KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.008/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 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 zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht", heeft op 3 mei 2001 het volgende advies gegeven :

AVIS 31.008/3

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 de la Région de Bruxelles-Capitale, le 11 décembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb 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 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.

Het ontwerp bepaalt de grenswaarden en de toegestane overschrijdingsmarges voor de concentraties in de lucht van zwaveldioxide (artikel 3 en bijlage I), stikstofdioxide en stikstofoxiden (artikel 4 en bijlage II), zwevende deeltjes (artikel 5 en bijlage III) en lood (artikel 6 en bijlage IV). Het voorziet voorts in een regeling betreffende de beoordeling van die concentraties (artikel 7 en bijlagen V tot IX) en in voorschriften betreffende de voorlichting van het publiek terzake (artikel 8).

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 8, § 2, van het ontwerp.

2.2. In artikel 7, § 2, van het ontwerp, en in de bijlagen VI en VII, 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 8 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 bepalingen van de artikelen 3, § 3, 5, §§ 2, 4 en 5, en 7, § 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 8, § 2, uit het ontwerp weg te laten (zie opmerking 1 bij artikel 8), 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. De verwijzing, in het vierde 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 31.008/3 van de Raad van State, gegeven op 3 mei 2001;".

Artikel 8

1. De bepaling van artikel 8, § 2, van het ontwerp heeft een reikwijdte die ruimer is dan die van de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood. Eigenlijk hoort die bepaling in het ontwerp niet thuis, en zou ze daaruit beter worden weggelaten.

2. Subsidiair wordt opgemerkt dat in de Nederlandse tekst van artikel 8, § 2, sprake is van "plannen of programma's voor de zones die het Instituut overeenkomstig artikel 3, lid 4 (lees : § 4), artikel 5, lid 4 (lees : § 4) en artikel 5, lid 5 (lees : § 5) aanwijzen (lees : aanwijst)". In de Franse tekst is sprake van "plans ou programmes «visés» à l'article 3, paragraphe 4 et à l'article 5, paragraphes 4 et 5".

De Franse tekst blijkt correct te zijn : in de artikelen 3, § 4, en 5, § 5, van het ontwerp is alleen sprake van zones vastgesteld door de minister, en niet door het BIM; in die bepalingen, evenals in artikel 5, § 4, is wel sprake van het eventueel uitvoeren van "actieplannen". De Nederlandse tekst van artikel 8, § 2, moet derhalve in overeenstemming worden gebracht met de Franse.

3. In paragraaf 4 van artikel 8 moeten de woorden "de leden 1 en 3" worden vervangen door "de §§ 1 en 3".

Bijlage II

In het opschrift van deze bijlage moet de vermelding "(NO_3)" worden vervangen door "(NO_x)".

Bijlage III

In voetnoot 1 moeten de woorden "de lidstaten" worden vervangen door "het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

Bijlage VI

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;".

Bijlage IX

1. In III.A., moeten de woorden "deel IV van deze bijlage" worden vervangen door "bijlage IV".

2. In IV., tweede lid, eerste volzin, moet het woord "betrokken" geschrapt worden.

3. In IV., derde lid, en in V., derde lid, moet de tweede volzin, waarbij een opdracht wordt gegeven aan de Europese Commissie, telkens worden weggelaten. Het komt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering immers niet toe een dergelijke bepaling vast te stellen.

4. De in artikel 7, lid 5, vierde alinea, (en in bijlage IX, deel VI) van de voornoemde richtlijn 1999/30/EG opgenomen bepalingen inzake de referentietechnieken voor luchtkwaliteitsmodellen worden noch in artikel 7, § 5, laatste lid, noch in bijlage IX van het ontwerp overgenomen. Het ontwerp moet op dat punt worden aangevuld. Het volstaat ter implementatie van die bepalingen van de richtlijn niet dat, zoals de gemachtigde van de regering heeft meegedeeld, "de referentietechnieken ... in de praktijk (worden) nageleefd".

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 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant.

Le projet fixe les valeurs limites et les marges de dépassement autorisées des concentrations dans l'air ambiant d'anhydride sulfureux (article 3 et annexe I), de dioxyde d'azote et d'oxydes d'azote (article 4 et annexe II), de particules (article 5 et annexe III) et de plomb (article 6 et annexe IV). Il prévoit également un certain nombre de règles relatives à l'évaluation de ces concentrations (article 7 et annexes V à IX) et à l'information du public à ce sujet (article 8).

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 habilitent 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 8, § 2, du projet.

2.2. L'article 7, § 2, du projet et les annexes VI et VII fixent les 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 8 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, les articles 3, § 3, 5, §§ 2, 4 et 5, et 7, § 6, du projet, qui chargent l'IBGE d'informer la Commission européenne, trouvent leur 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 juillet 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 8, § 2, du projet (voir l'observation 1 faite sous l'article 8), 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. La référence à l'avis du Conseil d'Etat, qui figure dans le quatrième 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 31.008/3 du Conseil d'Etat, donné le 3 mai 2001;".

Article 8

1. La portée de l'article 8, § 2, du projet, est plus étendue que celle des valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb. En réalité, cette disposition n'a pas sa place dans le projet et il serait préférable de l'y supprimer.

2. A titre subsidiaire, il est également signalé qu'il est question, dans le texte néerlandais de l'article 8, § 2, de "plannen of programma's voor de zones die het Instituut overeenkomstig artikel 3, lid 4 (lire : § 4), artikel 5, lid 4 (lire : § 4) en artikel 5, lid 5 (lire : § 5) aanwijzen (lire : aanwijst)" et, dans le texte français, de "plans ou programmes «visés» à l'article 3, paragraphe 4 (lire : § 4) et à l'article 5, paragraphes 4 et 5 (lire : §§ 4 et 5)".

C'est le texte français qui s'avère être correct : les articles 3, § 4, et 5, § 5, du projet font uniquement état de zones établies par le ministre, et non par l'IBGE; à l'instar de l'article 5, § 4, les dispositions précitées font néanmoins allusion à la mise en oeuvre de "plans d'action". Il conviendra dès lors d'aligner le texte néerlandais de l'article 8, § 2, sur le texte français.

3. Dans le paragraphe 4 de l'article 8, on remplacera les mots "des paragraphes 1 et 3" par "des §§ 1er et 3".

Annexe II

La mention "(NO_3)", qui figure dans l'intitulé de cette annexe, devrait être remplacée par "(No_x)".

Annexe III

Dans la note de bas de page n° 1, on remplacera les termes "les Etats membres" par "la Région de Bruxelles-Capitale".

Annexe VI

Dans le texte néerlandais du point II, alinéa 2, le texte suivant est à insérer entre le cinquième et le sixième tiret : "- veiligheid van het publiek en personeel;".

Annexe IX

1. Au point III.A., on remplacera les termes "telle que définie au point IV de la présente annexe" par "définie dans l'annexe IV".

2. Au point IV., alinéa 2, première phrase, on supprimera le terme "concerné".

3. Aux points IV., alinéa 3, et V., alinéa 3, on supprimera chaque fois la deuxième phrase, qui confie une mission à la Commission européenne. En effet, il n'appartient pas au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'édicter pareille disposition.

4. Les dispositions relatives aux techniques de référence pour la modélisation de la qualité de l'air, qui figurent à l'article 7, paragraphe 5, alinéa 4, (ainsi que dans l'annexe IX, point VI) de la directive 1999/30/CE précitée, ne sont reproduites ni à l'article 7, § 5, dernier alinéa, ni dans l'annexe IX du projet. Il s'impose de compléter le projet à cet égard. Pour mettre en oeuvre les dispositions précitées de la directive, il ne saurait suffire, comme l'a indiqué le délégué du gouvernement, que "les techniques de référence soient respectées dans la pratique".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, eerste voorzitter,
Messieurs premier président,

D. ALBRECHT, staatsraden,
P. LEMMENS, conseillers d'Etat,

H. COUSY, assessoren van de
A. SPRUYT, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame 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,

F. LIEVENS

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRESIDENT,

W. DEROOVER