

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
12 -03- 1991
Transmis à M. <i>Vandemeulebroeck</i> Overgemaakt aan de H.

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 7 februari 1991 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de criteria die de afbakening mogelijk maken van geografische gebieden die door een zwaar ongeval bij bepaalde industriële activiteiten zouden getroffen worden", heeft op 12 februari 1991 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 7 février 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "définissant les critères permettant de délimiter les zones géographiques susceptibles d'être affectées par un accident majeur au niveau de certaines activités industrielles", a donné le 12 février 1991 l'avis suivant :

Artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, luidt als volgt :

"De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, na consultatie van de Gewestelijke Executieven, de criteria die de afbakening mogelijk maken van gebieden (geografisch) die door een zwaar ongeval zouden kunnen getroffen worden".

Het ontwerp van koninklijk besluit waarover 's Raads advies gevraagd wordt, beoogt de aangehaalde wetsbepaling uit te voeren.

De door de wetgever opgelegde formaliteiten blijken te zijn vervuld.

Het ontwerp onderscheidt twee geografische zones, zijnde een waakzaamheidszone en een risicozone. De gemachtigde van de Regering verduidelijkte dat in de grootste van die twee zones, de waakzaamheidszone, de mogelijke schadelijke gevolgen voor de bevolking in geval zich bij een industriële activiteit een zwaar ongeval voordoet, zullen worden onderzocht, terwijl in de kleinere zone, de risicozone, onmiddellijk een aantal specifieke maatregelen zullen moeten worden genomen en een rampenplan zal in werking treden. De vaststelling van dergelijk rampenplan behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken.

In artikel 2 van het ontwerp worden in algemene zin de grenswaarden voor de afbakening van beide voornoemde zones weergegeven. Artikel 3 van het ontwerp daarentegen

betreft de afbakening van de zones in functie van de concrete installaties.

*

* *

Zoals door de gemachtigde van de Regering werd uiteengezet, zal de Minister van Binnenlandse Zaken bij het vaststellen van de zogenaamde "Seveso"-rampenplannen rekening houden met de overeenkomstig het ontwerp afgebakende risicozones. Het strekt bijgevolg tot een goed bestuur om de Minister van Binnenlandse Zaken bij de voordracht en de medeondertekening van het ontwerp te betrekken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Ten einde aan te sluiten bij de in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 21 januari 1987 gebruikte bewoordingen, schrijve men in de Nederlandse tekst : "... zouden kunnen worden getroffen" en in de Franse tekst : "... les critères permettant d'établir les zones géographiques susceptibles d'être affectées par un accident majeur de certaines activités industrielles".

Aanhef.

In de eerste aanhefverwijzing schrijve men : "... bij bepaalde industriële activiteiten, inzonderheid op artikel 6, § 2, 3°;".

De derde, vierde en vijfde aanhefverwijzing kunnen worden geschrapt. In de plaats ervan dient na de tweede aanhefverwijzing geschreven te worden : "Gelet op het advies van de Raad van State;".

Artikel 1.

De omschrijving van "gevaarlijke stoffen" in artikel 1, 1°, van het ontwerp zou best geredigeerd worden als volgt : "de stoffen bedoeld in artikel 2, 3°, van de wet ..." ofwel, subsidiair dan : "de stoffen bedoeld in de bijlagen II en III van de wet ...".

Deze precisering draagt de instemming weg van de gemachtigde van de Regering.

De omschrijving van het begrip "criteria" in artikel 1, 2°, van het ontwerp heeft geen zin, vermits het betrokken begrip als zodanig niet voorkomt in de overige artikelen van het ontwerp.

In artikel 1, 3°, eerste lid, schrijve men : "... en met name met de voor de veiligheid van de installaties noodzakelijke maatregelen genomen ter uitvoering van artikel 54quater van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, wat de aangetoonde risico's betreft;".

De omschrijving van ongevallen in artikel 1, 3°, tweede lid, van het ontwerp stemt niet volledig overeen met de omschrijving van het begrip "zwaar ongeval" in artikel 2,

3°, van de wet. Nochtans blijkt uit de omschrijving van het begrip "zwaarst aannemelijk ongeval" in artikel 1, 3°, van het ontwerp, dat het steeds om een "zwaar ongeval" dient te gaan. Vraag is trouwens of de Koning vermag af te wijken van het door de wetgever gedefinieerde begrip "zwaar ongeval" wanneer Hij optreedt ter uitvoering van artikel 6, § 2, 3°, van de wet. Naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering zou de in artikel 1, 3°, tweede lid, van het ontwerp vervatte omschrijving geen verenging of verruiming impliceren van het in de wet gebezigde begrip "zwaar ongeval". Dit zou met zoveel woorden dienen te blijken uit de tekst zelf, te meer omdat de termen "brand", "explosie" en "uitstoot" (1) maar voorbeelden zijn, dit wil zeggen niet exhaustief het "zwaar ongeval" definiëren.

In artikel 1, 3°, tweede lid, dienen, na het derde streepje, de woorden "toxische of" te worden geschrapt daar de toxische stoffen deel uitmaken van de gevaarlijke stoffen.

In artikel 1, 4°, van het ontwerp is enkel sprake van de bescherming van de bevolking. Uit artikel 1 van de wet blijkt dat tevens de bescherming van het milieu is beoogd door de wetgever. Het lijkt bijgevolg aangewezen om in artikel 1, 4°, ook van de schadelijke gevolgen voor het milieu melding te maken. Volgens de gemachtigde ambtenaar is dit ten andere de bedoeling van de Regering.

(1) Men schrijve in de Nederlandse tekst "emissie" zoals in de wet en in de aan die wet mede ten grondslag liggende richtlijn (82/501/EEG) van 24 juni 1982 (zie artikel 1, lid 2, c)).

In de Nederlandse tekst schrijve men in artikel 1, 4°, eerste streepje : "... aan een in artikel 2, § 1, bepaalde concentratie van gevaarlijke stoffen". In de Franse tekst schrijve men het woord "article" voluit. In het tweede gedachtenstreepje wordt in het Nederlands over "specifieke maatregelen" gesproken te nemen in een risicozone; in de Franse tekst ontbreekt het met "specifieke" overeenstemmende Franse woord.

Artikel 2.

In de inleidende zin van paragraaf 1 bestaat er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst wat de beoogde gevaarlijke stoffen betreft. Naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering dient in de Nederlandse tekst het woord "giftige" te worden geschrapt.

De in artikel 2, § 1, van het ontwerp gebruikte afkortingen zijn, volgens de gemachtigde van de Regering, afkortingen van Engelse technische termen die courant worden gebruikt in risico-studies. De gemachtigde verduidelijkte dat een inhoudelijke omschrijving van de termen wordt gegeven in de teksten die voorkomen tussen de haakjes.

Men schrijve na het tweede en derde streepje respectievelijk "... van de TLV-TWA-waarde" en "... van de MAK-waarde ...".

Dat de inleidende zin van artikel 2, § 2, van het ontwerp niet op dezelfde wijze als die van artikel 2, § 1,

is geformuleerd, vindt naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering een verklaring in het feit dat het in paragraaf 2 om verschillende grenswaarden kan gaan, al naargelang men zich in de hypothese van 1°, 2° of 3° bevindt. In tegenstelling tot wat in artikel 2, § 1, van het ontwerp het geval is, is geen referentieblootstellingstijd ingeschreven in artikel 2, § 2, omdat volgens de gemachtigde van de Regering het in paragraaf 2 om hoge toxische concentraties gaat die een onmiddellijk schadelijke werking hebben.

In paragraaf 2, 3°, dient volgens dezelfde gemachtigde van "gevaarlijke stoffen" en niet van "gifstoffen" te worden gewaagd.

Artikel 3.

In de Nederlandse tekst schrijve men in de inleidende zin : "... keurt voor elke installatie de ongevallen-scenario's goed die als uitgangspunt dienen voor ... zouden kunnen worden getroffen, ...". De in de Franse tekst voorkomende terminologie ("... les scénarios d'accidents qui permettent de ...") is niet volledig parallel. Bovendien schrijve men in de Franse tekst : "sur la base des principes suivants :".

Het onder punt 1. genoemde "kennisgevingsdossier" is dat bedoeld in de artikelen 4 e.v. van de eerder vermelde wet van 21 januari 1987. Duidelijkheidshalve verwijze men naar die artikelen in de tekst.

Blijkens de aan de Raad verstrekte uitleg, is het begrip "bronterm" een technisch begrip waarmee bedoeld wordt de plaats en de hoeveelheid van de gevaarlijke stof die als basis worden genomen voor het uit te werken ongevallenscenario. De vraag rijst te weten of deze omschrijving niet het best in de tekst zelf opgenomen wordt.

In de Nederlandse tekst van punt 2., dienen de woorden "deze die" te worden vervangen door "die welke".

L'article 6, § 2, 3°, de la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles s'énonce comme suit :

"Le Roi définit, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres après consultation des Exécutifs régionaux, les critères permettant d'établir les zones territoriales (géographiques) susceptibles d'être affectées par un accident majeur".

Le projet d'arrêté royal faisant l'objet de la demande d'avis vise à exécuter la disposition légale précitée.

Les formalités imposées par le législateur s'avèrent avoir été accomplies.

Le projet distingue deux zones géographiques, à savoir une zone de vigilance et une zone à risques. Le délégué du Gouvernement a précisé que dans la plus grande de ces deux zones, la zone de vigilance, les éventuels effets adverses sur la population au cas où il se produirait un accident majeur lié à une activité industrielle feront l'objet d'une étude, tandis que dans la zone la plus petite, la zone à risques, un certain nombre de mesures spécifiques devront être prises immédiatement et un plan d'urgence et d'intervention entrera en vigueur. L'élaboration d'un tel plan d'urgence et d'intervention entre dans les attributions du Ministre de l'Intérieur.

L'article 2 du projet indique les valeurs limites à retenir dans l'absolu pour la détermination du périmètre des deux zones susvisées. L'article 3 porte quant à lui sur

la délimitation des zones en fonction des installations concrètes.

*

*

*

Comme l'a expliqué le délégué du Gouvernement, le Ministre de l'Intérieur, en mettant sur pied les plans d'urgence et d'intervention dits Seveso, tiendra compte des zones à risques délimitées conformément au projet. Il participe dès lors d'une bonne administration d'associer le Ministre de l'Intérieur à la proposition et au contreseing du projet.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Afin de serrer au plus près la formulation de l'article 6, § 2, 3°, de la loi du 21 janvier 1987, il conviendrait d'écrire dans le texte français : "... les critères permettant d'établir les zones géographiques susceptibles d'être affectées par un accident majeur de certaines activités industrielles" et dans le texte néerlandais : "... zouden kunnen worden getroffen".

Préambule.

A l'alinéa 1er du préambule, il y aurait lieu d'écrire : "... de certaines activités industrielles, notamment l'article 6, § 2, 3°;".

Les alinéas 3, 4 et 5 du préambule peuvent être supprimés. A la place, il convient d'écrire après l'alinéa 2 du préambule : "Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

Article 1er.

La définition des "substances dangereuses" donnée à l'article 1er, 1°, du projet serait mieux rédigée de la manière suivante : "les substances visées à l'article 2, 3°, de la loi ..." ou, à titre subsidiaire dans ce cas : "les substances visées dans les annexes II et III de la loi ...".

Cet ajout est approuvé par le délégué du Gouvernement.

La définition de la notion de "critères" énoncée à l'article 1er, 2°, du projet est dénuée de sens, la notion en question ne figurant pas en tant que telle dans les autres articles du projet.

A l'article 1er, 3°, alinéa 1er, il conviendrait d'écrire : "... et notamment des mesures indispensables à la sécurité des installations, prises en exécution de l'article 54quater du Règlement général pour la protection du travail, en ce qui concerne les risques mis en évidence;".

La définition des accidents reproduite à l'article 1er, 3°, alinéa 2, du projet ne correspond pas tout à fait à celle de la notion d'"accident majeur" donnée à l'article 2, 3°, de la loi. Il ressort pourtant de la définition de la notion d'"accident le plus grave plausible" figurant à l'article 1er, 3°, du projet, qu'il doit toujours s'agir d'un "accident majeur". La question se pose d'ailleurs de savoir si le Roi, lorsqu'il agit en exécution de l'article 6, § 2, 3°, de la loi, est autorisé à s'écarter de la notion d'"accident majeur" définie par le législateur. Selon le délégué du Gouvernement, la définition figurant à l'article 1er, 3°, alinéa 2, du projet n'impliquerait ni restriction ni élargissement de la notion d'"accident majeur" utilisée dans la loi. Il y aurait lieu de le préciser expressément dans le texte lui-même, d'autant plus que les termes "incendie", "explosion" et "émission" (1) ne constituent que des exemples, c'est-à-dire ne représentent pas une définition exhaustive de l'"accident majeur".

A l'article 1er, 3°, alinéa 2, il convient de supprimer, après le troisième tiret, les termes "toxiques ou", les substances toxiques faisant partie des substances dangereuses.

A l'article 1er, 4°, du projet, il est uniquement question de la protection de la population. Il ressort de

(1) Dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer le terme "uitstoot" par "emissie", comme dans la loi et la directive (82/501/CEE) du 24 juin 1982 (cf. article 1er, paragraphe 2, c)), sur la base de laquelle notamment, la loi fut élaborée.

l'article 1er de la loi que la protection de l'environnement est également visée par le législateur. Il paraît dès lors indiqué de mentionner également à l'article 1er, 4°, les conséquences adverses pour l'environnement. Selon le fonctionnaire délégué, c'est là au demeurant l'intention du Gouvernement.

A l'article 1er, 4°, premier tiret, il y aurait lieu d'écrire dans le texte néerlandais : "... aan een in artikel 2, § 1, bepaalde concentratie van gevaarlijke stoffen". Dans le texte français, on écrira le mot "article" en toutes lettres. Le texte néerlandais de la disposition qui suit le deuxième tiret mentionne des "specifieke maatregelen" à prendre dans une zone à risques; dans le texte français le terme correspondant fait défaut.

Article 2.

Dans la phrase introductive du paragraphe 1er, il existe une discordance entre le texte français et le texte néerlandais en ce qui concerne les substances dangereuses visées. Selon la déclaration du délégué du Gouvernement, il y a lieu de supprimer le mot "giftige" dans le texte néerlandais.

Les abréviations utilisées à l'article 2, § 1er, du projet sont, d'après le délégué du Gouvernement, des abréviations de termes techniques anglais couramment utilisés dans les études de risques. Le délégué a précisé que ces termes sont paraphrasés dans les textes figurant entre parenthèses.

Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire respectivement après le deuxième et le troisième tiret "... van de TLV-TWA-waarde" et "... van de MAK-waarde ...".

Si la phrase introductive de l'article 2, § 2, du projet est formulée différemment de celle de l'article 2, § 1er, la raison, selon le délégué du Gouvernement, tient en ce qu'il s'agit, au paragraphe 2, de valeurs limites différentes selon qu'on se trouve dans l'hypothèse du 1°, du 2° ou du 3°. Contrairement à l'article 2, § 1er, du projet, l'article 2, § 2, ne comprend pas d'exposition de référence, s'agissant, selon le délégué du Gouvernement, au paragraphe 2, de fortes concentrations toxiques ayant un effet nocif immédiat.

Au paragraphe 2, 3°, il conviendrait, selon le même délégué, d'écrire "substances dangereuses" et non "substances toxiques".

Article 3.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire dans la phrase introductive : "... keurt voor elke installatie de ongevallenscenario's goed die als uitgangspunt dienen voor ... zouden kunnen worden getroffen, ...". La terminologie du texte français ("... les scénarios d'accidents qui permettent de ...") n'est pas entièrement parallèle. On écrira, par ailleurs, dans le texte français "sur la base des principes suivants :".

.../...

Le "dossier de notification" évoqué au point 1. est celui visé aux articles 4 et suivants de la loi déjà citée du 21 janvier 1987. Pour plus de clarté, il y a lieu de renvoyer à ces articles dans le texte.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, la notion de "terme-source" est une notion technique se rapportant à la localisation et à la quantité de la substance dangereuse servant de base au scénario d'accidents à mettre au point. La question est de savoir s'il ne serait pas préférable d'intégrer cette définition au texte même.

Il y a lieu de remplacer dans le texte néerlandais les mots "deze die" par les mots "die welke".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
J. GIJSSELS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.