

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.418/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 oktober 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 "tot omzetting van beschikking 2000/532/EG van de Commissie gewijzigd bij de beschikkingen 2001/118/EG en 2001/119/EG tot vaststelling van een lijst van afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen", heeft op 5 maart 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.418/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

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 22 octobre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "transposant la décision 2000/532/CE de la Commission modifiée par les décisions 2001/118/CE et 2001/119/CE établissant une liste de déchets et de déchets dangereux", a donné le 5 mars 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beoogt de omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen. Deze beschikking 2000/532/EG, gewijzigd bij de beschikkingen 2001/118/EG van 16 januari 2001, 2001/119/EG van 22 januari 2001 en 2001/573/EG van 23 juli 2001, vervangt de Europese afvalstoffencatalogus en de lijst van de gevaarlijke afvalstoffen door één lijst van afvalstoffen waarin de gevaarlijke afvalstoffen zijn aangeduid met een sterretje. Die geharmoniseerde lijst van afvalstoffen wordt in het ontwerp overgenomen (artikelen 1 en 2 en de bijlage bij het ontwerp).

In zoverre ze betrekking heeft op gevaarlijke afvalstoffen, is de ontworpen regeling bedoeld om in de plaats te komen van die van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 mei 1996 tot vaststelling van een indicatieve lijst van gevaarlijke afvalstoffen. Artikel 4 van het ontwerp voorziet in de opheffing van dat besluit.

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 2, 1. en 2., en 18, 1°, van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen. De voornoemde bepalingen van artikel 2 machtigen de regering om de lijst van afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen vast te stellen, overeenkomstig de geldende Europese voorschriften. Luidens het voornoemde artikel 18, 1°, stelt de regering iedere maatregel vast die noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de EG-richtlijnen inzake afvalstoffen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Indien de stellers van het ontwerp in het opschrift van het ontworpen besluit uitdrukkelijk wensen te verwijzen naar de voornoemde beschikking 2000/532/EG, dan dient die beschikking met haar volledig opschrift te worden vermeld. Met het oog op de leesbaarheid van het opschrift van het ontwerp verdient het evenwel aanbeveling af te zien van die verwijzing en te opteren voor een eenvoudigere redactie. Het opschrift zou dan bijvoorbeeld kunnen worden geredigeerd als volgt :

"Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de lijst van afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen".

Aanhef

1. Aangezien in het eerste lid van de aanhef inzonderheid verwezen wordt naar artikel 1, a), van richtlijn 75/442/EEG, dienen alleen de wijzigingen te worden vermeld welke in die bepaling werden aangebracht. Het eerste lid van de aanhef dient derhalve te worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, inzonderheid op artikel 1, a), gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991;"

2. In het tweede lid van de aanhef dienen de woorden "gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994, inzonderheid op artikel 1, § 4;" te worden vervangen door "inzonderheid op artikel 1, lid 4;"

3. Het derde lid van de aanhef moet worden geredigeerd als volgt :

.../...

"Gelet op beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen, gewijzigd bij de beschikkingen 2001/118/EG van 16 januari 2001, 2001/119/EG van 22 januari 2001 en 2001/573/EG van 23 juli 2001;"

4. In het vierde lid van de aanhef dienen de woorden "gewijzigd bij de ordonnances van 25 maart 1999 en 18 mei 2000, inzonderheid op artikel 2, 1. en 2. en artikel 18, 1°;" te worden vervangen door "inzonderheid op artikel 2, 1. en 2., vervangen bij de ordonnantie van 18 mei 2000, en op artikel 18, 1°;"

5. In het zevende lid van de aanhef kan het nummer van het voorliggende advies (32.418/3) worden vermeld.

Artikel 2

De in de voetnoten (*) en (**) bij dit artikel opgenomen vermeldingen zijn niet meer dan toelichting bij (of verantwoording voor) de ontworpen bepalingen en horen niet thuis in een reglementair besluit. Die voetnoten moeten derhalve worden weggelaten.

Artikel 5

Gelet op het ogenblik waarop het voorliggende advies wordt gegeven, zou artikel 5 tot gevolg hebben dat aan het ontworpen besluit terugwerkende kracht wordt verleend.

Indien aldus retroactief verplichtingen worden opgelegd aan de houders van afvalstoffen, of indien bestaande verplichtingen aldus retroactief verzwaaard worden, strookt de terugwerkende kracht niet met het beginsel van de rechtszekerheid. In die hypothese moet artikel 5 thans dan ook uit het ontwerp weggelaten worden; minstens moet de tekst ervan aangepast worden, zodat het ontworpen besluit ten vroegste op het ogenblik van de bekendmaking ervan in werking zou treden.

Indien zou blijken dat het ontwerp geen verzwaring inhoudt van de rechtstoestand van de betrokkenen, kan de terugwerkende kracht eventueel behouden blijven. In die hypothese moeten de woorden "treedt in werking op" wel vervangen worden door "heeft uitwerking met ingang van".

Bijlage

1. In punt 5 van de inleiding bij de bijlage wordt "gevaarlijke stof" omschreven als "elke stof die overeenkomstig richtlijn 67/548/EEG, als gewijzigd, als gevaarlijk is of zal worden ingedeeld".

Er dient met betrekking tot die bepaling te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten - in casu in de rechtsorde van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest -, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In de voornoemde bepaling van de bijlage dient bijgevolg de verwijzing naar richtlijn 67/548/EEG te worden vervangen door een verwijzing naar de internrechtelijke voorschriften waarbij die richtlijn werd omgezet. Mocht die richtlijn nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften van de richtlijn in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

2. De afvalstoffenlijst gevoegd bij beschikking 2000/532/EG werd laatst gewijzigd bij beschikking 2001/573/EG van de Raad van 23 juli 2001. De in de bijlage bij het ontwerp opgenomen afvalstoffenlijst is op twee punten niet helemaal correct aangepast. Zulks is met name het geval voor :

- rubriek 07 02 17, waar de verwijzing naar rubriek "07 02 16" moet worden vervangen door een verwijzing naar rubriek "07 02 16*";
- rubriek 19 08 09, waarvan de omschrijving moet luiden als volgt :

"vet- en oliemengsels uit olie/waterscheiders die uitsluitend spijsolie en -vetten bevatten".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis vise à transposer dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale la décision 2000/532/CE de la Commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, point a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets et la décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux. Cette décision 2000/532/CE, modifiée par les décisions 2001/118/CE du 16 janvier 2001, 2001/119/CE du 22 janvier 2001 et 2001/573/CE du 23 juillet 2001, remplace le catalogue européen des déchets et la liste des déchets dangereux par une liste de déchets où les déchets dangereux sont indiqués par un astérisque. La liste harmonisée de déchets est reproduite dans le projet (voir les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'annexe du projet).

Dans la mesure où elle concerne les déchets dangereux, la réglementation en projet a pour but de se substituer à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 1996 fixant une liste indicative de déchets dangereux. L'article 4 du projet prévoit l'abrogation de cet arrêté.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans les articles 2, points 1 et 2, et 18, 1^o, de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets. Les dispositions précitées de l'article 2 autorisent le gouvernement à établir la liste de déchets et de déchets dangereux conformément aux prescriptions européennes en vigueur. Aux termes de l'article 18, 1^o, précité, le gouvernement arrête toute mesure nécessaire en vue de l'exécution des directives CE en matière de déchets.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Si les auteurs du projet entendent faire référence expresse, dans l'intitulé de l'arrêté en projet, à la décision 2000/532/CE précitée, ils doivent mentionner celle-ci avec son intitulé complet. Dans un souci de lisibilité de l'intitulé du projet, il se recommande toutefois de renoncer à cette référence et d'opter pour une rédaction plus simple. L'intitulé pourrait alors, par exemple, être rédigé comme suit :

"Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale établissant la liste de déchets et de déchets dangereux".

Préambule

1. Dès lors que le premier alinéa du préambule se réfère notamment à l'article 1^{er}, a), de la directive 75/442/CEE, il suffit de mentionner les modifications subies par cette disposition. Il convient donc de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, notamment l'article 1^{er}, a), modifié par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991;"

2. Dans le deuxième alinéa du préambule, il y a lieu de remplacer les mots "modifiée par la directive 94/31/CE du Conseil du 27 juin 1994, notamment en son article 1^{er}, § 4;" par "notamment l'article 1^{er}, paragraphe 4;"

3. Le troisième alinéa du préambule doit être rédigé comme suit :

"Vu la décision 2000/532/CE de la Commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, point a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets et la décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux, modifiée par les décisions 2001/118/CE du 16 janvier 2001, 2001/119/CE du 22 janvier 2001 et 2001/573/CE du 23 juillet 2001;"

4. Dans le quatrième alinéa du préambule, il y a lieu de remplacer les mots "modifiée par les ordonnances du 25 mars 1999 et 18 mai 2000, notamment l'article 2, 1. et 2. et à l'article 18, 1°;" par "notamment l'article 2, points 1 et 2, remplacés par l'ordonnance du 18 mai 2000, et l'article 18, 1°;"

5. Dans le septième alinéa du préambule, on pourrait mentionner le numéro du présent avis (32.418/3).

Article 2

Les mentions figurant dans les notes de bas de page (*) et (**) de cet article ne font que commenter (ou justifier) les dispositions en projet et ne sont pas à leur place dans un arrêté réglementaire. Il y a donc lieu de supprimer ces notes de bas de page.

Article 5

Etant donné la date à laquelle le présent avis est donné, l'article 5 fait rétroagir l'arrêté en projet.

Si on impose ainsi avec effet rétroactif des obligations aux détenteurs de déchets ou si on renforce rétroactivement des obligations existantes, on porte atteinte au principe de la sécurité juridique. Dans cette hypothèse, il y aurait donc lieu de supprimer l'article 5 du projet ou, à tout le moins, d'en adapter le texte de telle sorte que l'arrêté en projet entre en vigueur au plus tôt à la date de sa publication.

S'il s'avérait, par contre, que le projet n'implique pas d'obligations supplémentaires pour les intéressés, la rétroactivité peut éventuellement être maintenue. Dans cette hypothèse, il y aurait toutefois lieu de remplacer les mots "entre en vigueur le" par "produit ses effets le".

Annexe

1. Le point 5 de l'introduction de l'annexe dispose que par "substance dangereuse" on entend "une substance qui a été ou sera classée comme dangereuse par la directive 67/548/CEE ou par ses modifications ultérieures".

Il y a lieu d'observer au sujet de cette disposition que la "réglementation par référence" à des dispositions de directives est inadmissible pour des motifs de légistique.

En effet, il résulte des propriétés d'une directive CE qu'en fait ce n'est pas la directive même, mais les prescriptions de droit interne qui en transposent les dispositions dans l'ordre juridique national - en l'espèce dans l'ordre juridique de la Région de Bruxelles-Capitale -, qui y seront applicables.

Dans la disposition précitée de l'annexe, il convient dès lors de remplacer la référence à la directive 67/548/CEE par une référence aux prescriptions de droit interne qui ont transposé cette directive. Au cas où celle-ci ne serait pas encore transposée en droit interne, les prescriptions visées devront être incorporées dans le projet lui-même.

2. La liste de déchets annexée à la décision 2000/532/CE a été modifiée pour la dernière fois par la décision 2001/573/CE du Conseil du 23 juillet 2001. La liste de déchets annexée au projet n'a pas été adaptée correctement sur deux points. Il s'agit notamment :

- de la rubrique 07 02 17, où la référence à la rubrique "07 02 16" doit être remplacée par une référence à la rubrique "07 02 16*";
- de la rubrique 19 08 09, qui devrait être libellée comme suit :

"mélanges de graisse et d'huile provenant de la séparation huile/eaux usées contenant uniquement des huiles et graisses alimentaires".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER