



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.780/3
van 5 juli 2023

avis 73.780/3
du 5 juillet 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
voorwaarden voor het op de
markt brengen van draagbare
en vervoerbare CO₂-meters in
het kader van de opvolging van
binnenluchtkwaliteit'

un projet d'arrêté royal
'déterminant les conditions de
la mise sur le marché des
CO₂-mètres portables et
transportables dans le cadre du
suivi de la qualité de l'air
intérieur'

Op 6 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de voorwaarden voor het op de markt brengen van draagbare en vervoerbare CO₂-meters in het kader van de opvolging van binnenluchtkwaliteit’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2023.

*

Le 6 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘déterminant les conditions de la mise sur le marché des CO₂-mètres portables et transportables dans le cadre du suivi de la qualité de l'air intérieur’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Yves DEPOORTER, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juillet 2023.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de voorwaarden voor het op de markt brengen van draagbare en vervoerbare CO₂-meters in het kader van de opvolging van de binnenluchtkwaliteit.

Het ontwerp omvat een omschrijving van de strekking (artikel 1) en een definitie (artikel 2). Artikel 3 bepaalt de voorwaarden waaraan verplaatsbare en vervoerbare CO₂-meters moeten voldoen om op de markt te mogen worden gebracht. Artikel 4 heeft betrekking op de controle van de conformiteit van de CO₂-meters door de afdeling Productbeleid en Chemische Producten van het Directoraat-generaal Leefmilieu van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: de overheidsdienst). Het te nemen besluit treedt overeenkomstig artikel 5 ervan in werking dertig dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De ontworpen regeling is een omgewerkte versie van het (niet meer geldende) ministerieel besluit van 9 maart 2022 ‘houdende de voorlopige bepaling van de voorwaarden voor het op de markt brengen van CO₂-meters in het kader van de bestrijding van SARS-CoV-2’.¹

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 2°, 5° en 12°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

Daarmee kan in beginsel worden ingestemd, mits ook artikel 5, § 1, eerste lid, 3°, van dezelfde wet wordt toegevoegd aan die opsomming. De bepalingen inzake de voorwaarden waaraan de CO₂-meters moeten voldoen, alsook de bepalingen met betrekking tot de controle van de conformiteit vinden immers mede rechtsgrond in die wetsbepaling.

¹ Een latere “verlenging” bij een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende verlenging van de maatregelen van het ministerieel besluit van 9 maart 2022 houdende de voorlopige bepaling van de voorwaarden voor het op de markt brengen van CO₂-meters in het kader van de bestrijding van SARS-CoV-2’, waarover de Raad van State de spoedadviesaanvraag 72.285/3 op 7 oktober 2022 onontvankelijk heeft bevonden, heeft geen doorgang gevonden.

VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ werd een eerdere versie van het onderhavige ontwerp meegedeeld aan de Europese Commissie op 27 juli 2022.² De *standstill*-periode is verstreken op 28 oktober 2022.

Een vergelijking van de destijds aangemelde tekst³ met het om advies voorgelegde ontwerp wijst evenwel uit dat sinds de aanmelding beduidende wijzigingen werden aangebracht, niet in het minst doordat de destijds aangemelde tekst enkel de bestrijding van het SARS-CoV-2-virus beoogde, terwijl het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot de bestrijding van alle virussen in aerosol. Daar komt nog bij dat artikel 9 van de destijds aangemelde tekst enkel voorwaarden betrof voor het mogen dragen van een label waarin de bruikbaarheid in het kader van de strijd tegen SARS-CoV-2 wordt gesuggereerd, terwijl het om advies voorgelegde ontwerp voorwaarden betreft voor het op de markt brengen als dusdanig, wat een veel meer verregaande maatregel is vanuit het oogpunt van het vrij verkeer van goederen.

Het lijkt dan ook te gaan om “significante wijzigingen (...) die een verandering van het toepassingsgebied, een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema voor de toepassing, een toevoeging van specificaties of eisen of het stringenter maken ervan tot gevolg hebben” en die, overeenkomstig artikel 5, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535, nopen tot een nieuwe mededeling.

Tenzij men zich in een “ernstige en onvoorziene situatie” in de zin van artikel 6, lid 7, eerste alinea, a), van richtlijn (EU) 2015/1535 zou bevinden, wat in dit geval niet het geval lijkt te zijn, zal daarbij de wachtermijn bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn moeten worden gerespecteerd vooraleer de ontworpen regeling kan worden aangenomen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

5. In artikel 3 van het ontwerp wordt verwezen naar de norm NBN EN 50543:2011.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands, in het Frans en zo

² <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/18073> (2022/0528/B).

³ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/18073/text/D/NL>.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

mogelijk in het Duits zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.⁵

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. De voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken normen zullen uiteraard moeten worden nageleefd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet het derde lid van de aanhef worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 5, § 1, eerste lid, 3°, van de wet van 21 december 1998.

7. In het negende lid van de aanhef moet worden verwezen naar de datum waarop het ontwerp opnieuw wordt aangemeld bij de Europese Commissie (zie daarover opmerking 4), veeleer dan naar de datum waarop de *standstill*-periode is verstreken na de vorige aanmelding.

Artikel 1

8. De vermelding “§ 1.” in artikel 1 van het ontwerp moet worden geschrapt.

Die opmerking geldt ook voor artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 3

9. Het is niet duidelijk hoe de regeling inzake het testen en meten door een geaccrediteerd laboratorium, vervat in artikel 3, tweede en derde lid, van het ontwerp, zich verhoudt tot de regeling in artikel 4 van het ontwerp. Dit moet worden verhelderd.

Artikel 4

10. Het is niet duidelijk wat in artikel 4, § 1, van het ontwerp wordt bedoeld met de vermelding “in de winkels of bij verkoop op online platformen”. Indien het de bedoeling is dat de CO₂-meters (eenmalig) moeten worden gecontroleerd vooraleer de verkoop in winkels of op online platformen wordt aangevat, kan dat beter met zoveel woorden worden bepaald.

⁵ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

11.1. De gemachtigde bevestigde dat de vermelding van luchtzuiveringssystemen in artikel 4, §§ 2 en 3, van het ontwerp een vergissing is en dat in de plaats daarvan moet worden verwezen naar CO₂-meters.

11.2. Dat neemt evenwel niet weg dat in artikel 4 van het ontwerp enkel het onderzoek (en eventueel de contra-expertise) door een geaccrediteerd laboratorium wordt geregeld en dat er niets wordt bepaald over een beslissing door de overheidsdienst aangaande de conformiteit van de betrokken CO₂-meters na dat onderzoek of na de contra-expertise, noch over de gevolgen van die beslissing. Die lacune moet worden verholpen.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine les conditions de la mise sur le marché des CO₂-mètres portables et transportables dans le cadre du suivi de la qualité de l'air intérieur.

Le projet comporte une description de la portée (article 1^{er}) ainsi qu'une définition (article 2). L'article 3 fixe les conditions que doivent remplir les CO₂-mètres portables et transportables pour pouvoir être mis sur le marché. L'article 4 porte sur le contrôle de la conformité des CO₂-mètres par la division Politique de Produits et Substances Chimiques de la Direction Générale Environnement du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : le service public). Conformément à son article 5, l'arrêté envisagé entre en vigueur trente jours après sa publication au Moniteur belge.

Le régime en projet est une version remaniée de l'arrêté ministériel (qui n'est plus en vigueur) du 9 mars 2022 'déterminant provisoirement les conditions de la mise sur le marché des CO₂-mètres dans le cadre de la lutte contre le SARS-CoV-2'¹.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 5° et 12°, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'.

On peut en principe se rallier à ce fondement, à condition que l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de la même loi soit également ajouté à cette énumération. En effet, les dispositions relatives aux conditions que les CO₂-mètres doivent remplir, ainsi que les dispositions relatives au contrôle de la conformité trouvent également un fondement juridique dans cette disposition légale.

¹ Une « prolongation » ultérieure par le biais d'un projet d'arrêté ministériel 'portant prolongation des mesures prises dans l'arrêté ministériel du 9 mars 2022 déterminant provisoirement les conditions de la mise sur le marché des CO₂-mètres dans le cadre de la lutte contre le SARS-CoV-2', pour lequel la demande d'avis urgente 72.285/3 a été jugée irrecevable par le Conseil d'État le 7 octobre 2022, n'a pas été concrétisée.

FORMALITÉS

4. Conformément à la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', une version antérieure du projet à l'examen a été communiquée à la Commission européenne le 27 juillet 2022². La période de *standstill* a expiré le 28 octobre 2022.

Toutefois, une comparaison entre le texte notifié à l'époque³ et le projet soumis pour avis révèle que des modifications importantes ont été apportées depuis la notification, principalement parce que le texte notifié à l'époque ne visait qu'à lutter contre le virus du SARS-CoV-2 alors que le projet soumis pour avis tend à lutter contre tous les virus en aérosol. En outre, l'article 9 du texte notifié à l'époque ne portait que sur les conditions pour pouvoir porter un label suggérant l'utilité dans la lutte contre le SARS-CoV-2, alors que le projet soumis pour avis comporte des conditions relatives à la mise sur le marché en tant que telle, ce qui est une mesure beaucoup plus radicale du point de vue de la libre circulation des biens.

Il paraît dès lors s'agir « d'une manière significative, [de] changements qui auront pour effet de modifier [le] champ d'application, d[e] raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes » et qui, conformément à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/1535, requièrent une nouvelle notification.

À moins de se trouver dans une « situation grave et imprévisible » au sens de l'article 6, paragraphe 7, premier alinéa, a), de la directive (UE) 2015/1535, ce qui ne paraît toutefois pas être le cas en l'espèce, il faudra respecter le délai d'attente visé à l'article 6 de cette directive avant que la réglementation en projet puisse être adoptée.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. L'article 3 du projet fait référence à la norme NBN EN 50543:2011.

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 Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise, ni en langue

² [https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/18073 \(2022/0528/B\).](https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/18073 (2022/0528/B).)

³ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/18073/text/D/FR.>

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

française, ni, si possible, en langue allemande, et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération⁵.

L'article VIII.2 du Code de droit économique vise à répondre à la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Les prescriptions figurant dans la disposition précitée du Code de droit économique concernant la consultation et la mise à disposition des normes concernées devront évidemment être respectées.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu des observations formulées au point 3, on complètera le troisième alinéa du préambule par une référence à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 21 décembre 1998.

7. Le neuvième alinéa du préambule doit viser la date à laquelle le projet est une nouvelle fois notifié à la Commission européenne (voir à ce sujet l'observation 4), plutôt que la date d'expiration de la période de *standstill* après la notification précédente.

Article 1^{er}

8. Il y a lieu de supprimer la mention « § 1^{er}. » à l'article 1^{er} du projet.

Cette observation vaut également pour l'article 3 du projet.

Article 3

9. Il n'apparaît pas clairement comment le dispositif en matière de test et de mesurage par un laboratoire accrédité, contenu à l'article 3, alinéas 2 et 3, du projet, s'articule avec le dispositif énoncé à l'article 4 du projet. Il convient de clarifier ce point.

Article 4

10. On n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par la mention « dans les magasins ou lors de ventes sur des plateformes en ligne », figurant à l'article 4, § 1^{er}, du projet. Si l'intention est de prévoir que les CO₂-mètres doivent être contrôlés (une seule fois) avant le début de la vente en magasins ou sur des plateformes en ligne, il est préférable de l'indiquer explicitement.

⁵ Voir aussi C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

11.1. Le délégué a confirmé que la mention de systèmes de purification de l'air à l'article 4, §§ 2 et 3, du projet est une erreur et qu'il convient de faire référence à des CO₂-mètres en lieu et place.

11.2. Toutefois, il n'en demeure pas moins que l'article 4 du projet règle uniquement l'examen (et éventuellement la contre-expertise) par un laboratoire accrédité et qu'il ne prévoit rien à propos d'une décision du service public concernant la conformité des CO₂-mètres concernés après cet examen ou après la contre-expertise, ni à propos des conséquences de cette décision. Il s'impose de combler cette lacune.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE