



Datum van  
inontvangstneming

:

23/12/2021

**Zaak C-653/21**

**Verzoek om prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

27 oktober 2021

**Verwijzende rechter:**

Conseil d'État (Frankrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

16 juli 2021

**Verzoekende partij:**

Syndicat Uniclimate

**Verwerende partij:**

Ministre de l'Intérieur

---

**CONSEIL D'ÉTAT (raad van state, Frankrijk)**

rechtdoende

in bestuursrechtelijke geschillen

[OMISSIS] Beslissing van 16 juli 2021

Gelet op de volgende procedure:

Met een verzoekschrift, een memorie van repliek en een nieuwe memorie, geregistreerd op 25 oktober 2019, 16 maart 2020 en 25 juni 2021 bij het secretariaat van de afdeling bestuursrechtspraak van de Conseil d'État, verzoekt de vakbond Uniclimate de Conseil d'État:

1°) primair om het besluit van 10 mei 2019 tot wijziging van het besluit van 25 juni 1980 houdende goedkeuring van de algemene veiligheidsvoorschriften tegen brandgevaar en paniek in voor het publiek toegankelijke inrichtingen, alsmede de beslissing van 21 augustus 2019 waarbij de Ministre de l'Intérieur (minister van Binnenlandse Zaken) het door Uniclimate tegen dat besluit gemaakte bezwaar heeft afgewezen, nietig te verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding;

2°) subsidiair om de weigering van de minister van Binnenlandse Zaken van 21 augustus 2019 om dit besluit in te trekken, nietig te verklaren;

3°) de minister van Binnenlandse Zaken te gelasten een nieuw besluit uit te vaardigen na een nieuwe raadpleging te hebben uitgevoerd.

[OMISSIS]

De vakbond Uniclimate betoogt dat het bestreden besluit en de bestreden beslissing ongeldig zijn wegens:

- het feit dat de minister van Milieu het besluit niet heeft medeondertekend, wat in strijd is met artikel 22 van de Grondwet;
- niet-naleving van artikel 7 van het Handvest betreffende het milieu, aangezien het besluit niet is voorafgegaan door een openbare raadpleging; [OMISSIS]
- niet-naleving van verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014, voor zover het bestreden besluit de vermindering van gefluoreerde broeikasgasemissies niet voldoende bevordert;
- niet-naleving van richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006, richtlijn 2014/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 en richtlijn 2014/68/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende respectievelijk machines, elektrisch materiaal onder spanning en drukapparatuur, voor zover het bestreden besluit voorziet in strengere veiligheidsnormen dan deze richtlijnen;
- niet-naleving van de artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en van richtlijn 2015/1535/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften;
- aantasting van het rechtszekerheidsbeginsel door het ontbreken van overgangsmaatregelen;
- afbreuk aan de doelstelling van duidelijkheid en begrijpelijkheid van het recht;
- de onevenredige inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap en het recht op een gezond milieu.

Bij verweerschrift, ingeschreven op 24 december 2019, vordert de minister van Binnenlandse Zaken de afwijzing van het verzoek. Hij stelt dat de vorderingen tot nietigverklaring niet-ontvankelijk zijn en dat de aangevoerde middelen ongegrond zijn.

Gezien de andere stukken in het dossier;

Gelet op:

- [OMISSIS]
- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014;
- richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006;
- richtlijn 2014/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014;
- richtlijn 2014/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014;
- richtlijn 2015/1535/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015;
- de code de la construction et de l'habitation (wetboek bouw en woningen);
- [OMISSIS]
- het besluit van 25 juni 1980 houdende goedkeuring van de algemene veiligheidsvoorschriften tegen brandgevaar en paniek in voor het publiek toegankelijke inrichtingen;
- [OMISSIS]

[OMISSIS]

Overwegende hetgeen volgt:

- 1 Bij besluit van 10 mei 2019 heeft de minister van Binnenlandse Zaken het besluit van 25 juni 1980 houdende goedkeuring van de algemene veiligheidsvoorschriften tegen brandgevaar en paniek in voor het publiek toegankelijke inrichtingen gewijzigd om, onder bepaalde daarin vastgestelde veiligheidsvoorwaarden, het gebruik van apparatuur waarin ontvlambare koelmiddelen worden gebruikt, toe te staan in die inrichtingen. Gelet op de middelen die worden aangevoerd door de vakbond Uniclimate, die primair de nietigverklaring vordert van dat besluit van 10 mei 2019 en van de beslissing tot afwijzing van haar bezwaar, moet worden aangenomen dat zij enkel de nietigverklaring vordert van het nieuwe lid 3 dat bij het besluit van 10 mei 2019 in artikel CH 35 van het besluit van 25 juni 1980 is ingevoegd, met uitzondering van de bepalingen onder a) en c) van dit lid.

Ontvankelijkheid van de primaire vorderingen tot nietigverklaring:

- 2 [OMISSIS] [Overwegingen betreffende het middel van niet-ontvankelijkheid die niet relevant zijn voor de onderhavige procedure] [OMISSIS]

Formele wettigheid van het bestreden besluit:

- 3 [Overwegingen van nationaal recht die niet relevant zijn voor de onderhavige procedure]
- 4 [OMISSIS]

Materiële wettigheid van het bestreden besluit:

Bij de bestreden bepalingen ingevoerde veiligheidsnormen:

- 5 Uit de stukken van het dossier in de versie die gold vóór het bestreden besluit blijkt dat de bepalingen van artikel CH 35 van het besluit van 25 juni 1980 het gebruik van koelmiddelen „waarvan de voornaamste kenmerken de ontvlambaarheid en het ontploffingsgevaar zijn” verbieden in voor het publiek toegankelijke inrichtingen als bedoeld in artikel L. 111-8 van het wetboek bouw en woningen. Het bestreden besluit wijzigt deze bepalingen om het gebruik van ontvlambare koelmiddelen in deze inrichtingen voortaan toe te staan, mits de in het besluit omschreven veiligheidsvoorwaarden in acht worden genomen. Aldus stellen de bestreden bepalingen verschillende normen vast voor apparatuur waarin ontvlambare koelmiddelen worden gebruikt, met name door de installatie te verbieden van demonteerbare aansluitingen op de buizen waarin de betrokken vloeistoffen worden vervoerd, door te eisen dat deze buizen worden beschermd tegen elk risico op knapbreuk, door de inwendige diameter te beperken van de buizen waarin deze vloeistoffen in vloeibare vorm worden vervoerd, door voor te schrijven dat de apparatuur die deze vloeistoffen bevatten thermisch geïsoleerd moet worden met materialen van bepaalde klassen en door de hoeveelheid ontvlambaar koelmiddel te specificeren die in de koelcircuits mag circuleren. Ten slotte bepaalt het bestreden besluit dat deze normen niet van toepassing zijn op het gebruik van ontvlambare koelmiddelen in apparatuur met een CE-markering, op voorwaarde dat die apparatuur hermetisch gesloten is.
- 6 Ten eerste blijkt duidelijk uit verordening nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen dat de bepalingen van die verordening, die bedoeld zijn om het gebruik van technologieën die minder of geen invloed hebben op het klimaat te stimuleren door het gebruik van gefluoreerde broeikasgassen te verminderen en die waar het gaat om koelmiddelen die een alternatief vormen voor gefluoreerde broeikasgassen slechts bepalen dat beroepsbeoefenaars een opleiding moeten krijgen over de toepasselijke regelgeving inzake het gebruik ervan, niet eraan in de weg staan dat een lidstaat, met name om veiligheidsredenen, beperkingen oplegt aan het gebruik van apparatuur die ontvlambare koelmiddelen bevat. Het middel dat de bestreden bepalingen om die reden onrechtmatig zijn, moet derhalve worden afgewezen.

- 7 Ten tweede is de omstandigheid dat niet kan worden vastgesteld welke gevolgen de in het bestreden besluit neergelegde regels hebben voor de alternatieven voor broeikasgassen en dat dit besluit niet daadwerkelijk bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de verordening van 16 april 2014, in de veronderstelling dat dit waar is, irrelevant voor de rechtmatigheid van dat besluit. De verzoekende vakbond kan met name niet aanvoeren dat het bestreden besluit om die reden in strijd is met het beginsel van duidelijkheid en begrijpelijkheid van het recht.
- 8 Ten derde bevatten de middelen dat de bestreden bepalingen de vrijheid van ondernemerschap en op het recht op een gezond milieu op onevenredige wijze aantasten geen nadere onderbouwing op grond waarvan de gegrondheid van die middelen kan worden beoordeeld. Hetzelfde geldt voor het middel inzake niet-naleving van richtlijn 2015/1535 van 9 september 2015, die voorziet in een informatieprocedure, met name op het gebied van technische voorschriften.
- 9 Ten vierde en ten laatste hebben de bestreden bepalingen tot doel om, zoals reeds is vermeld, veiligheidseisen vast te stellen die het gebruik van ontvlambare koelmiddelen, die tot nog toe verboden waren, mogelijk maken in voor het publiek toegankelijke inrichtingen. Het rechtszekerheidsbeginsel verplicht de minister van Binnenlandse Zaken niet om overgangsmaatregelen te nemen, in tegenstelling tot wat de verzoekende vakbond beweert.

Toepassing van de bestreden bepalingen op apparatuur met een CE-markering:

- 10 Artikel 6 van richtlijn 2006/42/EG van 17 mei 2006 betreffende machines luidt als volgt: „1. De lidstaten mogen op hun grondgebied het in de handel brengen en/of in bedrijf stellen van machines die aan deze richtlijn voldoen niet verbieden, beperken of verhinderen. [...]” In artikel 7 van die richtlijn staat het volgende: „1. Machines die van de CE-markering zijn voorzien en vergezeld gaan van de EG-verklaring van overeenstemming [...] worden door de lidstaten beschouwd aan deze richtlijn te voldoen. [...]” Artikel 4 van richtlijn 2014/35/EU van 26 februari 2014 betreffende het op de markt aanbieden van elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen heeft de volgende bewoordingen: „De lidstaten mogen het op de markt aanbieden van elektrisch materiaal dat voldoet aan deze richtlijn niet belemmeren omwille van de onder deze richtlijn vallende aspecten.” Volgens artikel 2 van die richtlijn wordt het begrip „CE-markering” gedefinieerd als „een markering waarmee de fabrikant aangeeft dat het elektrisch materiaal in overeenstemming is met alle toepasselijke eisen van de harmonisatiewetgeving van de Unie die in het aanbrengen ervan voorziet”. Ten slotte luidt artikel 3 van richtlijn 2014/68/EU van 15 mei 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van drukapparatuur als volgt: „[...] 2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om de eisen vast te stellen die zij noodzakelijk achten voor de bescherming van personen en, in het bijzonder, werknemers die gebruikmaken van de betrokken drukapparaten of samenstellen, voor zover zulks niet inhoudt dat die apparaten of samenstellen veranderingen

moeten ondergaan ten opzichte van de bepalingen van deze richtlijn.” Volgens artikel 2 van die richtlijn wordt het begrip „CE-markering” gedefinieerd als „een markering waarmee de fabrikant aangeeft dat de drukapparatuur of het samenstel in overeenstemming is met alle toepasselijke eisen van de harmonisatiewetgeving van de Unie die in het aanbrengen ervan voorziet”. Uit deze bepalingen volgt dat apparatuur vrij op de markt van de Europese Unie mag circuleren wanneer deze onder een van deze richtlijnen valt en voldoet aan de essentiële veiligheidsgaranties die daarin worden voorgeschreven, wat blijkt uit het aanbrengen van de CE-markering.

- 11 Zoals reeds is aangegeven in punt 5, voorziet het bestreden besluit er weliswaar in dat de door dit besluit ingevoerde veiligheidsvoorschriften niet van toepassing zijn op apparatuur die onvlambare koelmiddelen gebruikt en voorzien is van de CE-markering, maar dit geldt slechts voor zover het om hermetisch afgesloten apparatuur gaat. De verzoekende vakbond voert aan dat deze beperking, waarmee aanvullende eisen worden opgelegd voor machines, elektrische apparatuur of drukapparatuur die onder een van de drie voornoemde richtlijnen vallen, voorzien zijn van de CE-markering en dus voldoen aan de eisen van de richtlijnen van de Unie, in strijd is met de doelstellingen van deze richtlijnen en de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 12 In tegenstelling tot wat de minister van Binnenlandse Zaken stelt, staat het feit dat het bestreden besluit is uitgevaardigd om redenen van brandveiligheid en dat het gebruik van dergelijke apparatuur uitsluitend wordt geregeld in voor het publiek toegankelijke inrichtingen, niet eraan in de weg dat de wettigheid ervan wordt getoetst waar het gaat om de vraag of dit besluit verenigbaar is met de hierboven genoemde richtlijnen.
- 13 Het antwoord op de door de verzoekende partij aangevoerde middelen hangt af van de vraag:

ten eerste, of het zich met de harmonisatie waarin richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006, richtlijn 2014/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 en richtlijn 2014/68/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 voorzien, verdraagt dat de lidstaten veiligheidseisen vaststellen voor onder deze richtlijnen vallende apparatuur, wanneer die eisen niet inhouden dat apparatuur die blijkens de CE-markering voldoet aan de eisen van die richtlijnen, veranderingen moet ondergaan, en, zo ja, onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen;

ten tweede, of het zich met die harmonisatie verdraagt dat de lidstaten, uitsluitend voor het gebruik van dergelijke apparatuur in voor het publiek toegankelijke ruimten en gelet op de specifieke brandveiligheidsrisico's, veiligheidseisen vaststellen die kunnen inhouden dat apparatuur veranderingen moet ondergaan, hoewel die apparatuur voldoet aan de eisen van de richtlijnen, hetgeen blijkt uit de CE-markering;

ten derde, indien het antwoord op de vorige vraag ontkennend luidt, of die vraag dan bevestigend kan worden beantwoord als de desbetreffende veiligheidseisen alleen gelden wanneer die apparatuur ontvlambare koelmiddelen gebruikt als alternatief voor gefluoreerde broeikasgassen overeenkomstig de doelstellingen van verordening nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen, en voorts alleen betrekking hebben op apparatuur die weliswaar voldoet aan de eisen van de richtlijnen, maar niet hermetisch is afgesloten en daardoor niet de betreffende veiligheid biedt, gelet op het brandgevaar dat het gebruik van ontvlambare koelmiddelen met zich meebrengt.

- 14 Deze vragen, die beslissend zijn voor de beslechting van het geding, zijn moeilijk te beantwoorden. Bijgevolg dient dit vraagstuk overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te worden voorgelegd aan het Hof van de Europese Unie en dient de behandeling van het verzoek van Uniclimate te worden geschorst totdat het Hof hierover uitspraak heeft gedaan.

#### B E S L I S T:

Artikel 1: De behandeling van het verzoek wordt geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan over de volgende prejudiciële vragen:

- 1) Verdraagt het zich met de harmonisatie waarin richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006, richtlijn 2014/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 en richtlijn 2014/68/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 voorzien, dat de lidstaten veiligheidseisen vaststellen voor onder deze richtlijnen vallende apparatuur, wanneer die eisen niet inhouden dat apparatuur die blijkens de CE-markering voldoet aan de eisen van die richtlijnen, veranderingen moet ondergaan, en, zo ja, onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen?
- 2) Verdraagt het zich met die harmonisatie dat de lidstaten, uitsluitend voor het gebruik van dergelijke apparatuur in voor het publiek toegankelijke ruimten en gelet op de specifieke brandveiligheidsrisico's, veiligheidseisen vaststellen die kunnen inhouden dat apparatuur veranderingen moet ondergaan, hoewel die apparatuur voldoet aan de eisen van de richtlijnen, hetgeen blijkt uit de CE-markering?
- 3) Indien het antwoord op de vorige vraag ontkennend luidt, kan die vraag dan bevestigend worden beantwoord als de desbetreffende veiligheidseisen alleen gelden wanneer die apparatuur ontvlambare koelmiddelen gebruikt als alternatief voor gefluoreerde broeikasgassen overeenkomstig de doelstellingen van verordening nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen, en voorts alleen betrekking hebben op apparatuur die weliswaar voldoet aan de eisen van de richtlijnen, maar niet hermetisch is afgesloten en daardoor niet de betreffende veiligheid biedt, gelet op



het brandgevaar dat het gebruik van ontvlambare koelmiddelen met zich meebrengt?

[OMISSIS] [Procedurele aspecten]