

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.982/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 december 2000 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht", heeft op 3 mei 2001 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.982/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 4 décembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant", a donné le 3 mai 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt de omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht.

Het ontwerp bepaalt de grenswaarden en de toegestane overschrijdingsmarges voor de concentraties in de lucht van benzeen (artikel 3 en bijlage I) en van koolmonoxide (artikel 4 en bijlage II). Het voorziet voorts in een regeling betreffende de beoordeling van die concentraties (artikel 5 en bijlagen III tot VII) en in voorschriften betreffende de voorlichting van het publiek terzake (artikel 6).

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond van de ontworpen regeling worden gezocht in de artikelen 4, 5 en 6 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit.

2.1. De voornoemde artikelen 4 en 5 machtigen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om respectievelijk de grenswaarden voor de concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht en de tijdelijke overschrijdingsmarges vast te stellen. Die artikelen bieden rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen.

.../...

Artikel 6 van de ordonnantie van 25 maart 1999 heeft betrekking op het programma voor structurele verbetering van de luchtkwaliteit dat moet worden opgesteld door het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM). Dat artikel, meer bepaald paragraaf 3 ervan, blijkt rechtsgrond te bieden voor artikel 6, § 2, van het ontwerp.

2.2. In artikel 5, § 2, van het ontwerp, en in de bijlagen IV en V, worden criteria vastgesteld met betrekking tot de plaatsing en het minimumaantal van de monsternemingspunten. Voor die bepalingen biedt artikel 9 van de ordonnantie van 25 maart 1999 een specifieke rechtsgrond : de bepalingen sub 1° en 2° van dat artikel 9 machtigen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering immers om de plaats en het minimumaantal bemonsteringspunten te bepalen.

2.3. Wat de in artikel 6 van het ontwerp vervatte regeling inzake de voorlichting van het publiek betreft, kan een specifieke rechtsgrond worden gevonden in artikel 16, § 2, van de ordonnantie van 25 maart 1999 : die bepaling machtigt de regering om de verspreidingswijze en de inhoud te bepalen van het "bulletin" waarmee continue informatie over de luchtkwaliteit wordt verstrekt aan de bevolking.

2.4. Voor de bepaling van artikel 5, § 6, van het ontwerp ten slotte, waarbij aan het BIM de taak wordt opgedragen om informatie te verstrekken aan de Europese Commissie, dient de rechtsgrond te worden gezocht in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989. Dat artikel 3, § 3, machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om bijkomende taken op te dragen aan het BIM.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, dienen, in het eerste lid van de aanhef, de woorden "inzonderheid op de artikelen 4, 5 en 6" te worden vervangen door "inzonderheid op de artikelen 4, 5, 6, § 3, 9 en 16, § 2".

Indien echter ingegaan wordt op de suggestie om artikel 6, § 2, uit het ontwerp weg te laten (zie opmerking 3 bij artikel 6), dient de verwijzing naar artikel 6 van de ordonnantie van 25 maart 1999 te worden weggelaten.

Bovendien moet, in een nieuw tweede lid van de aanhef, in elk geval worden verwezen naar artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

2. Artikel 10 van de voornoemde richtlijn 2000/69/EG schrijft voor dat, in de bepalingen waarbij de lidstaten voorzien in de omzetting van de richtlijn, een verwijzing naar de richtlijn moet worden opgenomen. Ter inachtneming van dat voorschrift dient, in een nieuw derde lid van de aanhef, te worden verwezen naar richtlijn 2000/69/EG.

.../...

3. De verwijzing, in het derde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt), naar het advies van de Raad van State zou best worden aangevuld met de vermelding van het nummer en de datum van het voorliggende advies. Men schrijve dus : "Gelet op advies 30.982/3 van de Raad van State, gegeven op 3 mei 2001;".

Artikel 1

In de Nederlandse tekst van 1° moeten de woorden "in de lucht" worden ingevoegd na de woorden "concentraties van benzeen en koolmonoxide".

Artikel 2

In de bepaling sub 7° van dit artikel moeten de woorden "artikel 5 van de ordonnantie" worden vervangen door "artikel 7 van de ordonnantie".

