



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.063/1
van 20 april 2021

avis 69.063/1
du 20 avril 2021

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
15 juli 2016 tot uitvoering van
de
Verordening (EU) nr. 98/2013
van het Europees Parlement en
de Raad van 15 januari 2013
over het op de markt brengen
en het gebruik van precursoren
voor explosieven'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
15 juillet 2016 portant
exécution du
règlement (UE) n° 98/2013 du
Parlement européen et du
Conseil du 15 janvier 2013 sur
la commercialisation et
l'utilisation de précurseurs
d'explosifs'

Op 19 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 15 juli 2016 tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 98/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 20 april 2021.

*

Le 19 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 15 juillet 2016 portant exécution du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 13 avril 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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 20 avril 2021.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het voorontwerp van wet beoogt uitvoering te geven aan verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013’. Daartoe worden diverse wijzigingen aangebracht in de wet van 15 juli 2016 ‘tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 98/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven’.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

3. In artikel 4, 3°, van het voorontwerp, wordt in de Franse tekst van artikel 3 van de wet van 15 juli 2016 het begrip “particuliers” vervangen door het begrip “membres du grand public”. De Nederlandse tekst van de betrokken wetsbepaling blijft ongewijzigd zodat erin het begrip “particulieren” behouden blijft. In de memorie van toelichting wordt bij artikel 4, 3°, van het voorontwerp in dat verband het volgende vermeld:

“Artikel 4, 3° vervangt in de Franstalige tekst het woord ‘particuliers’ door ‘membres du grand public’, dat ruimer is en dus overeenkomt met de uitbreiding van de Verordening.”

Op die wijze ontstaat er een divergentie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 3 van de wet van 15 juli 2016, zij het dat deze divergentie teruggaat naar het verschil dat ook in verordening (EU) 2019/1148 bestaat tussen de Nederlandse tekst, waarin het begrip “particulier” voorkomt, en de Franse tekst waarin wordt uitgegaan van het begrip “membre du grand public” (in de Engelse tekst van de verordening “member of the general public”).

Het gegeven dat in de interne wetgeving naar een uniformiteit wordt gestreefd met het begrippenkader zoals dat voortvloeit uit een uit te voeren verordening, verdient zeer zeker bijval. Alleen draagt de divergentie die op die wijze tot stand wordt gebracht tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de wet in het concrete geval niet bij tot de duidelijkheid van

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Verordening (EU) 98/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 werd met ingang van 1 februari 2021 ingetrokken (artikel 22, lid 1, van verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019). Verordening (EU) 2019/1148 heeft de eerstgenoemde verordening vervangen en is van toepassing sinds 1 februari 2021 (artikel 23, lid 2, van verordening (EU) 2019/1148).

de wettelijke regeling, ermee rekening houdend dat het begrip “particulier” in artikel 3, 8), van verordening (EU) 2019/1148 wordt omschreven als “elke natuurlijke of rechtspersoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen”, hetgeen afwijkt van de betekenis van het betrokken begrip in de gangbare spraakgebruikelijke betekenis.³ Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“In de Nederlandstalige versie van de verordening is inderdaad consequent sprake van ‘particulier’ (en bijvoorbeeld ook in artikel 3 van de huidige wet). Dit onderscheid NL/FR (maar ook NL/EN) bestond reeds in de eerste verordening, 98/2013. We kunnen proberen via onze permanente vertegenwoordiging in contact te komen met de juristen-linguïsten om na te gaan of een aanpassing van de terminologie niet gepaster zou zijn.”

Het door de gemachtigde geformuleerde voornemen kan enkel worden bijgetreden en bijdragen tot een grotere duidelijkheid van de tekst van de te wijzigen wet van 15 juli 2016.

Artikel 6

4. In het ontworpen artikel 4/1 van de wet van 15 juli 2016 wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om “het model [te] bepalen van de verklaring van de klant zoals bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Verordening”. De gemachtigde verstrekte met betrekking tot deze bepaling de volgende toelichting:

“Inderdaad, bij elke verkoop moet een verificatie gebeuren en dus ook informatie opgevraagd worden van de klant (behalve indien dit reeds in het verleden gebeurd zou zijn). De informatie moet ook bijgehouden worden door de marktdeelnemers, maar de manier waarop is vrij. Er kan gebruik gemaakt worden van het model voorzien in bijlage IV van de verordening of de lidstaten kunnen ook een ander model opmaken.

De verordening lijkt ons geen verplichting in te houden om een specifiek model vast te leggen. De marktdeelnemer zal op simpel verzoek van de betrokken inspectiedienst die informatie moeten kunnen voorleggen. Dit geeft de betrokken marktdeelnemer de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe de verplichting wordt ingevuld, rekening houdende met de eigen werking. Zo kan deze de gegevens eventueel combineren met andere informatie (bv. gelinkt aan drugsprecursoren of stockage) of aanpassen aan de bestaande systemen van intern beheer.

Er werd geen afzonderlijk model opgesteld.”

Het verdient aanbeveling om deze bijkomende informatie te integreren in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 6 van het voorontwerp wordt gegeven.

*

³ In de Franse tekst van artikel 3, 8), van verordening (EU) 2019/1148 wordt het begrip “membre du grand public” omschreven.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi entend pourvoir à l'exécution du règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) n° 98/2013'. À cet effet, il apporte différentes modifications à la loi du 15 juillet 2016 'portant exécution du Règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs' ².

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

3. L'article 4, 3°, de l'avant-projet remplace la notion de « particuliers » figurant dans la version française de l'article 3 de la loi du 15 juillet 2016 par celle de « membres du grand public ». Le texte néerlandais de la disposition légale concernée reste inchangé, de sorte qu'y est maintenue la notion de « particulier ». À cet égard, l'exposé des motifs relatif à l'article 4, 3°, de l'avant-projet indique ce qui suit :

« L'article 4, 3° modifie le mot 'particuliers' pour le remplacer par 'membres du grand public' qui est plus large et correspond ainsi à l'extension du règlement ».

Ce faisant, les textes français et néerlandais de l'article 3 de la loi du 15 juillet 2016 sont discordants, même si cette divergence trouve sa source dans la différence, elle-même inscrite dans le règlement (UE) 2019/1148, entre le texte français qui se fonde sur la notion de « membre du grand public » (dans le texte anglais du règlement « member of the general public ») et le texte néerlandais qui emploie la notion de « particulier ».

Il y a très certainement lieu d'accueillir favorablement le désir d'atteindre, dans la législation interne, une uniformité avec le cadre conceptuel tel qu'il résulte d'un règlement à exécuter. Toutefois, dans le cas concret, la divergence qui est ainsi créée entre les textes français et néerlandais de la loi ne contribue pas à la bonne compréhension de la réglementation légale, compte tenu du fait que la notion de « particulier » inscrite dans le texte néerlandais de l'article 3, 8), du règlement (UE) 2019/1148 vise « elke natuurlijke of rechtspersoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn handels-, bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen », ce qui s'éloigne

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Le règlement (UE) 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 a été abrogé avec effet au 1^{er} février 2021 (article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019). Le règlement (UE) 2019/1148 a remplacé le premier règlement visé et est applicable à partir du 1^{er} février 2021 (article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1148).

de ce que recouvre la notion concernée prise dans son acception usuelle courante³. Invité à fournir des précisions sur ce point, le délégué a communiqué ce qui suit :

« In de Nederlandstalige versie van de verordening is inderdaad consequent sprake van ‘particulier’ (en bijvoorbeeld ook in artikel 3 van de huidige wet). Dit onderscheid NL/FR (maar ook NL/EN) bestond reeds in de eerste verordening, 98/2013. We kunnen proberen via onze permanente vertegenwoordiging in contact te komen met de juristen-linguïsten om na te gaan of een aanpassing van de terminologie niet gepaster zou zijn ».

L'intention exprimée par le délégué qui ne peut que contribuer à améliorer la compréhension du texte de la loi du 15 juillet 2016 à modifier, peut être accueillie.

Article 6

4. L'article 4/1, en projet, de la loi du 15 juillet 2016 habilite le Roi à « déterminer le modèle de déclaration du client visé à l'article 8, paragraphe 2, du Règlement ». Au sujet de cette disposition, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Inderdaad, bij elke verkoop moet een verificatie gebeuren en dus ook informatie opgevraagd worden van de klant (behalve indien dit reeds in het verleden gebeurd zou zijn). De informatie moet ook bijgehouden worden door de marktdeelnemers, maar de manier waarop is vrij. Er kan gebruik gemaakt worden van het model voorzien in bijlage IV van de verordening of de lidstaten kunnen ook een ander model opmaken.

De verordening lijkt ons geen verplichting in te houden om een specifiek model vast te leggen. De marktdeelnemer zal op simpel verzoek van de betrokken inspectiedienst die informatie moeten kunnen voorleggen. Dit geeft de betrokken marktdeelnemer de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe de verplichting wordt ingevuld, rekening houdende met de eigen werking. Zo kan deze de gegevens eventueel combineren met andere informatie (bv. gelinkt aan drugsprecursoren of stockage) of aanpassen aan de bestaande systemen van intern beheer.

Er werd geen afzonderlijk model opgesteld ».

Il est recommandé d'intégrer ce complément d'information dans le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 6 de l'avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Le texte français de l'article 3, 8), du règlement (UE) 2019/1148 définit la notion « membre du grand public ».