

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 12 december 1996 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende het afvalregister", heeft op 17 december 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, 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 12 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif au registre de déchets", a donné le 17 décembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"L'urgence est motivée par le fait que la date d'expiration du délai de transposition des obligations découlant des directives précitées est le 27 juin 1995.

Si effectivement l'ordonnance du 7 mars 1991 a transposé de manière correcte et dans les délais l'obligation de tenue d'un registre déchets, il n'est pas de même pour les conditions d'application de cette obligation.

Il convient dès lors, de déterminer, sans plus attendre, le champ d'application de l'obligation de tenue de ce registre et d'en préciser le contenu".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, in het interne recht de bepalingen betreffende het houden van een afvalstoffenregister om te zetten welke vervat zijn in artikel 14 van de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, gewijzigd bij de richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, evenals in artikel 4 van de richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen.

Te dien einde bepaalt het ontworpen besluit welke personen ertoe verplicht zijn een afval(stoffen)register te houden (artikel 1) en welke gegevens in dat register moeten worden opgenomen (artikelen 2 en 3). Luidens artikel 4 van het ontwerp dient een register te worden gehouden per bedrijfszetel en per kalenderjaar en moet het gedurende een periode van drie jaar worden bewaard en, op eenvoudig verzoek, ter beschikking worden gesteld van het Instituut (lees : het Brussels Instituut voor Milieubeheer). Artikel 5 ten slotte voorziet in de opheffing van een aantal bepalingen waarbij voor bepaalde categorieën van afvalstoffen de verplichting tot het houden van een register wordt opgelegd.

2. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van

.../...

12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, is het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, o.m. bevoegd voor "het afvalstoffenbeleid".

Op die principiële bevoegdheid van de gewesten wordt door het voornoemde artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2° en 3°, ten behoeve van de federale overheid een uitzondering gemaakt wat "het radioactief afval" en "de doorvoer van afvalstoffen" betreft.

Hoewel zulks niet met zoveel woorden in het ontwerp wordt bepaald (1), heeft het ontworpen besluit kennelijk geen betrekking op radioactief afval. Dat blijkt impliciet maar zeker uit de verwijzing, in de aanhef van het ontworpen besluit, naar de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen die rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling (zie infra, opmerking 3) : luidens artikel 3, eerste lid, 1°, van die ordonnantie vallen "radioactieve afvalstoffen" immers buiten haar toepassingsgebied. Ook de in de aanhef van het ontwerp opgenomen verwijzingen naar de voornoemde richtlijnen 75/442/EEG en 91/689/EEG en naar de op grond van de eerstvernoemde richtlijn vastgestelde beschikking (niet :

(1) De begrippen "afvalstoffen" en "gevaarlijke afvalstoffen" worden in het ontwerp niet uitdrukkelijk omschreven.

beslissing) 94/3/EG van de Commissie van 20 december 1993, leiden tot die conclusie (1).

Het ontwerp heeft evenmin betrekking op de aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid van de doorvoer van afvalstoffen.

3. De vereiste rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan worden gevonden in artikel 16 van de voornoemde ordonantie van 7 maart 1991. Die bepaling machtigt de regering om aan de "verwijderaars van afvalstoffen" (paragraaf 1) en aan "de producenten, ophalers, vervoerders, kopers of bezitters van bepaalde categorieën niet-huishoudelijke afvalstoffen" (paragraaf 2) de verplichting op te leggen een register te houden.

Het kan volstaan, in de aanhef van het ontworpen besluit, naar dat artikel 16 (niet alleen naar paragraaf 1, 1°, van dat artikel) te verwijzen. De vermelding van de artikelen 13, 4°, en 15, § 1, kan worden geschrapt.

4.1. Ter voldoening aan het voorschrift van artikel 4, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 houdende regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor

(1) Uit artikel 2, lid 1, b), i), van de richtlijn 75/442/EEG, gewijzigd bij de richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, blijkt dat radioactieve afvalstoffen buiten de werkingssfeer van die richtlijn vallen, en luidens artikel 1, lid 3, van de richtlijn 91/689/EEG gelden, voor de toepassing van die richtlijn, de definities van de richtlijn 75/442/EEG.

het Leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, diende het ontwerp voor advies te worden voorgelegd aan deze Raad. Het zevende lid van de aanhef doet ervan blijken dat dit voorschrift werd nageleefd en dat de Raad op 15 april 1996 effectief advies heeft gegeven.

4.2. Luidens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

Ter inachtneming van dat voorschrift dient het achtste lid van de aanhef van het ontworpen besluit, waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, door de volgende leden te worden vervangen :

"Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op artikel 84, eerste lid, 2º, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door ... (verder zoals in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 17 december 1996;".

5. Wat het taalgebruik en de zinsbouw betreft, dient inzonderheid de Nederlandse tekst van het ontwerp grondig te worden herzien.

.../...

Discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst moeten daarbij worden weggewerkt. Dit geldt o.m. voor :

- artikel 1, § 1, 3º, b (lees : artikel 1, 3º, b) : "naar de twee andere gewesten"/"vers les deux autres Régions flamande et wallonne" (men schrijve overigens beter : "naar een ander gewest"/"vers une autre région");
- artikel 2, § 1, tweede streepje (lees : § 1, 2º) : "in massa of in volume"/"en masse et en volume";
- artikel 4, waar in de Nederlandse tekst in het eerste lid sprake is van "bedrijfszetel" en in het tweede lid van "hoofdzetel", terwijl in de Franse tekst de termen "siège d'exploitation" en "siège de l'exploitation" worden gebruikt;
- artikel 5 : "ingetrokken"/"abrogés".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. Men redigere het tweede en het derde lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, inzonderheid op artikel 14, gewijzigd bij de richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991;

.../...

Gelet op de richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, inzonderheid op artikel 4;".

2. In de aanhef moet een verwijzing worden opgenomen naar al de besluiten waarvan het ontwerp de wijziging beoogt (zie artikel 5 van het ontwerp).

In de verwijzing naar een van die besluiten, in het vijfde lid van de aanhef, schrijve men in de Nederlandse tekst "19 september 1991" in plaats van "19 december 1991".

3. De verwijzing naar het besluit van 23 maart 1994, in het zesde lid van de aanhef, moet worden weggelaten. Het ontworpen besluit beoogt immers niet de wijziging van dat besluit van 23 maart 1994, en dat besluit kan uiteraard niet de vereiste rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling, die immers van dezelfde hiërarchische rang is.

Artikel 1.

1. Men schrappe het teken "§ 1". Het artikel bevat immers slechts één lid.

2. In artikel 1, § 1, 2º, (lees : artikel 1, 2º) dient het besluit van 23 maart 1994 met zijn correct opschrift te worden vermeld. Men schrijve dus :

.../...

"... besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 maart 1994 betreffende het beheer van afvalstoffen afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg;".

Artikel 2.

1. Overeenkomstig de terzake geldende regels van de formele legistiek, dienen voor de aanduiding van de onderscheiden onderdelen van de opsomming opgenomen in paragraaf 1 van dit artikel de tekens 1^o, 2^o, 3^o ... te worden gebruikt in plaats van streepjes.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3, § 1, tweede lid, en 5 van het ontwerp.

2. Het is de Raad van State niet duidelijk hoe het bepaalde in paragraaf 1 zich verhoudt tot paragraaf 2. Wellicht moet in paragraaf 2 worden geschreven : "Het register van de producent van gevaarlijke (en speciale ?) afvalstoffen «mag bestaan» uit de facturen van de afvalophaling".

Artikel 4.

Het is niet duidelijk hoe het bepaalde in artikel 3, § 2, zich verhoudt tot het tweede lid van artikel 4. Wellicht geldt artikel 4, tweede lid, niet voor de "afvalverwijderaars" en dient dat lid te worden voorafgegaan door de woorden "Behoudens toepassing van artikel 3, § 2,".

.../...

Artikel 5.

1. Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt : "Opgeheven worden :".

2. In de Nederlandse tekst van dit artikel schrijven, in het opschrift van de eerste drie besluiten waarnaar wordt verwezen, telkens "houdende regeling" in plaats van "tot regeling".

Bijlagen.

Elke bijlage dient in fine aangevuld te worden met de gebruikelijke formule "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van ...", gevolgd door de handtekeningen zoals die onder het ontworpen besluit zelf voorkomen.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"L'urgence est motivée par le fait que la date d'expiration du délai de transposition des obligations découlant des directives précitées est le 27 juin 1995.

Si effectivement l'ordonnance du 7 mars 1991 a transposé de manière correcte et dans les délais l'obligation de tenue d'un registre déchets, il n'est pas de même pour les conditions d'application de cette obligation.

Il convient dès lors, de déterminer, sans plus attendre, le champ d'application de l'obligation de tenue de ce registre et d'en préciser le contenu".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à faire les observations suivantes.

*

* *

.../...

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, à transposer dans le droit interne les dispositions relatives à la tenue d'un registre de déchets, contenues à l'article 14 de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, ainsi qu'à l'article 4 de la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux.

A cette fin, l'arrêté en projet dispose quelles personnes sont tenues de tenir à jour un registre de déchets (article 1er) et quelles données doivent être inscrites dans ce registre (articles 2 et 3). Selon l'article 4 du projet, un registre doit être tenu par siège d'exploitation et par année civile et il doit être conservé pendant une période de trois ans et mis à la disposition de l'Institut sur simple demande (lire : de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement). Enfin, l'article 5 prévoit la suppression d'un certain nombre de dispositions imposant pour certaines catégories de déchets l'obligation de tenir un registre.

2. En vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en ce qui

.../...

concerne l'environnement et la politique de l'eau, notamment pour "la politique des déchets".

L'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2^o et 3^o, établit en faveur de l'autorité fédérale une exception à cette compétence de principe des régions en ce qui concerne "les déchets radioactifs" et "le transit des déchets".

Bien que le projet ne le dispose pas explicitement (1), l'arrêté en projet ne concerne manifestement pas les déchets radioactifs. C'est ce qui appert implicitement mais d'une manière évidente de la référence que le préambule de l'arrêté en projet fait à l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets, qui procure un fondement légal à la réglementation en projet (voir l'observation 3 ci-dessous) : en effet, selon l'article 3, alinéa 1er, 1^o, de cette ordonnance, les "déchets radioactifs" sont exclus de son champ d'application. La même conclusion se dégage également des références que le préambule du projet fait aux directives précitées 75/442/CEE et 91/689/CEE et à la décision 94/3/CEE de la Commission du 20 décembre 1993, prise sur la base de la première directive citée (2).

(1) Le projet ne contient aucune définition expresse des notions de "déchets" et de "déchets dangereux".

(2) Il ressort de l'article 2, paragraphe 1, b), i), de la directive 75/442/CEE, modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, que les déchets radioactifs échappent au champ d'application de cette directive, et l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 91/689/CEE dispose que pour l'application de cette directive les définitions des termes utilisés sont celles de la directive 75/442/CEE.

Le projet ne concerne pas davantage le transit des déchets, matière réservée à l'autorité fédérale.

3. Le fondement légal requis pour la réglementation en projet peut être trouvé à l'article 16 de l'ordonnance du 7 mars 1991, précitée. Cette disposition autorise le gouvernement à imposer l'obligation de tenir un registre aux "éliminateurs de déchets" (paragraphe 1er) et aux "producteurs, collecteurs, transporteurs, acquéreurs ou détenteurs de certaines catégories de déchets non ménagers" (paragraphe 2).

Il peut suffire, dans le préambule de l'arrêté en projet, de viser cet article 16 (et non uniquement le paragraphe 1er, 1^o, de cet article). La mention des articles 13, 4^o, et 15, § 1er, peut être supprimée.

4.1. Afin de satisfaire à l'article 4, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale, le projet devait être soumis pour avis à ce Conseil. Il appert du septième alinéa du préambule que cette prescription a été observée et que le Conseil a effectivement émis son avis le 15 avril 1996.

4.2. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la motivation figurant dans la demande

.../...

d'avis quant au caractère urgent de celle-ci doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Afin de respecter cette prescription, il conviendrait de remplacer le huitième alinéa du préambule de l'arrêté en projet, qui vise l'avis du Conseil d'Etat, par les alinéas suivants :

"Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 84, alinéa 1er, 2°, remplacé par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence motivée par ... (la suite comme dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 17 décembre 1996;".

5. En ce qui concerne la correction du langage et la syntaxe, il conviendrait de soumettre le texte du projet, en particulier la version néerlandaise, à une révision approfondie.

A cette occasion, il y aurait lieu d'éliminer les discordances entre le texte français et le texte néerlandais. Tel est notamment le cas pour :

- l'article 1er, § 1er, 3°, b (lire : l'article 1er, 3°, b) : "vers les deux autres Régions flamande et wallonne"/"naar de twee andere gewesten" (il serait d'ailleurs

.../...

- préférable d'écrire : "vers une autre région"/"naar een ander gewest");
- l'article 2, § 1er, deuxième tiret (lire : § 1er, 2º) : "en masse et en volume"/"in massa of in volume";
 - l'article 4, où le texte néerlandais utilise à l'alinéa 1er le terme "bedrijfszetel", contre "hoofdzetel" à l'alinéa 2, tandis que le texte français utilise les termes "siège d'exploitation" et "siège de l'exploitation";
 - l'article 5 : "abrogés"/"ingetrokken".

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. Il y aurait lieu de rédiger les deuxième et troisième alinéas du préambule comme suit :

"Vu la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, notamment l'article 14, modifié par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991;

Vu la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, notamment l'article 4;".

.../...

2. Il conviendrait d'inclure dans le préambule une mention de tous les arrêtés que le projet tend à modifier (voir l'article 5 du projet).

Dans la référence à l'un de ces arrêtés, au cinquième alinéa du préambule, il y aurait lieu d'écrire dans le texte néerlandais "19 september 1991" au lieu de "19 december 1991".

3. Il conviendrait d'omettre, au sixième alinéa du préambule, la mention de l'arrêté du 23 mars 1994. En effet, l'arrêté en projet ne tend pas à modifier cet arrêté du 23 mars 1994, lequel ne peut d'ailleurs évidemment pas procurer le fondement légal requis à la réglementation en projet, qui se situe au même niveau hiérarchique.

Article 1er.

1. Il y aurait lieu de supprimer la mention "§ 1er". En effet, l'article ne comporte qu'un seul alinéa.

2. A l'article 1er, § 1er, 2^o (lire : article 1er, 2^o), il conviendrait de mentionner l'arrêté du 23 mars 1994 avec son intitulé correct. Il y aurait donc lieu d'écrire :

"... l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 1994 relatif à la gestion des déchets résultant d'activités de soins de santé;"

.../...

Article 2.

1. Conformément aux règles de la légistique formelle, applicables en la matière, il conviendrait, pour l'indication des différents éléments de l'énumération figurant au paragraphe 1er de cet article, de faire usage des mentions 1^o, 2^o, 3^o, ... au lieu de tirets.

La même observation vaut pour les articles 3, § 1er, alinéa 2, et 5 du projet.

2. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la relation entre le paragraphe 1er et le paragraphe 2. Sans doute convient-il d'écrire au paragraphe 2 : "Le registre du producteur de déchets dangereux (et spéciaux ?) «peut se composer» des factures de collecte des déchets".

Article 4.

On n'aperçoit pas la relation entre l'article 3, § 2, et l'alinéa 2 de l'article 4. Il se peut que l'article 4, alinéa 2, ne s'applique pas aux "éliminateurs de déchets"; dans ce cas, il conviendrait de faire précéder cet alinéa par les mots "Sauf application de l'article 3, § 2,".

.../...

Article 5.

1. Il y aurait lieu de rédiger la phrase liminaire de cet article comme suit : "Sont abrogés :".

2. Dans le texte néerlandais de cet article, il conviendrait d'écrire chaque fois, dans l'intitulé des trois premiers arrêtés visés, "houdende regeling" au lieu de "tot regeling".

Annexes.

Il y aurait lieu de compléter chaque annexe, in fine, par la formule usuelle : "Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du ...", suivie des mêmes signatures que celles figurant sous l'arrêté en projet lui-même.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

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. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.