Artikel 3

1. Bijlage I bij het ontwerp bevat geen genummerde onderdelen. In het eerste en het tweede lid van artikel 3 dienen de woorden "bijlage I, deel I" bijgevolg telkens te worden vervangen door "bijlage I".

Een analoge opmerking geldt voor de verwijzing naar bijlage II in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp.

.../...

2. In het tweede lid van artikel 3 dienen de woorden "artikel 8 van richtlijn 1996/62/EG" te worden vervangen door "artikel 8 van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit".

Artikel 5

Luidens paragraaf 6 van dit artikel dient het BIM de Europese Commissie "uiterlijk op 1 januari 2003" in kennis te stellen van de gebruikte meetmethodes.

Artikel 10 van de voornoemde richtlijn 2000/69/EG schrijft evenwel voor dat "uiterlijk op 13 december 2002" aan de richtlijn moet zijn voldaan. De woorden "uiterlijk op 1 januari 2003" in artikel 5, § 6, van het ontwerp zouden derhalve beter worden vervangen door "uiterlijk op 13 december 2002". De gemachtigde van de regering is het daarmee eens.

Artikel 6

1. Ter wille van de overeenstemming met de terminologie gehanteerd in artikel 7, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2000/69/EG, moeten, in de Nederlandse tekst van artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp, de woorden "geëigende organisaties" en "relevante instanties" worden vervangen door respectievelijk "in aanmerking komende organisaties" en "belanghebbende instanties".

.../...

2. In de Nederlandse tekst van de paragrafen 2 en 3 wordt, in navolging van wat bepaald wordt in artikel 7, leden 2 en 3, van richtlijn 2000/69/EG, verwezen naar respectievelijk "de in lid 1 bedoelde organisaties" en "de in de leden 1 en 2 bedoelde organisaties".

Artikel 6 van het ontwerp is evenwel, zoals gebruikelijk is in internrechtelijke regelgeving, ingedeeld in paragrafen, en niet in genummerde leden. De woorden "de in lid 1 bedoelde organisaties" en "de in de leden 1 en 2 bedoelde organisaties" moeten dan ook worden vervangen door respectievelijk "de in § 1 bedoelde organisaties" en "de in de §§ 1 en 2 bedoelde organisaties".

In de Franse tekst schrijve men telkens "§ 1^{er}".

3. De bepaling van artikel 6, § 2, van het ontwerp heeft een reikwijdte die ruimer is dan die van de grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide. Eigenlijk hoort die bepaling in het ontwerp niet thuis, en zou ze daaruit beter worden weggelaten.

Bijlage I

1. In de Nederlandse tekst van de kolom "Overschrijdingsmarge" wordt bepaald dat de overschrijdingsmarge van 5 µg/m³ geldt "bij de inwerkingtreding van dit besluit". In de Franse tekst wordt verwezen naar "le jour de l'entrée en vigueur de la présente directive". De Franse tekst moet worden aangepast.

.../...

Ter wille van de overeenstemming met de redactie van bijlage I bij richtlijn 2000/69/EG, zouden de bepalingen van de kolom "Overschrijdingsmarge" overigens beter worden geredigeerd als volgt :

"5 µg/m³ (100 %) bij de inwerkingtreding van dit besluit, op 1 januari 2006 en daarna om de 12 maanden met 1 µg/m³ afnemend tot 0 % op 1 januari 2010".

Dezelfde opmerkingen gelden voor de analoge bepalingen van bijlage II bij het ontwerp.

2. De verwijzing in voetnoot 1 van bijlage I naar "artikel 3, lid 2," is kennelijk een verwijzing naar artikel 3, lid 2, van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit.

Indien een dergelijke verwijzing voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest relevant is, zou in de voetnoot vermeld moeten worden om welke zones het concreet gaat.

Bijlage III

In de Franse tekst van de tabellen opgenomen in punt I moeten de percentages van de grenswaarden inzake de onderste beoordelingsdrempels onderling van plaats worden gewisseld : het percentage voor benzeen (sub a) is "40 %" in plaats van "50 %"; dat voor koolmonoxide (sub b) is "50 %" in plaats van "40 %".

.../...

Bijlage IV

In de Nederlandse tekst van punt II, tweede lid, dient tussen het vijfde en het zesde streepje de volgende tekst te worden ingevoegd "- veiligheid van het publiek en personeel;".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à transposer dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale, la directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant.

Le projet fixe les valeurs limites et les marges de dépassement autorisées des concentrations dans l'air ambiant de benzène (article 3 et annexe I) et de monoxyde de carbone (article 4 et annexe II). Il prévoit également un certain nombre de règles relatives à l'évaluation de ces concentrations (article 5 et annexes III à VII) et à l'information du public à ce sujet (article 6).

2. Selon le préambule du projet, le régime en projet trouve son fondement légal aux articles 4, 5 et 6 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

2.1. Les articles 4 et 5 précités habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à établir respectivement les valeurs limites des concentrations de polluants atmosphériques et les marges de dépassement temporaires. Ces articles constituent le fondement légal de la plupart des dispositions en projet.

L'article 6 de l'ordonnance du 25 mars 1999 concerne le programme d'amélioration structurelle de la qualité de l'air que doit élaborer l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE). Cet article, et plus

.../...

précisément le paragraphe 3 de celui-ci, constitue le fondement légal de l'article 6, § 2, du projet.

2.2. L'article 5, § 2, du projet et les annexes IV et V fixent des critères relatifs à l'emplacement et au nombre minimal des points de prélèvement. Ces dispositions trouvent leur fondement légal spécialement à l'article 9 de l'ordonnance du 25 mars 1999 : les dispositions figurant sous 1° et 2° de cet article 9 autorisent en effet le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à fixer l'emplacement et le nombre minimal des points d'échantillonnage.

2.3. En ce qui concerne les règles relatives à l'information du public énoncées à l'article 6 du projet, un fondement légal spécifique peut être trouvé à l'article 16, § 2, de l'ordonnance du 25 mars 1999 : cette disposition habilite le gouvernement à déterminer les modalités de diffusion ainsi que le contenu du "bulletin" au moyen duquel une information continue est fournie à la population en ce qui concerne la qualité de l'air ambiant.

2.4. Enfin, l'article 5, § 6, du projet, qui charge l'IBGE d'informer la Commission européenne, trouve son fondement légal à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, confirmé par la loi du 16 juin 1989. Cet article 3, § 3, permet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de charger l'IBGE de missions supplémentaires.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations faites ci-dessus en ce qui concerne le fondement légal, il conviendrait, dans le premier alinéa du préambule, de remplacer les mots "notamment les articles 4, 5 et 6" par "notamment les articles 4, 5, 6, § 3, 9 et 16, § 2".

Si, toutefois, il est donné suite à la suggestion d'omettre l'article 6, § 2, du projet (voir l'observation 3 faite sous l'article 6), il faudra supprimer la référence à l'article 6 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Par ailleurs, il conviendrait d'insérer un nouveau deuxième alinéa dans le préambule afin de viser en tout cas l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, confirmé par la loi du 16 juin 1989.

2. L'article 10 de la directive 2000/69/CE précitée prévoit que les dispositions par lesquelles les Etats membres pourvoient à la transposition de la directive doivent contenir une référence à la directive. Afin de respecter cette prescription, il y aurait lieu d'insérer un nouveau troisième alinéa dans le préambule afin de faire référence à la directive 2000/69/CE.

.../...

3. La référence à l'avis du Conseil d'Etat, qui figure dans le troisième alinéa du préambule (qui devient le cinquième alinéa), devrait être complétée en indiquant le numéro et la date du présent avis. On écrira par conséquent : "Vu l'avis 30.982/3 du Conseil d'Etat, donné le 3 mai 2001;".

Article 1er

Dans le texte néerlandais du 1°, il conviendrait d'insérer les termes "in de lucht" à la suite des termes "concentraties van benzeen en koolmonoxide".

Article 2

Dans la disposition figurant au point 7° de cet article, il y aurait lieu de remplacer les termes "l'article 5 de l'ordonnance" par "l'article 7 de l'ordonnance".

Article 3

1. L'annexe I du projet ne comporte pas de divisions numérotées. Dans les alinéas 1er et 2 de l'article 3, il conviendra par conséquent de remplacer chaque fois les termes "au point I de l'annexe I" par les termes "à l'annexe I".

La référence à l'annexe II, faite à l'article 4, alinéa 2, du projet, appelle une observation similaire.

.../...

2. A l'alinéa 2 de l'article 3, les mots "l'article 8 de la directive 1996/62/CE" doivent être remplacés par "l'article 8 de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant".

Article 5

Selon le paragraphe 6 de cet article, l'IBGE doit informer la Commission européenne "au plus tard au 1er janvier 2003" des méthodes de mesure utilisées.

Or, l'article 10 de la directive 2000/69/CE précitée prescrit que les Etats membres devront s'être conformés à la directive "au plus tard le 13 décembre 2002". De l'accord du délégué du gouvernement, mieux vaudrait dès lors remplacer les mots "au plus tard au 1er janvier 2003", qui figurent à l'article 5, § 6, du projet, par les mots "au plus tard le 13 décembre 2002".

Article 6

1. Dans un souci de concordance avec la terminologie utilisée à l'article 7, paragraphe 1, alinéa 1er, de la directive 2000/69/CE, il y a lieu dans le texte néerlandais de l'article 6, § 1er, alinéa 1er, du projet, de remplacer les mots "geëigende organisaties" et "relevante instanties" respectivement par "in aanmerking komende organisaties" et "belanghebbende instanties".

.../...

2. Suivant l'énoncé de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la directive 2000/69/CE, le texte néerlandais des paragraphes 2 et 3 fait référence respectivement à "de in lid 1 bedoelde organisaties" et "de in de leden 1 en 2 bedoelde organisaties".

Ainsi que le veut l'usage dans la législation interne, le texte néerlandais de l'article 6 du projet est toutefois divisé en paragraphes et non pas en "leden" numérotés. Les mots "de in lid 1 bedoelde organisaties" et "de in de leden 1 en 2 bedoelde organisaties" doivent dès lors être remplacés respectivement par "de in § 1 bedoelde organisaties" et "de in de §§ 1 en 2 bedoelde organisaties".

Dans le texte français, on écrira chaque fois "§ 1er".

3. La portée de l'article 6, § 2, du projet, est plus étendue que celle des valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone. En réalité, cette disposition n'a pas sa place dans le projet et il serait préférable de l'y supprimer.

Annexe I

1. Le texte néerlandais de la colonne "Overschrijdingsmarge" prévoit que la marge de dépassement de $5\mu\text{g}/\text{m}^3$ s'applique "bij de inwerkingtreding van dit besluit". Le texte français fait pour sa part référence "(au) jour de l'entrée en vigueur de la présente directive". Il conviendra d'adapter le texte français.

.../...

Dans un souci de concordance avec la rédaction de l'annexe I de la directive 2000/69/CE, mieux vaudrait d'ailleurs rédiger comme suit les dispositions figurant dans la colonne "Marge de dépassement" :

"5 µg/m³ (100%) à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, diminuant le 1er janvier 2006 et ensuite tous les 12 mois de 1 µg/m³ pour atteindre 0 % le 1er janvier 2010".

Les mêmes observations s'appliquent aux dispositions analogues de l'annexe II du projet.

2. La référence que contient la note de bas de page 1 de l'annexe I à "l'article 3, paragraphe 2," vise manifestement l'article 3, paragraphe 2, de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

Si pareille référence est pertinente en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la note de bas de page devrait préciser de quelles zones il s'agit concrètement.

Annexe III

Dans le texte français des tableaux figurant au point I, il conviendrait d'intervertir les taux des valeurs limites concernant les seuils d'évaluation minimaux : le taux qui s'applique au benzène (sous a) s'élève à "40 %" et non à "50 %", et celui qui s'applique au monoxyde de carbone (sous b) s'élève à "50 %" et non à "40 %".

.../...

Annexe IV

Dans le texte néerlandais du point II, alinéa 2, il y a lieu, entre les cinquième et sixième tirets, d'insérer le texte suivant : "- veiligheid van het publiek en personeel;".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

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. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-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. WEEKERS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER