



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.718/1
van 16 april 2019

avis 65.718/1
du 16 avril 2019

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 19 maart 2019 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 2 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste 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 16 april 2019.

*

Le 19 mars 2019, 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 2 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier 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 16 avril 2019.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om het koninklijk besluit van 19 januari 2011 ‘betreffende de veiligheid van speelgoed’ te wijzigen, teneinde omzetting te verlenen aan richtlijn (EU) 2018/725 van de Commissie van 16 mei 2018 ‘tot wijziging, met het oog op aanpassing aan de technische en wetenschappelijke ontwikkelingen, van punt 13 van deel III van bijlage II bij Richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed, wat chroom (VI) betreft’.

4. De Koning maakt voor de ontworpen wijziging 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

5. 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”.

Volgens artikel II.5 van hetzelfde Wetboek is een raadpleging evenwel niet nodig voor besluiten die een loutere omzetting zijn van harmonisatiemaatregelen genomen op Europees vlak. In dit geval 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 beleidsmarginale of die andere elementen bevatten die de omzetting van de maatregel als zodanig te buiten gaan, dienen echter wel ter advies te worden voorgelegd.

Het thans voorliggend besluit vormt een getrouwe omzetting van een maximaal geharmoniseerde maatregel en er mag bijgevolg overeenkomstig artikel II.5 van het Wetboek van economisch recht van worden uitgegaan dat de betrokken adviesorganen niet op een dwingende wijze moeten worden geraadpleegd.¹

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in zijn advies 63.018/1 van 22 maart 2018, dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 2 september 2018 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 januari 2011 betreffende de veiligheid van speelgoed’ evenwel gewezen op wat volgt:

“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.”

Gevraagd naar de kennisgeving van het ontwerp aan de betrokken adviesorganen, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontwerp van besluit heeft als enige doel de integrale omzetting van een Europese richtlijn. De consultatieprocedures zijn inderdaad voorzien in artikel II.5 van het Wetboek van Economisch recht, in het bijzonder in artikel II.5, eerste lid.

Echter is er in de Nederlandse versie² van dit artikel jammer genoeg sprake van een fout. De Nederlandse tekst van deze bepaling zou kunnen worden geïnterpreteerd in die zin dat een ontwerpbesluit moet worden ter kennis gebracht aan het bevoegde adviesorgaan. De Franse tekst³ echter uit de wil van de wetgever wel op exacte wijze; het volstaat dat het besluit (en niet het ontwerpbesluit) wordt ter kennis gebracht aan het bevoegde adviesorgaan.

Dit eerste lid maakt momenteel het voorwerp uit van een voorgenomen wijziging om de tekst van dit lid af te stemmen op de Franse tekst om de hierboven aangehaalde redenen; het wetsvoorstel hiertoe werd goedgekeurd door de Commissie (Kamer) op 19 maart 2019⁴. Het wijzigingsartikel zelf vindt u op pagina 68 van het document van het

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

² “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.”

³ “II.5. Pour les arrêts résultant d’une simple transposition de mesures d’harmonisation sur le plan européen, les consultations des organes d’avis prévues par le présent Code, ne sont pas obligatoires, mais ceux-ci seront portées à la connaissance de ces organes d’avis.

Les projets d’arrêté qui concrétisent la marge politique prévue par la mesure ou qui contiennent d’autres éléments qui dépassent la transposition de la mesure en tant que telle, doivent cependant être soumis pour avis.”

⁴ <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?legislat=54&dossierID=3570>

wetsvoorstel (link : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3570/54K3570001.pdf>), en herneem ik voor de volledigheid hieronder:

‘Artikel 3. In de Nederlandse tekst van het artikel II.5, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij de wet van 18 april 2017, worden de woorden 'maar volstaat een kennisgeving aan deze adviesorganen' vervangen door de woorden 'maar zullen deze besluiten ter kennis worden gebracht van deze adviesorganen'.'

Hierdoor werd dit ontwerp van besluit tot omzetting van richtlijn, in overeenstemming met artikel II.5, niet voor advies of ter kennisgeving voorgelegd aan het adviesorgaan maar zal dit besluit, eens aangenomen, ter kennisgeving worden voorgelegd aan het adviesorgaan. Artikel IX.4, § 5 van hetzelfde Wetboek voorziet voor dit doel ook: ‘De minister of zijn gemachtigde licht de bijzondere raadgevende commissie Verbruik in over de getroffen maatregelen, uiterlijk vijftien dagen na het van kracht worden van een besluit genomen ter uitvoering van dit artikel.’”

Het wetsvoorstel waar de gemachtigde naar verwijst is nog niet aangenomen en de erin opgenomen regeling is derhalve evenmin in werking getreden. Bij gebreke hiervan moet de kennisgeving 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.

De afdeling Wetgeving geeft ter overweging mee om artikel 3 van het voorstel van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake economie’⁵ waarin wordt bepaald dat in de Nederlandse tekst van artikel II.5, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht de woorden “maar volstaat een kennisgeving aan deze adviesorganen” worden vervangen door de woorden “maar zullen deze besluiten ter kennis worden gebracht van deze adviesorganen”, geen doorgang te laten vinden, aangezien deze bepaling elk nuttig effect aan de kennisgevingsverplichting in artikel II.5 van het Wetboek van economisch recht ontnemt.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3570/1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Het opschrift van een besluit dient nauwkeurig te zijn. Het moet het concrete onderwerp van de regeling vermelden zodat dit de lezer onmiddellijk duidelijk wordt.⁶ Dit is thans niet het geval.

Ter overweging wordt aan de stellers van het ontwerp meegegeven om het opschrift aan te vullen met de woorden: “wat betreft de migratielimieten voor chroom (VI)”.

*

⁶ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 19 janvier 2011 'relatif à la sécurité des jouets', en vue de transposer la directive (UE) 2018/725 de la Commission du 16 mai 2018 'modifiant, aux fins de l'adaptation au progrès technique et scientifique, le point 13 de la partie III de l'annexe II de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets en ce qui concerne le chrome VI'.

4. Pour la modification 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

5. 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.

L'article II.5 du même code dispose que, pour les arrêtés résultant d'une simple transposition de mesures d'harmonisation sur le plan européen, la consultation n'est cependant pas nécessaire. Dans ce cas, les consultations des organes d'avis prévues par ledit code ne sont pas obligatoires, mais une notification à ces organes est suffisante. Les projets d'arrêté qui concrétisent la marge politique prévue par la mesure ou qui contiennent d'autres éléments qui dépassent la transposition de la mesure en tant que telle, doivent toutefois être soumis pour avis.

L'arrêté actuellement à l'examen transpose fidèlement une mesure harmonisée au maximum et l'on peut dès lors considérer que, conformément à l'article II.5 du Code de droit économique, les organes d'avis concernés ne doivent pas obligatoirement être consultés ¹.

Dans son avis 63.018/1 du 22 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 2 septembre 2018 'modifiant l'arrêté royal du 19 janvier 2011 relatif à la sécurité des jouets', le Conseil d'État, section de législation, a cependant observé ce qui suit :

« 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 ».

Interrogé à propos de la notification du projet aux organes d'avis concernés, le délégué a répondu comme suit :

« Het ontwerp van besluit heeft als enige doel de integrale omzetting van een Europese richtlijn. De consultatieprocedures zijn inderdaad voorzien in artikel II.5 van het Wetboek van Economisch recht, in het bijzonder in artikel II.5, eerste lid.

Echter is er in de Nederlandse versie ² van dit artikel jammer genoeg sprake van een fout. De Nederlandse tekst van deze bepaling zou kunnen worden geïnterpreteerd in die zin dat een ontwerpbesluit moet worden ter kennis gebracht aan het bevoegde adviesorgaan. De Franse tekst ³ echter uit de wil van de wetgever wel op exacte wijze; het volstaat dat het besluit (en niet het ontwerpbesluit) wordt ter kennis gebracht aan het bevoegde adviesorgaan.

Dit eerste lid maakt momenteel het voorwerp uit van een voorgenomen wijziging om de tekst van dit lid af te stemmen op de Franse tekst om de hierboven aangehaalde redenen; het wetsvoorstel hiertoe werd goedgekeurd door de Commissie (Kamer) op 19 maart 2019 ⁴. Het wijzigingsartikel zelf vindt u op pagina 68 van het document van het wetsvoorstel (link : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3570/54K3570001.pdf>), en herneem ik voor de volledigheid hieronder:

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

² « 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 beleids marge of die andere elementen bevatten die de omzetting van de maatregel als zodanig te buiten gaan, dienen echter wel ter advies te worden voorgelegd ».

³ « II.5. Pour les arrêtés résultant d'une simple transposition de mesures d'harmonisation sur le plan européen, les consultations des organes d'avis prévues par le présent Code, ne sont pas obligatoires, mais ceux-ci seront portées à la connaissance de ces organes d'avis.
Les projets d'arrêté qui concrétisent la marge politique prévue par la mesure ou qui contiennent d'autres éléments qui dépassent la transposition de la mesure en tant que telle, doivent cependant être soumis pour avis ».

⁴ <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?legislat=54&dossierID=3570>

‘Artikel 3. In de Nederlandse tekst van het artikel II.5, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij de wet van 18 april 2017, worden de woorden 'maar volstaat een kennisgeving aan deze adviesorganen' vervangen door de woorden 'maar zullen deze besluiten ter kennis worden gebracht van deze adviesorganen'.

Hierdoor werd dit ontwerp van besluit tot omzetting van richtlijn, in overeenstemming met artikel II.5, niet voor advies of ter kennisgeving voorgelegd aan het adviesorgaan maar zal dit besluit, eens aangenomen, ter kennisgeving worden voorgelegd aan het adviesorgaan. Artikel IX.4, § 5 van hetzelfde Wetboek voorziet voor dit doel ook: ‘De minister of zijn gemachtigde licht de bijzondere raadgevende commissie Verbruik in over de getroffen maatregelen, uiterlijk vijftien dagen na het van kracht worden van een besluit genomen ter uitvoering van dit artikel’ ».

La proposition de la loi à laquelle le délégué fait référence n’a pas encore été adoptée et le dispositif qui y est inscrit n’est par conséquent pas non plus entré en vigueur. Ce dispositif faisant défaut, la 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 encore 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.

La section de législation suggère également de renoncer à concrétiser l’article 3 de la proposition de loi ‘portant dispositions diverses en matière d’économie’⁵, qui prévoit que dans le texte néerlandais de l’article II.5, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique, les mots « maar volstaat een kennisgeving aan deze adviesorganen » sont remplacés par les mots « maar zullen deze besluiten ter kennis worden gebracht van deze adviesorganen », dès lors que cette disposition prive de tout effet utile l’obligation de notification prévue à l’article II.5 du Code de droit économique.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. L’intitulé d’un arrêté doit être précis. Il doit mentionner l’objet concret de la réglementation, de sorte que le lecteur puisse immédiatement le cerner⁶. Ce n’est actuellement pas le cas.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 3570/1.

⁶ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d’État, 2008, n° 14.1, à consulter sur le site internet du Conseil d’État (www.raadvst-consetat.be).

Il est suggéré aux auteurs du projet de compléter l'intitulé par les mots « en ce qui concerne les limites de migration pour le chrome (VI) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME