

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 1996 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "van 18 juli 1996 tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden bij de opslag van benzine en bij de verdeling ervan", heeft op 5 september 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la Nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 25 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "du 18 juillet 1996 fixant des conditions d'exploiter au stockage d'essence et à sa distribution", a donné le 5 septembre 1996 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de omzetting in het interne recht, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, van de richtlijn 94/63/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinestations. Deze richtlijn bepaalt in hoofdzaak de wijze waarop opslaginstallaties, overslaginstallaties en mobiele tanks voor benzine, alsook vul- en opslaginstallaties van benzinestations moeten worden ontworpen en geëxploiteerd.

Het ontwerp strekt ertoe de desbetreffende regels, met uitzondering van die voor de mobiele tanks voor benzine (1), op te nemen als sectorale voorwaarden in het raam van de reglementering met betrekking tot de milieuvergunning. Als zodanig vindt het ontwerp zijn rechtsgrond in artikel 6 van de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning.

(1) De normering inzake mobiele tanks voor benzine behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, bevoegd voor het vervoer (artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 10, lid 1, van de richtlijn 94/63/EG bepaalt dat de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om uiterlijk op 31 december 1995 aan de richtlijn te voldoen. De bedoelde datum is ook die vanaf wanneer een aantal bepalingen van de richtlijn op nieuwe installaties, terminals en benzinestations toegepast moeten worden (zie i.h.b. de artikelen 3, lid 2, a, 4, lid 2, a, en 6, lid 2, a).

Gelet op de datum waarop de voorliggende adviesaanvraag is ingediend, kan aan die verplichtingen niet meer voldaan worden.

Om de miskennis van die verplichtingen zoveel mogelijk te beperken, bepaalt het ontwerp dat de bepalingen van het ontworpen besluit in werking treden op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 6), en dat de bij het ontwerp opgelegde verplichtingen vanaf die datum gelden voor nieuwe installaties, terminals en benzinestations (artikelen 3, § 2, 1^o, 4, § 2, 1^o, en 5, § 2, 1^o).

In de gegeven omstandigheden is die werkwijze de beste oplossing. Het verlenen van terugwerkende kracht aan de bepalingen van het ontwerp zou immers in strijd komen met het beginsel van het verbod van terugwerking in strafzaken (artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke rechten en politieke rechten).

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Opschrift.

De datum van 18 juli 1996 is die waarop over het ontwerp werd beraadslaagd in de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Het is duidelijk dat een andere datum ingevuld zal moeten worden.

Ook de datering onderaan het ontwerp moet worden aangepast.

Aanhef.

1. In het derde lid van de aanhef moet de datum van het advies van de Raad voor het Leefmilieu (6 mei 1996) vermeld worden.

2. Aangezien het advies van de Raad van State wordt ingewonnen, moeten de vierde tot de zesde aanhefverwijzing vervangen worden door de volgende verwijzing :

"Gelet op het advies van de Raad van State;".

3. Aan het einde van de aanhef schrijve men :

"Na beraadslaging,".

.../...

Artikel 1.

1. In dit artikel komt onder meer een omschrijving voor van wat onder het begrip "opslagplaatsen van ontvlambare vloeistoffen" moet worden verstaan. Die omschrijving zou beter verwerkt worden in de definitie van het begrip "opslaginstallatie" in artikel 2, 3) (lees : 2, 3°) van het ontwerp. De volgende definitie wordt in overweging gegeven :

"3° opslaginstallatie : iedere opslagplaats van ontvlambare vloeistoffen, bedoeld in de rubriek nr. 94 van de bijlage bij de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning, die voor de opslag van benzine wordt gebruikt;".

Door te preciseren in de definitie zelf dat het gaat om een opslagplaats voor benzine, kan die precisering in de andere bepalingen van het ontwerp - zie bijvoorbeeld artikel 2, 3) en 6) - worden weggelaten.

2. Als de omschrijving van het begrip "opslagplaatsen van ontvlambare vloeistoffen" uit artikel 1 wordt weggelaten, wordt dat artikel voor het overige gereduceerd tot een overbodige bepaling. Artikel 1 kan dan ook best geschrapt worden.

Indien de stellers van het ontwerp eraan hechten om artikel 1 te behouden, dient het in elk geval met artikel 2 van plaats verwisseld te worden.

.../...

Artikel 2.

1. In de opsomming vervange men de tekens 1), 2), ... door 1°, 2°, ...

2. In verband met 3) (lees : 3°) wordt verwezen naar de opmerking 1 bij artikel 1.

3. Artikel 2, e, van de richtlijn 94/63/EG bevat een omschrijving van het begrip "mobiele tank". Aangezien dit begrip ook in het ontwerp voorkomt, zou het daarin eveneens gedefinieerd kunnen worden.

In dat geval zou de definitie best ingevoegd worden in artikel 2, tussen 4) (lees : 4°) en 5) (lees : 5°).

4. De Franse tekst van de definitie van het begrip "benzinestation" (artikel 2, 5)) stemt woordelijk overeen met die van de richtlijn 94/63/EG (artikel 2, f). Het is niet duidelijk waarom voor de Nederlandse tekst in een eigen, van de richtlijn afwijkende vertaling is voorzien.

5. De Nederlandse tekst van artikel 2, 7) (lees : 7°), stemt niet overeen met de Franse tekst.

.../...

Artikel 3.

De bepaling van paragraaf 1, tweede lid, is weliswaar overgenomen van de richtlijn 94/63/EG (artikel 3, lid 1, tweede alinea), doch lijkt op zichzelf geen normerende betekenis te hebben. Die bepaling mag dan ook uit het ontwerp weggelaten worden.

Mutatis mutandis geldt dezelfde opmerking voor de artikelen 4, § 1, tweede lid, en 5, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 4.

1. De Franse tekst van paragraaf 1, eerste lid, zou nauwer kunnen aansluiten bij die van artikel 4, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn 94/63/EG, gelezen in samenhang met het opschrift van dat artikel. Men schrijve : "Les équipements de chargement et de déchargement de réservoirs mobiles dans les terminaux ...".

2. De bepaling van paragraaf 1, derde lid, tweede volzin, is weliswaar geïnspireerd door de richtlijn 94/63/EG (artikel 4, lid 1, zesde alinea, tweede volzin), doch heeft niet het karakter van een aan de exploitant opgelegde verplichting. Die bepaling dient dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

.../...

3. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3 schrijven men "laadportalen voor tankwagens" in plaats van "laadportalen van tankwagens" (zie artikel 4, lid 3, van de richtlijn 94/63/EG).

Artikel 5.

1. Dit artikel beoogt de omzetting in het interne recht van de bepalingen van artikel 6 van de richtlijn 94/63/EG. Dit laatste artikel heeft betrekking op het vullen van opslaginstallaties van benzinestations.

De Franse tekst van artikel 5 van het ontwerp bevat een correcte weergave van de genoemde bepalingen van de richtlijn. De Nederlandse tekst daarentegen is op twee plaatsen verkeerd geredigeerd, waar hij per vergissing bepalingen van artikel 5 van de richtlijn (in verband met mobiele tanks) overneemt. Die tekst dient als volgt aangepast te worden :

- in paragraaf 1, eerste lid, schrijven men : "De vul- en opslaginstallaties van benzinestations worden ...";
- in paragraaf 2, 1^o, schrijven men : "vanaf de inwerking-treding van dit besluit op de nieuwe benzinestations".

2. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1, eerste lid, schrijven men voorts "technische voorschriften" in plaats van "technische bepalingen".

.../...

3. Naar analogie van artikel 6, lid 2, b, van de richtlijn 94/63/EG, redigere men de Nederlandse tekst van paragraaf 2, 2°, als volgt :

"vanaf 31 december 1998 :

- op de bestaande benzinestations met een debiet van meer dan 1000 m³ per jaar;
- op de bestaande benzinestations, ongeacht hun debiet, die gevestigd zijn onder permanente woon- of werkruimten;".

Bijlagen.

1. Elke bijlage moet worden gevolgd door de formule "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van ...", en dient te worden voorzien van dezelfde ondertekeningen als het ontworpen besluit.

2. De bepaling van bijlage II, punt 2, tweede lid, zou - in aangepaste vorm - opgenomen moeten worden in de tekst zelf van het ontworpen besluit.

3. De bepaling van bijlage II, punt 3, lijkt niet meer in te houden dan een omzetting in het interne recht van hetgeen bepaald is in bijlage II, punt 3, bij de richtlijn 94/63/EG. Die laatste bepaling richt zich echter tot

.../...

de Lid-Staten, niet tot de exploitanten van overslaginstallaties. Als zodanig kan die bepaling uit het ontwerp worden weggelaten (1).

Mochten de stellers van het ontwerp bedoelen een controleverplichting op te leggen aan de exploitanten, dan dient de genoemde bepaling van de bijlage zulks te preciseren.

4. In bijlage IV, punt 2.2, is sprake van een maximale tegendruk "aan de terminalzijde" van de dampopvangadaptor.

Die bepaling wijkt af van bijlage IV, punt 2.2, bij de richtlijn 94/63/EG, waarin sprake is van de "voertuigzijde" van de dampopvangadaptor.

Om nadere uitleg verzocht, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat het voorschrift van de richtlijn technisch niet correct, en dus onmogelijk na te leven is.

(1) In zoverre de bepaling van de bijlage bij de richtlijn aan de Lid-Staten een controleverplichting oplegt, lijkt zij geen verdere omzetting te vereisen. Een verplichting om "regelmatig toezicht" te houden wordt immers aan de bevoegde ambtenaren reeds opgelegd bij artikel 63 van de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning.

PORTEE DU PROJET.

Le projet soumis pour avis tend à transposer dans le droit interne, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la directive 94/63/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service. Cette directive détermine essentiellement le mode selon lequel il convient de concevoir et d'exploiter les installations de stockage, installations de chargement et réservoirs à essence mobiles, ainsi que les installations de chargement et de stockage des stations-service.

Le projet tend à inscrire les règles concernées, à l'exception de celles qui sont relatives aux réservoirs à essence mobiles (1), en tant que conditions sectorielles dans le cadre de la réglementation relative au permis d'environnement. En tant que tel, le projet tient son fondement légal de l'article 6 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement.

(1) La fixation de normes en matière de réservoirs à essence mobiles relève de la compétence de l'autorité fédérale, compétente pour les transports (article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

OBSERVATION GENERALE.

L'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/63/CE dispose que les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 1995. Cette date est également celle à partir de laquelle plusieurs dispositions de la directive doivent être appliquées aux installations, terminaux et stations-service nouveaux (voir notamment les articles 3, paragraphe 2, a, 4, paragraphe 2, a, et 6, paragraphe 2, a).

Compte tenu de la date à laquelle la demande d'avis soumise a été introduite, il ne peut plus être satisfait à ces obligations.

Afin de limiter dans la mesure du possible la méconnaissance de ces obligations, le projet dispose que les dispositions de l'arrêté en projet entrent en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 6), et que les obligations imposées par le projet s'appliquent à partir de cette date aux installations, terminaux et stations-service nouveaux (articles 3, § 2, 1^o, 4, § 2, 1^o, et 5, § 2, 1^o).

Dans les circonstances données, ce procédé constitue la solution la meilleure. En effet, une rétroactivité accordée aux dispositions du projet irait à l'encontre du principe de l'interdiction de la rétroactivité en matière pénale (article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

La date du 18 juillet 1996 est celle à laquelle le projet a fait l'objet d'une délibération au sein du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il conviendra manifestement d'indiquer une autre date.

Il y aura lieu également d'adapter la datation figurant au bas du projet.

Préambule.

1. Au troisième alinéa du préambule, il conviendrait de mentionner la date de l'avis du Conseil de l'Environnement (le 6 mai 1996).

2. Dès lors que l'avis du Conseil d'Etat est recueilli, il y aurait lieu de remplacer les quatrième à sixième alinéas du préambule par l'alinéa suivant :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

3. En fin de préambule, il conviendrait d'écrire :

"Après délibération,".

.../...

Article 1er.

1. Cet article comporte entre autres une définition de ce qu'il faut entendre par la notion "dépôts de liquides inflammables". Il serait préférable d'inscrire cette définition dans la définition de la notion d'"installation de stockage", figurant à l'article 2, 3) (lire : 2, 3°) du projet. La définition suivante est suggérée :

"3° installation de stockage : tout dépôt de liquides inflammables visé à la rubrique n° 94 de l'annexe à l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, utilisé pour le stockage d'essence;".

Du moment qu'il est précisé dans la définition même qu'il s'agit d'un dépôt d'essence, cette précision peut être omise dans d'autres dispositions du projet - voir par exemple l'article 2, 3) et 6).

2. Si la définition de la notion de "dépôts de liquides inflammables" est omise de l'article 1er, cet article se réduit pour le surplus à une disposition superflue. Il serait donc préférable de supprimer l'article 1er.

Si les auteurs du projet tiennent à conserver l'article 1er, il devrait en tout état de cause prendre la place de l'article 2, et vice versa.

.../...

Article 2.

1. Dans l'énumération, il y aurait lieu de remplacer les signes 1), 2), ... par 1º, 2º, ...

2. En ce qui concerne le point 3) (lire : 3º) l'on voudra bien se référer à l'observation 1, relative à l'article 1er.

3. L'article 2, e, de la directive 94/63/CE contient une définition de la notion de "réservoir mobile". Dès lors que cette notion figure également dans le projet, une définition pourrait en être inscrite également dans celui-ci.

Dans cette hypothèse, il serait préférable d'insérer la définition à l'article 2, entre les points 4) (lire : 4º) et 5) (lire : 5º).

4. Le texte français de la définition de la notion de "station-service" (article 2, 5)) correspond littéralement à celle de la directive 94/63/CE (article 2, f). L'on n'aperçoit pas pourquoi le texte néerlandais comporte une traduction propre, s'écartant de la directive.

5. Le texte néerlandais de l'article 2, 7) (lire : 7º) ne correspond pas au texte français.

.../...

Article 3.

Il est vrai que le paragraphe 1er, alinéa 2, est emprunté à la directive 94/63/CE (article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa), mais il paraît n'avoir en lui-même aucune signification normative. Cette disposition peut, dès lors, être omise du projet.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour les articles 4, § 1er, alinéa 2, et 5, § 1er, alinéa 2, du projet.

Article 4.

1. Le texte français du paragraphe 1er, alinéa 1er, pourrait correspondre plus étroitement à celui de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 94/63/CE, combiné avec l'intitulé de cet article. Il conviendrait d'écrire : "Les équipements de chargement et de déchargement de réservoirs mobiles dans les terminaux ...".

2. Il est vrai que le paragraphe 1er, alinéa 3, deuxième phrase, est inspiré de la directive 94/63/CE (article 4, paragraphe 1, sixième alinéa, deuxième phrase), mais il ne présente pas le caractère d'une obligation imposée à l'exploitant. Il y aurait donc lieu d'omettre cette disposition du projet.

.../...

3. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, il conviendrait d'écrire "laadportalen voor tankwagens" au lieu de "laadportalen van tankwagens" (voir l'article 4, paragraphe 3, de la directive 94/63/CE).

Article 5.

1. Cet article tend à transposer dans le droit interne l'article 6 de la directive 94/63/CE. Ce dernier article est relatif au remplissage des installations de stockage des stations-service.

Si le texte français de l'article 5 du projet rend correctement les dispositions précitées de la directive, le texte néerlandais par contre est rédigé de manière fautive à deux endroits, où il reproduit par erreur des dispositions de l'article 5 de la directive (relatives aux réservoirs mobiles). Il y aurait lieu d'adapter ce texte comme suit :

- au paragraphe 1er, alinéa 1er, il conviendrait d'écrire : "De vul- en opslaginstallaties van benzinstations worden ...";
- au paragraphe 2, 1^o, il y aurait lieu d'écrire : "vanaf de inwerkingtreding van dit besluit op de nieuwe benzinstations".

.../...

2. Il conviendrait en outre, dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 1er, d'écrire "technische voorschriften" au lieu de "technische bepalingen".

3. Par analogie avec l'article 6, paragraphe 2, b, de la directive 94/63/CE, il y aurait lieu de rédiger le texte néerlandais du paragraphe 2, 2°, comme suit :

"vanaf 31 december 1998 :

- op de bestaande benzinestations met een debiet van meer dan 1000m³ per jaar;
- op de bestaande benzinestations, ongeacht hun debiet, die gevestigd zijn onder permanente woon- of werkruimten;"

Annexes.

1. Chaque annexe doit être suivie de la formule "Vu pour être annexé à l'arrêté du ..." et doit être pourvue des mêmes signatures que l'arrêté en projet.

2. Il conviendrait d'inscrire, sous une forme adaptée, dans le texte même de l'arrêté en projet la disposition de l'annexe II, point 2, alinéa 2.

.../...

3. L'annexe II, point 3, paraît ne contenir rien de plus que la transposition dans le droit interne de l'annexe II, point 3, de la directive 94/63/CE. Toutefois, cette dernière disposition s'adresse aux Etats membres, non aux exploitants d'installations de chargement. En tant que telle, la disposition concernée peut être omise du projet (1).

Si les auteurs du projet visent à imposer une obligation de contrôle aux exploitants, il conviendrait de le préciser dans la disposition susvisée de l'annexe.

4. L'annexe IV, point 2.2, fait mention d'une contre-pression maximale "sur le côté terminal" de l'adaptateur pour la collecte des vapeurs.

Cette disposition s'écarte de l'annexe IV, point 2.2, de la directive 94/63/CE, qui fait état du "côté véhicule" de l'adaptateur pour la collecte des vapeurs.

(1) Dans la mesure où la disposition de l'annexe à la directive impose une obligation de contrôle aux Etats membres, elle paraît ne requérir aucune mise en oeuvre plus avancée. En effet, l'article 63 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement impose déjà aux fonctionnaires et agents compétents l'obligation de procéder à une "surveillance périodique".

Le délégué du gouvernement, qui avait été invité à fournir de plus amples précisions, a déclaré que la prescription de la directive n'est pas correcte du point de vue technique et donc impossible à respecter.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. ALEN,

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. DE BRABANDERE.