

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.275/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.275/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 september 2001 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 vaststelling van langetermijndoelstellingen, streefwaarden en een alarm- en informatiedrempel voor de ozonconcentraties in de lucht", heeft op 12 februari 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, 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 24 septembre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la fixation d'objectifs à long terme, de valeurs cibles, de seuil d'alerte et de seuil d'information pour les concentrations d'ozone dans l'air ambiant", a donné le 12 février 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt - volgens de nota aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering - de omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van een voorstel van richtlijn (EG) van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht ¹.

Daartoe regelt het ontwerp inzonderheid de tegen 2010 te bereiken streefwaarden alsmede de langetermijndoelstellingen voor de ozonconcentraties in de lucht (artikelen 3 en 4). Verder bevat het ontwerp bepalingen i.v.m. zones waar de ozonniveaus aan de langetermijndoelstellingen beantwoorden (artikel 5), de verspreiding van informatie onder de bevolking (artikel 6), de actieplannen voor de korte termijn (artikel 7), de grensoverschrijdende verontreiniging (artikel 8), de beoordeling van ozonconcentraties en precursoren ervan in de lucht (artikel 9), alsmede de informatie die door het Brussels Instituut voor Milieubeheer aan de Europese Commissie moet worden bezorgd (artikel 10).

RECHTSGROND

1. Blijkens zijn aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit.

Die ordonnantie vormt de omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit. Deze richtlijn moet worden aangemerkt als een moederrichtlijn (of kaderrichtlijn) die verder moet worden

⁽¹⁾ Zie PB C 56 E van 29 februari 2000, blz. 40. Op het ogenblik van het onderzoek van de voorliggende adviesaanvraag bevindt de totstandkoming van deze richtlijn zich in een eindfase. Er is echter nog geen definitief goedgekeurde tekst.

aangevuld en verfijnd door middel van dochterrichtlijnen, en dit voor elke stof die het voorwerp uitmaakt van een beoordeling ².

Het voornoemde voorstel van richtlijn (EG) van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht is zo'n dochterrichtlijn.

2. De bepalingen van een voorstel van richtlijn zijn vanzelfsprekend nog niet bindend voor de lidstaten. Op zichzelf belet dit echter niet dat die bepalingen reeds worden overgenomen in de interne rechtsorde, mits er daarvoor, zoals voor alle handelingen van de uitvoerende macht, een rechtsgrond is.

2.1. Het ontwerp bevat voor het grootste deel bepalingen waarvoor de ordonnantie van 25 maart 1999 (nu reeds) rechtsgrond biedt.

Artikel 4, § 1, van de ordonnantie machtigt de regering om grenswaarden en alarmdrempels vast te stellen; voor ozon mag een streefwaarde worden vastgesteld, ter vervanging van de grenswaarde. Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 3 tot 5 en 8, § 1 en § 4 (partim), van het ontwerp.

Artikel 14 van de ordonnantie machtigt de regering om een actieplan goed te keuren, om het hoofd te kunnen bieden aan elke dreigende overschrijding of effectieve overschrijding van een grenswaarde of een alarmdrempel. Die bepaling kan geacht worden rechtsgrond te bieden voor de artikelen 7 en 8, §§ 2 en 3, en § 4 (partim), van het ontwerp.

Naast de twee voornoemde bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999, is er ook artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer. Die bepaling machtigt de regering om bijkomende taken aan het Instituut op te dragen. Ze biedt rechtsgrond voor artikel 10 van het ontwerp.

⁽²⁾ De moederrichtlijn bepaalt welke elementen in de dochterrichtlijnen moeten worden opgenomen (bijv. de vaststelling van de grenswaarden en alarmdrempels).

2.2. Voor andere bepalingen van het ontwerp kan de ordonnantie van 25 maart 1999 pas een rechtsgrond bieden als de richtlijn betreffende ozon in de lucht definitief goedgekeurd zal zijn.

2.3.1. Zo bepaalt artikel 9 van de ordonnantie dat de regering criteria en technieken m.b.t. de meting van verontreinigende stoffen kan vaststellen, "overeenkomstig de richtlijnen uitgevaardigd ter uitvoering van richtlijn 96/62/EG". De aan de regering verleende machtiging is hier beperkt tot de omzetting van hetgeen in een dochterrichtlijn wordt bepaald. Zodra de richtlijn betreffende ozon in de lucht definitief is goedgekeurd, zal artikel 9 van de ordonnantie rechtsgrond bieden aan artikel 9 van het ontwerp.

Voorts bepaalt artikel 16, § 2, van de ordonnantie dat de regering, "met toepassing van de richtlijnen uitgevaardigd ter uitvoering van richtlijn 96/62/EG", maatregelen kan nemen in verband met het informatiebulletin dat het Instituut moet verspreiden. Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp, doch slechts vanaf het ogenblik waarop een dochterrichtlijn is goedgekeurd.

2.3.2. Voor de stellers van het ontwerp staan verscheidene mogelijkheden open.

De eerste mogelijkheid bestaat erin dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nu reeds een besluit goedkeurt, dat evenwel slechts beperkt is tot de bepalingen waarvoor er nu reeds een rechtsgrond bestaat. In dat geval zullen de overige bepalingen het voorwerp moeten uitmaken van een wijzigend besluit, dat genomen zal moeten worden na de definitieve goedkeuring van de richtlijn ³. Het nadeel van deze werkwijze bestaat erin dat in de eerste fase van de regelgeving de band tussen de reeds genomen en de nog niet genomen bepalingen verbroken wordt.

Een tweede mogelijkheid bestaat erin dat het hele ontworpen besluit meteen goedgekeurd wordt. In dat geval zal voor de bepalingen waarvoor er nog geen rechtsgrond is, in een uitgestelde inwerkingtreding voorzien moeten worden. Dit zou

(3) Op dat ogenblik zullen misschien ook wijzigingen aangebracht moeten worden in de reeds eerder goedgekeurde bepalingen, ten gevolge van wijzigingen die het voorstel van richtlijn ondertussen kan hebben ondergaan.

bijvoorbeeld kunnen gebeuren door het ontwerp aan te vullen met een bepaling, waarbij de regering zichzelf ermee belast om de datum van inwerkingtreding van de bedoelde bepalingen vast te stellen ⁴.

Ten slotte bestaat een derde mogelijkheid erin dat gewacht wordt met het goedkeuren van het ontwerp totdat de richtlijn definitief is goedgekeurd. Zodra dit gebeurd is, kan het ontworpen besluit in zijn geheel goedgekeurd worden ⁵. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verdient deze werkwijze de voorkeur.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, dienen, aan het eerste lid van de aanhef, de volgende woorden te worden toegevoegd : "inzonderheid op de artikelen 4, § 1, en 14" (indien het ontworpen besluit onmiddellijk wordt genomen, in een afgeslankte versie), of "inzonderheid op de artikelen 4, § 1, 9, 14 en 16, § 2" (indien het ontworpen besluit wordt genomen na de definitieve goedkeuring van de voorgestelde richtlijn).

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.

Ten slotte zal in voorkomend geval, in een nieuw derde lid van de aanhef, verwezen moeten worden naar de definitief goedgekeurde richtlijn betreffende ozon in de lucht (zie artikel 14, lid 1, van het voorstel van richtlijn).

⁽⁴⁾ Ook hier zal het mogelijk zijn dat, ten gevolge van wijzigingen van het voorstel van richtlijn, ook wijzigingen aangebracht zullen moeten worden in de reeds eerder goedgekeurde bepalingen.

⁽⁵⁾ Als ten gevolge van wijzigingen van het voorstel van richtlijn nog wijzigingen van het voor advies voorgelegde ontwerp nodig zijn, zullen de gewijzigde bepalingen aan de Raad van State voorgelegd moeten worden.

2. De verwijzing, in het bestaande derde lid van de aanhef, naar het advies van de Raad van State zou best worden aangevuld met de vermelding van het nummer (32.275/3) en de datum (12 februari 2002) van het voorliggende advies.

Dispositief

Algemene opmerking

Zoals hiervóór werd opgemerkt, beoogt het ontwerp van besluit de omzetting in het interne recht van een voorstel van richtlijn (EG) van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht.

Hoewel er op dit ogenblik voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest nog geen verplichting bestaat om het voorstel van richtlijn om te zetten in het interne Brusselse recht, verdient het toch aanbeveling om, zeker wat de tekst van het ontwerp betreft, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de tekst van het voorstel van richtlijn. Wat de Nederlandse tekst betreft, kunnen bijvoorbeeld de volgende tekstaanpassingen gesuggereerd worden :

- artikel 2, 5° : "de buitenlucht in de troposfeer" in plaats van "buitenlucht van de troposfeer";
- artikel 2, 6° : "gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid" in plaats van "gevolgen kunnen hebben op de gezondheid";
- artikel 2, 7° : "binnen een bepaalde tijdsruimte" in plaats van "in een gegeven tijd";
- artikel 2, 9° : "metingen ... worden uitgevoerd" in plaats van "metingen ... worden genomen";
- artikel 2, 12° : "binnen een gegeven periode" in plaats van "binnen een gegeven tijdstip";

- artikel 2, 13° : "zoveel mogelijk" in plaats van "zo mogelijk";
- artikel 5 : "gehouden" in plaats van "behouden";
- artikel 8 : aanpassing van de paragrafen 1 tot 3 ⁶;
- bijlage IV, deel II, eerste lid, 3., : "dient ver verwijderd te zijn van" in plaats van "moet worden verwijderd".

Artikel 1

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin dienen de woorden "Deze richtlijn" te worden vervangen door "Dit besluit".

Artikel 2

1. In 11° wordt het begrip "agglomeratie" omschreven als de zone die overeenstemt met het Brussels Hoofdstedelijk grondgebied (lees : het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest).

Uit het voorstel van richtlijn blijkt dat de lidstaten op hun grondgebied "zones" kunnen afbakenen, en dat zones met een bepaalde bevolkingsconcentratie "agglomeraties" genoemd worden (artikel 2, 6. en 7.). Nu de stellers van het ontwerp de bedoeling hebben om de minister te machtigen tot het indelen van het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, in zones (artikel 2, 10°), heeft het in feite geen zin om nog een onderscheid te maken tussen (gewone) "zones" en "agglomeraties", gelet op de specifieke situatie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

De definitie van het begrip "agglomeratie" kan dan ook uit artikel 2 weggelaten worden, en in de overige bepalingen van het ontwerp volstaat het om te

⁽⁶⁾ Zie echter, wat paragraaf 2 betreft, de opmerking bij artikel 8, hierna.

verwijzen naar "zones" (en de eventuele verwijzing naar de "agglomeratie" weg te laten)⁷.

2. In artikel 2, 16°⁸, wordt in de definitie van "vluchtige organische stoffen" methaan uitgezonderd. Dit strookt niet met artikel 2, 12., van het voorstel van richtlijn. In bijlage VI bij het ontwerp, rubriek "Stoffen", wordt "methaan" bovendien wel degelijk vermeld, zoals in de overeenkomstige bijlage bij het voorstel van richtlijn.

In artikel 2, 16°, dienen de woorden "met uitzondering van methaan" dus weggelaten te worden.

Artikel 3

1. In paragraaf 2 moet verwezen worden naar artikel 9 in plaats van naar artikel 8.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 4, § 2, van het ontwerp.

2. In de Nederlandse tekst van het eerste lid van paragraaf 3 schrijve men "In de in § 2 bedoelde zones ..." in plaats van "In de in het tweede lid bedoelde zones en agglomeraties ...".

Artikel 6

1. Volgens paragraaf 1, eerste lid, in fine, moet het Instituut informatie verspreiden over ozonconcentraties, "met inbegrip van informatie over de betrokken precursoren voorzover deze nog niet onder geldende Gemeenschapswetgeving vallen".

(7) In het ontwerp wordt trouwens reeds in een aantal begrippen enkel verwezen naar "zones", niet naar de "agglomeratie".

(8) In de Nederlandse tekst is verkeerdelijk sprake van "12°" in plaats van "16°".

De zinsnede i.v.m. de precursoren is overgenomen van artikel 6, lid 1, eerste alinea, in fine, van het voorstel van richtlijn. In dat voorstel strekt die bepaling ertoe om de omvang te bepalen van de informatieplicht waarvoor de lidstaten passende maatregelen moeten nemen. In het ontwerp moet echter op een precieze wijze bepaald worden welke informatie het Instituut moet verspreiden : als de precursoren onder de toepassing van de Gemeenschapswetgeving vallen, en als die wetgeving in het interne recht is omgezet, hoeven ze in het ontwerp niet meer vermeld te worden; als de precursoren niet onder de toepassing van de Gemeenschapswetgeving vallen, moeten ze in het ontwerp eenvoudig vermeld worden, met weglating van de woorden "voorzover deze nog niet onder geldende Gemeenschapswetgeving vallen".

Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan in welke zin het ontwerp aangepast moet worden.

2. In de Nederlandse tekst van paragraaf 3 schrijve men "van de §§ 1 en 2" in plaats van "van de leden 1 en 2".

Artikel 8

Paragraaf 2 heeft betrekking op actieplannen voor de korte termijn die gezamenlijk worden opgesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de overheden van de naburige lidstaten, m.b.t. "aangrenzende zones" van België en die andere staten.

Uit artikel 8, lid 2, van het voorstel van richtlijn, waarvan de genoemde paragraaf 2 de omzetting beoogt, blijkt dat het gaat om actieplannen die betrekking hebben op "aan elkaar grenzende zones in verschillende lidstaten", en dat de betrokken lidstaten die plannen gezamenlijk opstellen. Nu het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet grenst aan enige zone in een andere lidstaat, is artikel 8, lid 2, van de richtlijn voor het Gewest zonder voorwerp, en dient het dus ook niet omgezet te worden.

Paragraaf 2 kan dus beter uit artikel 8 weggelaten worden. In paragraaf 4 dient de verwijzing naar paragraaf 2 dan ook eveneens weggelaten te worden, en dient de verwijzing naar "§ 3" vervangen te worden door een verwijzing naar "§ 2".

Artikel 9

1. In paragraaf 3 kunnen de woorden "of agglomeratie" weggelaten worden (zie opmerking 1 bij artikel 2).
2. In de Nederlandse tekst van paragraaf 4 dienen de woorden "of agglomeratie" geschrapt te worden.
3. In de Franse tekst van paragraaf 5, tweede volzin, dienen aan het einde de woorden "ou agglomération" geschrapt te worden.
4. In paragraaf 7 dienen de woorden "Op zijn grondgebied" vervangen te worden door "Op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".
5. In paragraaf 8, tweede volzin, wordt bepaald wat de inhoud is van bijlage VIII, deel II.

De stellers van het ontwerp hebben ervoor geopteerd om onderdeel II van bijlage VIII bij het voorstel van richtlijn niet over te nemen in bijlage VIII bij het ontwerp⁹. In die omstandigheden dient ook de tweede volzin van artikel 9, § 8, te worden weggelaten.

⁽⁹⁾ Die werkwijze kan goedgekeurd worden, aangezien het bedoelde onderdeel in feite enkel bepaalt dat op dit ogenblik nog niets bepaald kan worden.

Artikel 10

1. Artikel 10 is niet ingedeeld in paragrafen. Het teken "§ 1" dient dus weggelaten te worden.

2. In de Nederlandse tekst dienen, in de inleidende zin, de woorden "dient het Instituut tevens de Commissie" vervangen te worden door "dient het Instituut tevens". In de punten 1 tot 3 van artikel 10 dienen dan de woorden "de Commissie" telkens verwerkt te worden.

In de Franse tekst van de punten 1 tot 7 dienen de woorden "envoyer à la Commission", "informer la Commission" en "transmettre à la Commission" telkens respectievelijk vervangen te worden door "lui envoyer", "l'informer" en "lui transmettre".

3. Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek dienen de onderscheiden punten te worden genummerd met "1°", "2°", "3°",

4. In de Nederlandse tekst van 1. vervange men het woord "lid" telkens door het teken "§".

Deze opmerking geldt eveneens voor de Nederlandse tekst van de punten 2. en 7., a. en b.

5. In de Nederlandse tekst van 1. en 2. schrappe men bovendien de woorden "van de richtlijn".

6. De Nederlandse tekst van 4. tot 7. strookt grammaticaal niet met de structuur van artikel 10. Men redigere elk van die punten volgens de volgende structuur : "elk jaar, ... de Commissie de ... (informatie) te zenden".

7. Luidens 7. dient het Instituut de Commissie om de drie jaar bepaalde informatie te bezorgen, "in het kader van het in artikel 4 van richtlijn 91/692/EEG van de Raad (...) bedoelde sectoraal verslag".

Deze techniek van "regeling door verwijzing" naar een voorschrift van een richtlijn is om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. De verwijzing naar de bepaling van de richtlijn dient te worden vervangen door een verwijzing naar de internrechtelijke bepaling waarmee die richtlijnbeepaling in het interne recht werd omgezet. Mocht de richtlijn niet zijn omgezet, dan dient de inhoud van de genoemde bepaling van de richtlijn in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor de bijlagen III, VI en VII van het ontwerp.

Bijlage III

1. In de Nederlandse tekst van het opschrift dienen de woorden "Door de lidstaten" te worden weggelaten.

2. De tabel in onderdeel I bevat o.m. bepalingen die enkel gelden voor een station van het type "voorsteden, platteland, platteland/achtergrond" (zie de tweede kolom).

De Raad van State betwijfelt of die bepalingen relevant zijn voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Het zou de duidelijkheid van de regeling ten goede komen indien de stellers van het ontwerp, eventueel na overleg met de bevoegde instanties van de Europese Gemeenschap, de onderdelen van de tabel zouden weglaten, die voor het Gewest zonder voorwerp zijn.

Deze opmerking geldt eveneens voor bijlage IV, onderdeel I.

Bijlage V

1. De bepalingen van de tabel vervat in onderdeel I, die betrekking hebben op voorsteden, platteland of platteland/achtergrond (zie de derde tot de zesde kolom), lijken niet relevant te zijn voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Overigens lijkt voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, op basis van het toepasselijke bevolkingscijfer van de eerste kolom, precies bepaald te kunnen worden wat het minimumaantal meetpunten is.

De hele tabel zou dus door een korte bepaling, in één volzin, vervangen kunnen worden ("Het minimumaantal meetpunten voor continue vaste metingen ... bedraagt (1 of 2)"). Die volzin zou dan verwerkt kunnen worden in artikel 9, § 5, van het ontwerp, zodat onderdeel I van bijlage V weggelaten zou kunnen worden.

2. Wat onderdeel II van bijlage V betreft, lijkt enkel de eerste volzin van het eerste lid relevant te zijn voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Die volzin zou dan verwerkt kunnen worden in artikel 9, § 6, van het ontwerp, zodat ook onderdeel II van bijlage V - en meteen die hele bijlage - weggelaten zou kunnen worden.

Bijlage VI

In de bepaling onder het opschrift "Geschikte locaties" lijken de woorden "in stedelijke en voorstedelijke gebieden" weggelaten te kunnen worden.

Bijlage VII

In onderdeel II kan, in beide leden, de verwijzing naar de "agglomeratie(s)" telkens weggelaten worden (zie opmerking 1 bij artikel 2).

Bijlage VIII

1. Nu bijlage VIII slechts uit één onderdeel bestaat (zie opmerking 5 bij artikel 9), dient het opschrift van onderdeel I te worden weggelaten.

De bepalingen die voorkomen in het eerste lid, bestaande uit twee streepjes, zouden dan wel beter vervangen worden als volgt :

"De referentiemethodes voor de analyse van ozon en voor de ijking van meetinstrumenten voor ozon zijn de volgende :

- voor de analyse van ozon : ...;
- voor de ijking van meetinstrumenten voor ozon : ...".

2. Aan het einde van het tweede lid dienen de woorden "voor deze richtlijn" weggelaten te worden.

PORTEE DU PROJET

Selon la note adressée au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le projet d'arrêté soumis pour avis vise à transposer dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale une proposition de directive (CE) du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant ¹.

Pour ce faire, le projet règle notamment les valeurs cibles à atteindre d'ici à 2010 ainsi que les objectifs à long terme pour les concentrations d'ozone dans l'air (articles 3 et 4). Le projet comporte en outre des dispositions concernant les zones où les niveaux d'ozone correspondent aux objectifs à long terme (article 5), la diffusion d'informations à la population (article 6), les plans d'action à court terme (article 7), la pollution transfrontière (article 8), l'évaluation des concentrations d'ozone et de ses précurseurs dans l'air ambiant (article 9), ainsi que les informations que l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement est tenu de transmettre à la Commission européenne (article 10).

FONDEMENT LEGAL

1. Selon son préambule, le projet trouve son fondement légal dans les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Cette ordonnance transpose la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette directive doit être considérée comme une directive mère (ou directive cadre) qui doit être complétée et affinée par des directives filles, et ce pour chacun des polluants faisant l'objet d'une évaluation ².

(1) Voir J.O. C 56 E du 29 février 2000, p. 40. Au moment d'examiner la présente demande d'avis, cette directive se trouvait en phase finale d'élaboration. Toutefois, il n'y a pas encore de texte définitif approuvé.

(2) La directive mère définit les éléments que devront contenir les directives filles (par exemple, la détermination de valeurs limites et de seuils d'alerte).

La proposition de directive (CE) précitée du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant est une directive fille.

2. Les dispositions d'une proposition de directive ne sont évidemment pas encore obligatoires pour les Etats membres. En soi, cela n'empêche toutefois pas que ces dispositions soient déjà transposées dans l'ordre juridique interne pour autant qu'il existe un fondement légal pour ce faire, comme pour tous les actes du pouvoir exécutif.

2.1. La plupart des dispositions du projet trouvent (déjà) leur fondement légal dans l'ordonnance du 25 mars 1999.

L'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance habilite le gouvernement à fixer des valeurs limites, ainsi que des seuils d'alerte; pour l'ozone, il peut être fixé une valeur cible en remplacement de la valeur limite. Cette disposition procure un fondement légal aux articles 3 à 5 et 8, § 1^{er} et § 4 (partim), du projet.

L'article 14 de l'ordonnance habilite le gouvernement à arrêter un plan d'action pour faire face au risque de dépassement ou au dépassement d'une valeur limite ou d'un seuil d'alerte. Cette disposition peut être regardée comme procurant un fondement légal aux articles 7 et 8, §§ 2 et 3, et § 4 (partim), du projet.

Aux deux dispositions précitées de l'ordonnance du 25 mars 1999, vient également s'ajouter l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement. Cette disposition habilite le gouvernement à charger l'Institut de missions supplémentaires. Elle constitue le fondement légal de l'article 10 du projet.

2.2. L'ordonnance du 25 mars 1999 ne pourra procurer un fondement légal à d'autres dispositions du projet que lorsque la directive relative à l'ozone dans l'air ambiant aura été approuvée définitivement.

2.3.1. Ainsi l'article 9 de l'ordonnance dispose-t-il que le gouvernement peut déterminer des critères et des techniques concernant le mesurage des polluants, "conformément aux directives prises en exécution de la directive 96/62/CE". En l'occurrence, l'habilitation conférée au gouvernement est limitée à la transposition des dispositions d'une directive fille. Dès que la directive relative à l'ozone dans l'air ambiant aura été approuvée définitivement, l'article 9 de l'ordonnance procurera un fondement légal à l'article 9 du projet.

En outre, l'article 16, § 2, de l'ordonnance dispose que le gouvernement, "en application des directives prises en exécution de la directive 96/62/CE", peut prendre des mesures concernant le bulletin d'information que l'Institut doit diffuser. Cette disposition ne procurera un fondement légal à l'article 6 du projet qu'à partir du moment où une directive fille aura été approuvée.

2.3.2. Les auteurs du projet ont le choix entre plusieurs possibilités.

La première consiste en ce que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve dès à présent un arrêté qui se limite toutefois aux dispositions du projet qui ont déjà un fondement légal. Dans ce cas, les autres dispositions devront faire l'objet d'un arrêté modificatif qui devra être adopté après l'approbation définitive de la directive ³. L'inconvénient de ce procédé consiste en ce que, dans la première phase de la réglementation, le lien entre les dispositions déjà adoptées et les autres sera rompu.

Une deuxième possibilité consiste à approuver d'emblée l'arrêté en projet dans son entier. Dans ce cas, il faudra différer l'entrée en vigueur des dispositions pour lesquelles il n'existe pas encore de fondement légal. Cela pourrait par exemple se faire en complétant le projet par une disposition par laquelle le gouvernement se charge lui-même de fixer la date d'entrée en vigueur de ces dispositions ⁴.

(3) A ce moment, il sera peut-être nécessaire de modifier également les dispositions approuvées antérieurement, en raison des modifications éventuelles que la proposition de directive aura subies entre-temps.

(4) Ici aussi, il se pourrait que les dispositions déjà approuvées doivent subir des modifications consécutivement aux modifications de la proposition de directive.

Enfin, la troisième possibilité consiste à attendre, pour approuver le projet, que la directive soit approuvée définitivement. Dès que cela sera fait, l'arrêté en projet pourra être approuvé dans son entier ⁵. C'est à ce procédé que la légistique donne sa préférence.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus concernant le fondement légal, il y a lieu de compléter le premier alinéa du préambule par les mots suivants : "notamment les articles 4, § 1^{er}, et 14" (si l'arrêté en projet est adopté immédiatement, dans une version allégée), ou "notamment les articles 4, § 1^{er}, 9, 14 et 16, § 2" (si l'arrêté en projet est adopté après l'approbation définitive de la directive proposée).

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.

Enfin, le cas échéant, il y aurait lieu d'insérer dans le préambule un nouveau troisième alinéa faisant référence à la directive - définitivement approuvée - relative à l'ozone dans l'air ambiant (voir l'article 14, paragraphe 1, de la proposition de directive).

2. Il serait préférable de compléter la référence que fait le troisième alinéa actuel du préambule à l'avis du Conseil d'Etat par la mention du numéro (32.275/3) et de la date (12 février 2002) du présent avis.

(5) Si des modifications de la proposition de directive nécessitent encore des modifications du projet soumis pour avis, les dispositions modifiées devront être soumises au Conseil d'Etat.

Dispositif

Observation générale

Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, le projet d'arrêté entend transposer en droit interne une proposition de directive (CE) du Parlement européen et du Conseil relative à l'ozone dans l'air ambiant.

Bien que la Région de Bruxelles-Capitale ne soit pas encore obligée de transposer la proposition de directive en droit interne bruxellois, il est néanmoins recommandé, certainement en ce qui concerne le texte du projet, de s'aligner autant que possible sur le texte de la proposition de directive. En ce qui concerne le texte néerlandais, on peut par exemple suggérer les adaptations suivantes :

- article 2, 5° : "de buitenlucht in de troposfeer" au lieu de "buitenlucht van de troposfeer";
- article 2, 6° : "gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid" au lieu de "gevolgen kunnen hebben op de gezondheid";
- article 2, 7° : "binnen een bepaalde tijdsruimte" au lieu de "in een gegeven tijd";
- article 2, 9° : "metingen ... worden uitgevoerd" au lieu de "metingen ... worden genomen";
- article 2, 12° : "binnen een gegeven periode" au lieu de "binnen een gegeven tijdstip";
- article 2, 13° : "zoveel mogelijk" au lieu de "zo mogelijk";
- article 5 : "gehouden" au lieu de "behouden";

- article 8 : adaptation des paragraphes 1^{er} à 3⁶;
- annexe IV, section II, alinéa 1^{er}, point 3 : "dient ver verwijderd te zijn van" au lieu de "moet worden verwijderd".

Article 1^{er}

Dans le texte néerlandais de la phrase introductive, il y a lieu de remplacer les mots "Deze richtlijn" par "Dit besluit".

Article 2

1. Au 11°, la notion d'"agglomération" est définie comme étant la zone correspondant au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il résulte de la proposition de directive que les Etats membres peuvent délimiter des "zones" sur leur territoire et que les zones caractérisées par une certaine concentration de population sont nommées "agglomérations" (article 2, points 6 et 7). Dès lors que les auteurs du projet ont l'intention d'habiliter le ministre à diviser le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en zones (article 2, 10°), il est en fait sans utilité de faire encore la distinction entre les (simples) "zones" et les "agglomérations", vu la situation spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il n'est dès lors pas nécessaire de définir la notion d'"agglomération" à l'article 2; il suffit de faire référence aux "zones" dans les autres dispositions du projet (et d'omettre les références éventuelles à l'"agglomération")⁷.

(6) Voir toutefois, en ce qui concerne le paragraphe 2, l'observation formulée ci-après au sujet de l'article 8.

(7) Certaines dispositions du projet ne font d'ailleurs déjà plus référence qu'aux "zones", et non à l'"agglomération".

2. A l'article 2, 16°⁸, le méthane est exclu de la définition des "composés organiques volatils". Cette exclusion n'est pas conforme à l'article 2, point 12, de la proposition de directive. En outre, l'annexe VI du projet, rubrique "Substances", fait effectivement mention du "méthane", comme le fait l'annexe correspondante de la proposition de directive.

Dès lors, les mots "à l'exception du méthane" seront supprimés à l'article 2, 16°.

Article 3

1. Le paragraphe 2 fera référence à l'article 9 au lieu de l'article 8.

L'article 4, § 2, du projet appelle la même observation.

2. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, on écrira "In de in § 2 bedoelde zones..." au lieu de "In de in het tweede lid bedoelde zones en agglomeraties ...".

Article 6

1. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, in fine, l'Institut doit transmettre des informations sur les concentrations d'ozone, "notamment sur les précurseurs de l'ozone dans la mesure où ils ne sont pas couverts par la législation communautaire en vigueur".

Le segment de phrase concernant les précurseurs de l'ozone est une reproduction de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, in fine, de la proposition de directive. Cette disposition de la proposition vise à définir la portée du devoir d'information dans le cadre duquel les Etats membres doivent prendre des mesures appropriées. Le projet doit toutefois définir avec précision quelles sont les informations que l'Institut doit diffuser : si les précurseurs sont soumis à l'application de la

⁽⁸⁾ Le texte néerlandais mentionne erronément "12°" au lieu de "16°".

législation communautaire et si cette législation est transposée en droit interne, il ne faut plus les mentionner dans le projet; s'ils ne sont pas soumis à la législation communautaire, il faut simplement les mentionner dans le projet, en omettant les mots "dans la mesure où ils ne sont pas couverts par la législation communautaire en vigueur".

Il appartient aux auteurs du projet d'examiner dans quel sens il s'impose d'adapter le projet.

2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, on écrira "van de §§ 1 et 2" au lieu de "van de leden 1 en 2".

Article 8

Le paragraphe 2 concerne les plans d'action à court terme qui sont élaborés communément par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les autorités des Etats membres voisins concernant les "zones contiguës" de la Belgique et de ces autres Etats.

Il résulte de l'article 8, paragraphe 2, de la proposition de directive, dont le paragraphe 2 précité vise la transposition, qu'il s'agit de plans d'action qui couvrent "les zones contiguës de différents Etats membres" et que les Etats membres concernés élaborent ces plans en commun. Dès lors que le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'est contigu à aucune zone d'un autre Etat membre, l'article 8, paragraphe 2, de la directive est dénué de pertinence pour la Région et ne doit donc pas être transposé.

Il serait donc préférable d'omettre le paragraphe 2 de l'article 8. Il s'impose dès lors d'omettre également la référence que le paragraphe 4 fait au paragraphe 2 et d'y faire référence au "§ 2" plutôt qu'au "§ 3".

Article 9

1. Au paragraphe 3, les mots "ou agglomération" peuvent être omis (voir l'observation 1 concernant l'article 2).
2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 4, il y a lieu de supprimer les mots "of agglomeratie".
3. A la fin de la deuxième phrase du paragraphe 5 du texte français, il y a lieu de supprimer les mots "ou agglomération".
4. Au paragraphe 7, il y a lieu de remplacer les mots "et fonctionne sur son territoire" par "et fonctionner sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale".
5. La deuxième phrase du paragraphe 8 définit le contenu de la section II de l'annexe VIII.

Les auteurs du projet ont choisi de ne pas reproduire la section II de l'annexe VIII de la proposition de directive à l'annexe VIII du projet ⁹. Dans ces circonstances, il s'impose de supprimer également la deuxième phrase de l'article 9, § 8.

Article 10

1. L'article 10 n'est pas divisé en paragraphes. La mention "§ 1^{er}" doit dès lors être omise.

⁽⁹⁾ Ce procédé peut être approuvé dès lors qu'en fait la section visée dispose uniquement que rien ne peut être spécifié à ce jour.

2. Aux points 1 à 7 de l'article 10 du texte français, les mots "envoyer à la Commission", "informer la Commission" et "transmettre à la Commission" seront chaque fois remplacés respectivement par "lui envoyer", "l'informer" et "lui transmettre".

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer, dans la phrase introductive, les mots "dient het Instituut tevens de Commissie" par "dient het Instituut tevens". Dans les points 1 à 3 de l'article 10 du même texte néerlandais, il y a lieu d'insérer chaque fois les mots "de Commissie".

3. Conformément aux règles de légistique, les différents points seront numérotés comme suit : "1°", "2°", "3°",

4. Dans le texte néerlandais du point 1, on remplacera chaque fois le mot "lid" par la mention "§".

Cette observation vaut également pour le texte néerlandais des points 2 et 7, a et b.

5. Dans le texte néerlandais des points 1 et 2, on supprimera en outre les mots "van de richtlijn".

6. Grammaticalement, le texte néerlandais des points 4 à 7 ne correspond pas à la structure de l'article 10. On rédigera chacun de ces points selon la structure suivante : "elk jaar, ... de Commissie de ... (informatie) te zenden".

7. Selon le point 7, l'Institut doit transmettre certaines informations à la Commission tous les trois ans, "dans le cadre du rapport sectoriel visé à l'article 4 de la directive 91/692/CEE du Conseil".

Cette technique de la "législation par référence" à une prescription de directive est inadmissible pour des motifs de légistique. Il y a lieu de remplacer la référence à la disposition de la directive par une référence à la disposition de droit interne qui a transposé cette disposition de la directive en droit interne. Au cas où cette directive n'aurait pas encore été transposée, il faut intégrer la disposition concernée de la directive dans le projet même.

Les annexes III, VI et VII du projet appellent, mutatis mutandis, la même observation.

Annexe III

1. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, il y a lieu d'omettre les mots "Door de lidstaten".

2. Le tableau figurant dans la section I comporte entre autres des dispositions qui ne s'appliquent qu'à une station de type "périurbaine, rurale, rurale de fond" (voir la deuxième colonne).

Le Conseil d'Etat doute que ces dispositions soient pertinentes pour la Région de Bruxelles-Capitale. Il serait préférable, dans l'intérêt de la lisibilité de la réglementation, que les auteurs du projet omettent les rubriques du tableau qui ne concernent pas la Région, après concertation éventuelle avec les organes compétents de la Communauté européenne.

Cette observation vaut également pour l'annexe IV, section I.

Annexe V

1. Les dispositions du tableau figurant dans la section I qui concernent les zones périurbaines, rurales ou rurales de fond (voir la troisième jusqu'à la sixième colonne) paraissent être sans pertinence pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Au demeurant, le nombre minimum de points de prélèvement semble pouvoir être déterminé avec précision pour la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des chiffres de population applicables figurant dans la première colonne.

Le tableau tout entier pourrait donc être remplacé par une courte disposition tenant en une seule phrase ("Le nombre minimum de points de prélèvement pour des mesures fixes en continu ... est (1 ou 2)"). Cette phrase pourrait alors être insérée à l'article 9, § 5, du projet, de sorte que la section I de l'annexe V pourrait être supprimée.

2. Quant à la section II de l'annexe V, seule la première phrase de l'alinéa 1^{er} semble être pertinente pour la Région de Bruxelles-Capitale. Dans ce cas, cette phrase pourrait figurer à l'article 9, § 6, du projet, de sorte que la section II de l'annexe V - et, partant, cette annexe dans son entier - pourrait être omise.

Annexe VI

Dans la disposition figurant sous l'intitulé "Implantation", les mots "dans les zones urbaines et périurbaines" semblent pouvoir être omis.

Annexe VII

Dans les deux alinéas de la section II, le terme "agglomération(s)" peut chaque fois être omis (voir l'observation 1 faite au sujet de l'article 2).

Annexe VIII

1. Dès lors que l'annexe VIII ne compte qu'une seule section (voir l'observation 5 faite au sujet de l'article 9), l'intitulé de la section I sera omis.

Il serait alors préférable de remplacer les dispositions figurant à l'alinéa 1^{er}, qui comporte deux tirets, par la disposition suivante :

"Les méthodes de référence pour l'analyse de l'ozone et l'étalonnage des instruments de mesure de l'ozone sont les suivantes :

- pour l'analyse de l'ozone : ...;
- pour l'étalonnage des instruments de mesure de l'ozone : ...".

2. A la fin de l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer les mots "pour la présente directive".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Th. VAN RAEMDONCK,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste 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. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, premier auditeur. 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 PRÉSIDENT,

Th. VAN RAEMDONCK

W. DEROOVER