



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.018/1
van 22 maart 2018

avis 63.018/1
du 22 mars 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
19 januari 2011 betreffende de
veiligheid van speelgoed'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 janvier 2011 relatif à la
sécurité des jouets'

Op 21 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 januari 2011 betreffende de veiligheid van speelgoed’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, 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 22 maart 2018.

*

Le 21 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 19 janvier 2011 relatif à la sécurité des jouets’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 mars 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, 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 22 mars 2018.

*

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 strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 19 januari 2011 ‘betreffende de veiligheid van speelgoed’ teneinde een aantal EU-richtlijnen, die worden opgesomd in artikel 1 van het ontwerp, om te zetten in de interne rechtsorde. De wijzigingen hebben meer in het bijzonder betrekking op bijlage II van het voornoemde koninklijk besluit (artikel 2 van het ontwerp) en op aanhangsel C van dezelfde bijlage (artikel 3 van het ontwerp).

De Koning maakt voor de ontworpen wijzigingen gebruik van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel IX.4, § 1, van het Wetboek van economisch recht, welke bepaling rechtsgrond biedt voor het ontworpen koninklijk besluit.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel IX.4, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, moet over elk ontwerp van besluit ter uitvoering van deze paragraaf een raadpleging plaatsvinden van “een vertegenwoordiging van de sector van de betrokken producten of diensten, van de consumentenorganisaties en, in voorkomend geval, de werknemersorganisaties”.

Gevraagd naar het vervullen van deze voorafgaande vormvereiste, antwoordde de gemachtigde:

“Volgens Art. II.5 van het Wetboek van Economisch recht van 23 februari 2013 is een raadpleging in dit geval niet nodig:

Art. II.5. [Voor besluiten die een loutere omzetting zijn van harmonisatiemaatregelen genomen op Europees vlak, zijn de raadplegingen van adviesorganen voorzien door dit Wetboek, niet verplicht, maar volstaat een kennisgeving aan deze adviesorganen.

Ontwerpen van besluiten die invulling geven aan een door de maatregel voorziene beleidsrange of die andere elementen bevatten die de omzetting van de maatregel als zodanig te buiten gaan, dienen echter wel ter advies te worden voorgelegd.]

Deze algemene bepaling vervangt de specifieke afwijking die in Art. IX.4 stond.”

Gevraagd of de kennisgeving aan de betrokken adviesorganen al werd gedaan, antwoordde de gemachtigde dat de kennisgeving zal gebeuren na de publicatie via de website.

Met de gemachtigde kan worden beaamd dat het ontwerp een getrouwe omzetting vormt van een maximaal geharmoniseerde maatregel en dat er bijgevolg overeenkomstig artikel II.5 van het Wetboek van economisch recht mag van worden uitgegaan dat de betrokken adviesorganen niet op een dwingende wijze moeten worden geraadpleegd.¹

In dat geval voorziet artikel II.5, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht, evenwel in de kennisgeving van het ontwerp aan de betrokken adviesorganen teneinde hen in staat te stellen om desgewenst alsnog op eigen initiatief een advies over het ontwerp te geven.

Die kennisgeving moet dan ook op een moment plaatsvinden waarop het betrokken adviesorgaan nog op een nuttige wijze kan tussenkomen, d.w.z. vooraleer het ontwerp is aangenomen. Het ontwerp zal bijgevolg nog aan de betrokken adviesorganen ter kennis moeten worden gebracht vooraleer het wordt aangenomen. Van deze kennisgeving zal vervolgens in de aanhef van het besluit melding moeten worden gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In artikel 2 van het ontwerp dient het wijzigende koninklijk besluit van 7 september 2012 te worden vermeld.

Artikel 3

5.1. In artikel 3 van het ontwerp worden de grenswaarden voor chemische stoffen bepaald die worden gebruikt in bepaalde soorten speelgoed. Voor de grenswaarden onder de punten 4°, 6° en 10° van de ontworpen tabel van aanhangsel C wordt telkens gepreciseerd dat het om grenswaarden gaat bepaald overeenkomstig de in NBN EN 71-10:2006 en NBN EN 71-11:2006 vastgestelde methoden.

¹ Zie ook *Parl.St.* Kamer, 2016-17, nr. 2331/1, 4-5.

Gevraagd of deze laatste twee normen werden bekendgemaakt en vrij toegankelijk zijn, antwoordde de gemachtigde:

“De Belgische normen die een omzetting zijn van de Europese normen, zijn toegankelijk via het Bureau voor Normalisatie. Zij kunnen gratis ter plaatse geconsulteerd worden en aangekocht worden via hun website:

- NBN EN 71-10: <https://www.nbn.be/nl/catalogue/standard/nbn-en-71-10?fulltext=EN+71-10#direct>
- NBN EN 71-11: <https://www.nbn.be/nl/catalogue/standard/nbn-en-71-11?fulltext=EN+71-11#direct>”.

De betrokken normen werden niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Ze zijn enkel in het Frans, het Engels en het Duits (dus niet in het Nederlands) en tegen betaling beschikbaar.

5.2. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar verwezen wordt in wet- en regelgeving niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.²

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, waaronder verschillende NBN-normen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost.³ Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen.

² Zie in dat verband onder meer D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2013-2014)”, TvW 2015 (109), 139, nr. 74 en de verwijzingen aldaar.

³ Er kan worden vastgesteld dat de adviesvragende overheid zelf al werk heeft gemaakt van een dergelijke horizontale regeling van de betrokken problematiek in de vorm van een ‘Gids verwijzing naar normen in technische regelgeving’ (<https://economie.fgov.be/nl/publicaties/verwijzen-naar-normen>), maar dat de ontworpen regeling op sommige punten niet tegemoetkomt aan de aanbevelingen in de voornoemde gids, die onder meer inhouden dat slechts uitzonderlijk wordt overgegaan tot een dwingende verwijzing naar normen en dat, indien alsnog een dwingende verwijzing nodig zou blijken, er door de verwijzende overheid voor moet worden gezorgd dat deze norm alsnog gratis beschikbaar wordt gesteld in een Nederlandse en een Franse taalversie.

6. De inwerkingtreding van het punt 4° van de ontworpen tabel van aanhangsel C lijkt aan een bijkomend nazicht te moeten worden onderworpen. Met toepassing van artikel 4 van het ontwerp zal het bestaande aanhangsel C immers worden vervangen op 28 oktober 2018, terwijl het nieuwe punt 4° vervolgens pas van toepassing zou zijn vanaf 26 november 2018. Bijgevolg zou er tussen 28 oktober 2018 en 26 november 2018 geen regeling bestaan voor Bisfenol A. De gemachtigde erkent dit probleem en deelde mee dat de tekst van het ontwerp op dit punt zal worden aangepast.

*

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 soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 19 janvier 2011 'relatif à la sécurité des jouets' en vue de la transposition en droit interne d'un certain nombre de directives UE énumérées à l'article 1^{er} du projet. Les modifications concernent plus particulièrement l'annexe II de l'arrêté royal précité (article 2 du projet) et l'appendice C de la même annexe (article 3 du projet).

Pour les modifications en projet, le Roi fait usage du pouvoir que lui accorde l'article IX.4, § 1^{er}, du Code de droit économique, disposition qui procure un fondement juridique à l'arrêté royal en projet.

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article IX.4, § 1^{er}, alinéa 2, du Code de droit économique, il y a lieu de consulter « une représentation du secteur des produits ou services concernés, des organisations de consommateurs et, le cas échéant, des organisations de travailleurs » pour chaque projet d'arrêté pris en exécution de ce paragraphe.

Interrogé sur l'accomplissement de cette formalité préalable, le délégué a répondu :

« Volgens Art. II.5 van het Wetboek van Economisch recht van 23 februari 2013 is een raadpleging in dit geval niet nodig:

Art. II.5. [Voor besluiten die een loutere omzetting zijn van harmonisatiemaatregelen genomen op Europees vlak, zijn de raadplegingen van adviesorganen voorzien door dit Wetboek, niet verplicht, maar volstaat een kennisgeving aan deze adviesorganen.

Ontwerpen van besluiten die invulling geven aan een door de maatregel voorziene beleidsruimte of die andere elementen bevatten die de omzetting van de maatregel als zodanig te buiten gaan, dienen echter wel ter advies te worden voorgelegd.]

Deze algemene bepaling vervangt de specifieke afwijking die in Art. IX.4 stond ».

À la question de savoir si la notification aux organes consultatifs concernés a déjà été faite, le délégué a répondu que tel sera le cas après la publication sur le site Internet.

On peut se rallier au point de vue du délégué selon lequel le projet transpose fidèlement une mesure harmonisée au maximum et que par conséquent, l'on peut considérer,

conformément à l'article II.5 du Code de droit économique, que les organes d'avis concernés ne doivent pas obligatoirement être consultés¹.

Dans ce cas, l'article II.5, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique prévoit cependant que le projet doit être porté à la connaissance desdits organes consultatifs afin de leur permettre de donner au besoin, de leur propre initiative, un avis sur le projet.

Cette notification doit dès lors avoir lieu à un moment permettant à l'organe d'avis concerné de pouvoir encore intervenir utilement, c'est-à-dire avant que le projet soit adopté. Le projet sera donc porté à la connaissance des organes consultatifs concernés avant son adoption. Il conviendra ensuite de faire mention de cette notification dans le préambule de l'arrêté.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. À l'article 2 du projet, on mentionnera l'arrêté royal modificatif du 7 septembre 2012.

Article 3

5.1. L'article 3 du projet définit les valeurs limites pour des substances chimiques utilisées dans certains types de jouets. Pour les valeurs limites indiquées aux points 4°, 6° et 10° du tableau en projet de l'appendice C, il est chaque fois précisé qu'il s'agit de valeurs limites déterminées conformément aux méthodes établies par les normes NBN EN 71-10:2006 et NBN EN 71-11:2006.

À la question de savoir si ces deux normes ont été publiées et sont librement accessibles, le délégué a répondu comme suit :

« De Belgische normen die een omzetting zijn van de Europese normen, zijn toegankelijk via het Bureau voor Normalisatie. Zij kunnen gratis ter plaatse geconsulteerd worden en aangekocht worden via hun website:

• NBN EN 71-10: <https://www.nbn.be/nl/catalogue/standard/nbn-en-71-10?fulltext=EN+71-10#direct>

• NBN EN 71-11: <https://www.nbn.be/nl/catalogue/standard/nbn-en-71-11?fulltext=EN+71-11#direct> ».

Les normes en question n'ont donc pas été publiées au *Moniteur belge*. Elles ne sont disponibles qu'en français, en anglais et en allemand (et donc pas en néerlandais) et contre paiement.

5.2. Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au

¹ Voir également *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 2331/1, pp. 4-5.

Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération².

Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence, parmi lesquelles différentes normes NBN³. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient que la loi (spéciale) déroge à la publication usuelle au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. Il est fondamental à cet égard, de pouvoir disposer d'une version néerlandaise des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à des normes qui ne sont pas publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et ne sont dès lors pas opposables à tous.

6. L'entrée en vigueur du point 4° du tableau en projet de l'appendice C semble devoir être réexaminée. En application de l'article 4 du projet, l'actuelle appendice C sera en effet remplacée le 28 octobre 2018, tandis que le nouveau point 4° ne serait ensuite d'application qu'à partir du 26 novembre 2018, ce qui implique que le Bisphénol A ne serait pas réglé entre le 28 octobre 2018 et le 26 novembre 2018. Le délégué reconnaît ce problème et a fait savoir que le texte du projet serait adapté sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Voir entre autres à cet égard D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE et I. VERHEVEN, « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2013-2014) », TvW 2015 p. (109), 139, n° 74, et les références qui y sont faites.

³ À noter que l'autorité dont émane la demande d'avis s'est déjà attelée à régler elle-même cette problématique de manière horizontale en publiant le guide 'Référer aux normes dans les réglementations techniques' (<https://economie.fgov.be/fr/publications/referer-aux-normes-dans-les>), mais que le régime en projet ne répond pas, sur certains points, aux recommandations du guide précité selon lesquelles, entre autres, il faut procéder qu'exceptionnellement à une référence avec effet contraignant aux normes et que, si une référence avec effet contraignant s'avère néanmoins nécessaire, l'autorité de référence doit veiller à ce que cette norme soit encore mise à disposition gratuitement dans une version française et en néerlandaise.