KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 februari 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit van ... "tot vaststelling van luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde", heeft op 12 maart 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 24 février 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal du ... "fixant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote", a donné le 12 mars 1986 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Krachtens de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde (85/203/EEG), zijn de Lid-Staten ertoe gehouden, met het oog op de bestrijding van de luchtverontreiniging, de nodige maatregelen te nemen opdat - in beginsel met ingang van 1 juli 1987 - de concentraties van stikstofdioxyde in de lucht niet meer bedragen dan de in de bijlage bij de richtlijn bepaalde "grenswaarde".

De richtlijn bepaalt bovendien ook "richtwaarden" die moeten dienen als referentiepunten voor de invoering van specifieke regimes binnen zones die naar de mening van de betrokken Lid-Staten vanuit milieu-oogpunt bijzonder moeten worden beschermd.

Luidens artikel 15, lid 1, van de richtlijn moeten de Lid-Staten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen doen in werking treden die noodzakelijk zijn om uiterlijk op 1 januari 1987 aan het bepaalde in de richtlijn te voldoen.

2. Het opnemen in het Belgisch interne recht van de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen vereist voor de uitvoering van de richtlijn 85/203/EEG - welke tenuitvoerlegging, met inachtneming van het beginsel van de

.../...

institutionele autonomie van de Lid-Staten, dient te geschieden overeenkomstig de in iedere Lid-Staat geldende constitutionele voorschriften - is een aangelegenheid die binnen de grenzen van hun territoriale bevoegdheid in beginsel aan het Vlaamse en het Waalse Gewest toekomt (1).

Luidens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is "de bescherming van het leefmilieu" - waartoe o.m. ook de bestrijding van de luchtverontreiniging behoort (2) - inderdaad een aangelegenheid als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Naar luid van die bepaling van de bijzondere wet zijn de Gewesten bij de uitoefening van die bevoegdheid evenwel gehouden tot "eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen".

Tijdens de parlementaire bespreking van de laatst aangehaalde bepaling werd er dan ook op gewezen dat er met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu "drie bevoegdheidsniveaus ... bestaan : het Europese niveau, het nationale niveau en het gewestelijke niveau ..." (verslag Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, blz. 159) en dat "de Europese, de nationale en de gewestelijke normen elkaar trapsgewijze aanvullen" (verslag Kamercommissie, Parl. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, blz. 83).

.../...

---

(1) Wat het Brusselse Gewest betreft, is de nationale overheid ter zake van de bescherming van het leefmilieu ten volle bevoegd gebleven.

(2) Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet, Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 13.

3. In het onderhavige geval blijkt een verordenend optreden van de nationale overheid slechts juridisch zinvol te kunnen zijn, indien de Rijksoverheid het nodig acht bij algemene of sectoriële maatregel strengere grenswaarden of richtwaarden te bepalen dan die vastgesteld in de richtlijn 85/203/EEG.

In de mate dat m.a.w. met het ontwerp-besluit niet méér wordt beoogd dan de luchtkwaliteitsnormen opgelegd door de richtlijn over te nemen en zodoende de Europese norm tot nationale norm te maken - en zulks blijkt, met uitzondering misschien van artikel 4, de werkelijke draagwijdte van het ontwerp-besluit te zijn - is niet direct duidelijk waartoe het ontwerp moet dienen.

Men mag immers niet uit het oog verliezen dat het overnemen van bedoelde kwaliteitsnormen in een koninklijk besluit geenszins tot gevolg zal hebben dat rechtstreeks - zonder normatieve tussenkomst van de bevoegde organen - concrete verplichtingen worden opgelegd aan de geadministreerden : het ontwerp-besluit is integendeel - net zoals de richtlijn - uitsluitend gericht tot die bevoegde organen welke ertoe gehouden zijn - ook zonder dat koninklijk besluit - de nodige maatregelen te treffen om de aangegeven doelstellingen inzake luchtkwaliteit te verwezenlijken.

.../...

Het hiervoren reeds vermelde artikel 4 van het ontwerp-besluit luidt als volgt :

> "§ 1. In zones waar de te verwachten toeneming van de verontreiniging door stikstofdioxyde ten gevolge van met name stedelijke of industriële ontwikkelingen moet worden beperkt of voorkomen, moeten de waarden die worden vastgesteld, lager zijn dan de grenswaarde vermeld in bijlage I van dit besluit.
>
> § 2. Wanneer zones vanuit milieu-oogpunt bijzonder moeten beschermd worden, moeten de waarden die worden vastgesteld lager zijn dan de richtwaarden vermeld in bijlage II van dit besluit".

Bij paragraaf 1 moet worden opgemerkt dat de Nederlandse tekst bepaalt dat de waarden lager "moeten" zijn, terwijl in de Franse tekst wordt bepaald dat zij lager mogen zijn ("peuvent"). Bovendien bevat de Franse tekst van paragraaf 2 geen equivalent voor de Nederlandse termen "vanuit milieu-oogpunt".

In het met die bepaling overeenstemmende artikel 4 van de richtlijn wordt gesteld, niet dat de waarden die worden vastgesteld voor de in het eerste en het tweede lid bedoelde zones lager "moeten" zijn dan respectievelijk de grenswaarde en de richtwaarden bepaald in de bijlage, maar dat de Lid-Staat lagere waarden "kan ... vaststellen".

Wat de in deze bepaling bedoelde zones betreft, blijkt de Regering - althans volgens de Nederlandse tekst van paragraaf 1 van artikel 4 - strengere normen te willen stellen dan in de richtlijn werden bepaald. Bij ontstentenis van enige concretisering met betrekking tot de in acht te nemen lagere waarden - bijvoorbeeld door te vermelden hoeveel microgram per kubieke meter de grenswaarde of richtwaarde wordt verlaagd of door een procentuele verlaging van die waarden vast te stellen - blijkt evenwel ook aan die bepaling praktisch iedere dwingende waarde te moeten worden ontzegd.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

In louter subsidiaire orde kunnen nog volgende opmerkingen over de tekst van het ontwerp-besluit worden gemaakt.

Aanhef.

Men vervolledige, in het tweede lid van de aanhef, de verwijzing naar de richtlijn 85/203/EEG met de woorden "...,gewijzigd bij de richtlijn 85/580/EEG van 21 december 1985;".

Artikel 1.

De omschrijving, in paragraaf 1, van de doelstelling van het ontwerp-besluit heeft geen normatieve waarde en behoort derhalve te worden weggelaten.

Met betrekking tot paragraaf 2 dient te worden opgemerkt dat de Nederlandse tekst - ook al is hij woordelijk overgenomen uit de richtlijn - niet volledig overeenstemt met de Franse tekst.

Artikel 2.

Het verdient aanbeveling de definities van "grenswaarde" en "richtwaarden" te laten voorafgaan door "1°" en "2°".

+

.../...

Ter wille van de overeenstemming met de richtlijn voege men de woorden "op het gehele grondgebied" in tussen "... bijlage I van dit besluit die ..." en "gedurende bepaalde perioden".

Artikel 8.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"Onze Staatssecretaris bevoegd voor het leefmilieu wordt belast met de uitvoering van dit besluit".

Medeondertekening van het besluit en de bijlagen.

Het verdient aanbeveling, voor ministers en staatssecretarissen wier bevoegdheid zich uitstrekt tot meerdere onderscheiden sectoren, alleen de hoedanigheid te vermelden waarin zij in het concrete geval optreden.

Men schrijve dus telkens "de Staatssecretaris voor Leefmilieu" in plaats van "de Staatssecretaris voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie".

Bijlage IV.

In het opschrift vervange men "deze richtlijn" door "dit besluit".

In het eerste lid van de Nederlandse tekst schrijve men "... norm ISO DIS 7996 ..." in plaats van "... DIS 7996 ...".

I. OBSERVATIONS GENERALES

1. En vertu de la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 mars 1985 concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote (85/203/CEE), les Etats membres sont tenus, en vue de combattre la pollution de l'air, de prendre les mesures nécessaires pour que - en principe à partir du 1er juillet 1987 - les concentrations de dioxyde d'azote dans l'air ne dépassent pas la "valeur limite" fixée dans l'annexe de la directive.

La directive détermine également des "valeurs guides" qui doivent servir de points de référence pour l'établissement de régimes spécifiques à l'intérieur de zones que les Etats membres estiment devoir protéger particulièrement du point de vue de l'environnement.

Aux termes de l'article 15, paragraphe 1er, de la directive, les Etats membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 1er janvier 1987.

2. L'intégration dans le droit interne belge des mesures légales et administratives requises pour la mise en oeuvre de la directive 85/203/CEE - mise en oeuvre qui, eu égard au principe de l'autonomie institutionnelle des Etats membres, doit se faire conformément aux prescriptions constitutionnelles en vigueur dans chaque Etat membre - est une matière qui relève en principe des Régions wallonne et flamande (1) dans les limites de leur compétence territoriale.

.../...

---

(1) En ce qui concerne la Région bruxelloise, le pouvoir national a conservé la plénitude de sa compétence en matière de protection de l'environnement.

En effet, selon l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, "la protection de l'environnement" - dont fait également partie la lutte contre la pollution atmosphérique (1) - constitue une matière au sens de l'article 107quater de la Constitution.

Aux termes de cette disposition de la loi spéciale, les Régions sont cependant tenues, dans l'exercice de cette compétence, au "respect des normes légales générales et sectorielles".

Aussi a-t-on souligné, au cours de la discussion parlementaire de cette dernière disposition, qu'en matière de protection de l'environnement "il ... (existe) trois niveaux de pouvoir : le niveau européen, le niveau national et le niveau régional ..." (rapport de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 159) et que "la norme européenne, la norme nationale et la norme régionale ... se complètent, par étage" (rapport de la Commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, 1979-1980, n° 627/10, p. 83).

3. En l'occurrence, une action réglementaire de l'autorité nationale s'avère n'avoir de sens, juridiquement, que si l'Etat estimait nécessaire de déterminer, par mesure générale ou sectorielle, des valeurs limites ou des valeurs guides plus sévères que celles fixées par la directive 85/203/CEE.

.../...

---

(1) Voir exposé des motifs concernant le projet de loi spéciale, Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 13.

En d'autres termes, dans la mesure où l'arrêté en projet n'a d'autre but que de reprendre les normes de qualité de l'air imposées par la directive et de transformer ainsi la norme européenne en norme nationale - il semble bien, à l'exception peut-être de l'article 4, que telle soit effectivement sa portée - on ne voit pas très bien à quoi un tel arrêté devrait servir.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que la reproduction des normes de qualité précitées dans un arrêté royal n'aura pas pour effet d'imposer directement - sans l'intervention normative des organes compétents - des obligations concrètes aux administrés : au contraire, l'arrêté en projet - comme la directive - s'adresse exclusivement aux organes compétents qui sont tenus - même sans cet arrêté royal - de prendre les mesures nécessaires pour réaliser en ce qui concerne la qualité de l'air les objectifs indiqués.

L'article 4 de l'arrêté en projet précité, s'énonce comme suit :

> "§ 1. Dans les zones susceptibles de subir un accroissement prévisible de pollution par le dioxyde d'azote à la suite de développements notamment urbains ou industriels, les valeurs peuvent être fixées à des valeurs inférieures à la valeur limite à l'annexe I du présent arrêté.
>
> § 2. Lorsque des zones doivent faire l'objet d'une protection particulière, les valeurs qui sont fixées doivent être inférieures aux valeurs guides figurant à l'annexe II du présent arrêté".

.../...

Il y a lieu d'observer en ce qui concerne le paragraphe 1er, qu'alors que le texte français dispose que les valeurs "peuvent" être fixées, le texte néerlandais prévoit qu'elles doivent l'être ("moeten"). D'autre part, dans le texte français du paragraphe 2, il n'y a pas d'équivalent pour les termes néerlandais "vanuit milieu-oogpunt".

A l'article 4 de la directive, qui correspond à la disposition précitée, il est stipulé, non pas que les valeurs fixées pour les zones visées aux paragraphes 1er et 2 "doivent" ("moeten") être inférieures à la valeur limite et aux valeurs guides fixées à l'annexe, mais que l'Etat membre "peut fixer" ("kan ... vaststellen") des valeurs inférieures.

En ce qui concerne les zones visées par cette disposition, le Gouvernement semble - du moins suivant le texte néerlandais du paragraphe 1er de l'article 4 - vouloir fixer des normes plus sévères que celles qui sont déterminées par la directive. A défaut de toute indication concrète concernant les valeurs inférieures à respecter - tels que, par exemple, le nombre de microgrammes par mètre cube à raison duquel la valeur limite ou la valeur guide est abaissée ou un abaissement de ces valeurs exprimé en pourcentage - il semble toutefois qu'il faille également dénier à cette disposition pratiquement tout caractère impératif.

.../...

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

A titre purement subsidiaire, le texte de l'arrêté en projet appelle en outre les observations suivantes.

Préambule.

A l'alinéa 2 du préambule, il y a lieu de compléter la référence à la directive 85/203/CEE par les mots "..., modifiée par la directive 85/580/CEE du 21 décembre 1985;".

Article 1er.

La définition au paragraphe 1er de l'objet de l'arrêté en projet n'a pas de valeur normative et doit par conséquent être supprimée.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il y a lieu de relever que le texte néerlandais - encore qu'il soit emprunté textuellement à la directive - ne correspond pas entièrement au texte français.

Article 2.

Il est recommandé de faire précéder les définitions de "valeur limite" et de "valeurs guides" par un "1°" et un "2°".

+

Par souci de concordance avec la directive, il y a lieu d'insérer les mots "sur l'ensemble du territoire" entre les mots "... à ne pas dépasser" et "pendant des périodes déterminées".

Article 8.

Il est proposé de rédiger cet article de la manière suivante :

"Notre Secrétaire d'Etat compétent pour l'environnement est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Contreseing de l'arrêté et annexes.

Il est recommandé, en ce qui concerne les ministres et secrétaires d'Etat dont les attributions s'étendent à plusieurs secteurs distincts, de mentionner uniquement la qualité dans laquelle ils agissent dans le cas concret.

Il conviendra donc d'écrire "le Secrétaire d'Etat à l'Environnement" au lieu de "le Secrétaire d'Etat à l'Environnement et à l'Emancipation sociale".

Annexe IV.

Dans l'intitulé, il y a lieu de remplacer les mots "de la présente directive" par les mots "du présent arrêté".

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "... norm ISO DIS 7996" au lieu de "... DIS 7996 ..".

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
		J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
		J. HERBOTS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	F. LIEVENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.