationale accreditatie-instantie eventueel ingediend beroep,”) en de Franse tekst (“, à l’issue de la procédure faisant suite à un recours éventuel de l’organisme auprès de l’organisme belge d’accréditation BELAC,”) meer uniform moeten worden gemaakt.

Artikel 31

13. Tenzij er een specifieke reden zou bestaan waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, wordt artikel 31 het best uit het ontwerp weggelaten.

*

¹ Advies 58.834/1 van 16 februari 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 1 april 2016 ‘betreffende het op de markt aanbieden van drukvaten van eenvoudige vorm’ (randnummer 9).

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 DES PROJETS D'ARRÊTÉS ROYAUX

2. Les projets d'arrêtés royaux soumis pour avis ont pour objet de transposer en droit interne la directive 2014/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique', en abrégé ci-après « la directive ». Cette directive est le successeur juridique de la directive 2004/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 'relative au rapprochement des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique et abrogeant la directive 89/336/CEE' et comporte une réglementation plus étendue que celle-ci. Cette dernière directive a été transposée en droit interne par l'arrêté royal du 28 février 2007 'relatif à la compatibilité électromagnétique', que l'article 22 du projet 60.075/1 vise à abroger.

L'objectif consiste essentiellement à scinder la transposition de la directive en un projet contenant les dispositions relatives au champ d'application et aux obligations des opérateurs économiques (60.075/1) et en un projet portant sur les organismes notifiés (60.076/1).

3. Les deux projets d'arrêtés royaux trouvent leur fondement juridique dans l'article VIII.57 du Code de droit économique, qui s'énonce comme suit :

« En vue de la transposition ou l'implémentation de législations communautaires d'harmonisation technique visée au Règlement (CE) 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008, le Roi peut :

1° déterminer les conditions auxquelles des produits doivent satisfaire pour être mis à disposition sur le marché;

2° déterminer les obligations des opérateurs économiques;

3° déterminer les conditions auxquelles des organismes notifiés doivent satisfaire ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. 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 d'ores et déjà dans l'ordre juridique interne ou au fait qu'il s'agirait d'une obligation de l'État membre, considérant qu'il ne faut pas inscrire, dans les arrêtés royaux en projet, de dispositions complémentaires visant à poursuivre la transposition des dispositions concernées de la directive.

Ainsi, en ce qui concerne l'article 38 de la directive, 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 cette disposition 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 38 de la directive serait ainsi transposé adéquatement en droit interne. En effet, les règles de procédure contenues dans la disposition concernée 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 DES PROJETS

Projet 60.075/1

Préambule

5. À la fin du premier alinéa du préambule du projet, il suffit d'écrire : « ... l'article VIII.57, inséré par la loi du 29 juin 2016; ».

Article 4

6. Par analogie avec le texte néerlandais, on écrira dans le texte français de l'article 4, § 1^{er}, du projet « Les équipements visés à l'article 2 ne peuvent ... ».

Article 20

7. À la fin de l'article 20 du projet, on écrira : « et par les membres du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications à qui sont conférées la qualité et les compétences d'officier de police judiciaire conformément aux articles 24 et 25 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges ».

Article 23

8. À moins qu'un motif spécifique ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, mieux vaudrait omettre l'article 23 du projet.

Projet 60.076/1Préambule

9. À la fin du premier alinéa du préambule du projet, il suffit d'écrire : « ... l'article VIII.57, inséré par la loi du 29 juin 2016; ».

Article 2

10. Les dispositions précédentes ne mentionnant pas le Code de droit économique, il y a lieu, à la fin de l'article 2, 4°, du projet, de remplacer les mots « du même Code » par les mots « du Code de droit économique ».

Article 25

11. L'article 25 du projet s'énonce comme suit :

« L'organisme notifié prévoit la procédure de recours concernant ses décisions ».

Le tableau de concordance communiqué au Conseil d'État, section de législation, indique que la disposition précitée vise à transposer en droit interne l'article 33 de la directive, qui s'énonce comme suit :

« Les États membres veillent à ce qu'une procédure de recours à l'encontre des décisions des organismes notifiés soit disponible ».

On n'aperçoit pas clairement quel type de recours vise l'auteur du projet. Vise-t-il par là un recours organisé en interne, comme celui prescrit, par exemple, dans le cadre des conditions d'accréditation, ou une autre procédure de recours ? Afin d'éviter toute insécurité juridique et toute confusion, il est recommandé de préciser le projet sur ce point. Cette suggestion est d'autant plus pertinente que le Conseil d'État, section de législation, concernant une disposition similaire, a déjà observé :

« que, conformément à l'article 40 du projet, il est laissé aux organismes notifiés le soin de prévoir une procédure de recours concernant leurs propres décisions de restreindre, suspendre ou retirer un certificat. Dans la mesure où cela reviendrait à déléguer un pouvoir réglementaire aux organismes notifiés, il faut souligner que pareille délégation peut difficilement être réputée concerner une question d'ordre accessoire ou de détail de nature purement technique, de sorte qu'elle ne pourrait pas être considérée comme admissible. L'article 40 peut en outre susciter des questions en ce qui concerne le principe d'égalité si l'intention était que tout organisme notifié puisse décider librement de la portée qu'il donne à la procédure de recours organisée contre ses propres décisions. Dans le cadre de l'élaboration d'une telle procédure de recours, il faudra également veiller à

l'entourer des garanties requises en matière d'indépendance et d'impartialité. L'article 40 du projet paraît aussi susceptible de se heurter à ces principes » ¹.

Article 29

12. À l'article 29 du projet, il conviendrait d'uniformiser davantage la rédaction des textes français (« , à l'issue de la procédure faisant suite à un recours éventuel de l'organisme auprès de l'organisme belge d'accréditation BELAC, » et néerlandais (« , na verloop van de procedure die volgt uit het bij de nationale accreditatie-instantie eventueel ingediend beroep, »).

Article 31

13. À moins qu'un motif spécifique ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, mieux vaudrait omettre l'article 31 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹ Avis 58.834/1 du 16 février 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} avril 2016 'concernant la mise à disposition sur le marché des récipients à pression simple' (observation 9).