

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.777/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.777/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 januari 2003 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 vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde installaties in de voertuigcoatingindustrie die gebruik maken van oplosmiddelen", heeft op 3 juni 2003 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 27 janvier 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant des conditions d'exploiter à certaines installations dans l'industrie de revêtement de véhicules utilisant des solvants", a donné le 3 juin 2003 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe de exploitatievoorwaarden vast te stellen voor bepaalde installaties in de voertuigcoatingindustrie die gebruik maken van oplosmiddelen.

De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van die van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 november 2001 tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde installaties in de voertuigcoatingindustrie. Artikel 11 van het ontwerp voorziet in de opheffing van dat besluit van 8 november 2001.

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt uiteengezet dat het besluit van 8 november 2001 deel uitmaakt van een reeks van veertien besluiten, die bij hoogdringendheid werden genomen ter omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties. Uit de nota blijkt dat die bij hoogdringendheid vastgestelde besluiten zich beperken tot een theoretische (letterlijke) omzetting van de voornoemde richtlijn, dat ze onvoldoende rekening houden "met de werkelijkheid en de verplichtingen van de diverse exploitatieprocessen en -wijzen in Brussel" en dat ze bijgevolg moeten worden aangepast aan de specifieke kenmerken van de betrokken sectoren. Het voorliggende ontwerp van besluit strekt ertoe die aanpassing uit te voeren wat de "voertuigcoatingindustrie" betreft.

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. Luidens het tweede lid, 2°, van dat artikel 6, § 1, kan de Regering, met het oog op de bescherming van o.m. het leefmilieu, voor de - als hinderlijk ingedeelde - inrichtingen alle reglementeringen of algemene voorwaarden vaststellen betreffende de exploitatie van die inrichtingen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In artikel 1 van het ontwerp wordt aangegeven dat het ontworpen besluit de omzetting beoogt van de voornoemde richtlijn 1999/13/EG en dus "tot doel (heeft) de directe en indirecte effecten van de emissie van vluchtige organische stoffen in het milieu ... te voorkomen of te verminderen".

Die draagwijdte van het ontworpen besluit zou in het opschrift ervan duidelijker tot uiting kunnen worden gebracht door het te redigeren als volgt :

"Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen in bepaalde installaties in de voertuig-coatingindustrie ..." ⁽¹⁾.

Aanhef

1. In de aanhef moet een (nieuw tweede) lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 november 2001, waarvan het ontworpen besluit de opheffing beoogt (zie artikel 11 van het ontwerp).

⁽¹⁾ Diezelfde formule wordt overigens ook gebruikt voor het opschrift van twee analoge ontwerpbesluiten waarover de Raad van State heden eveneens advies geeft, met name een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen bij bepaalde drukactiviteiten of bepaalde werkzaamheden van de grafische industrie zoals lakken en op film zetten" (ontwerp 34.746/3) en een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen in installaties voor oppervlaktereiniging" (ontwerp 34.775/3).

2. Het vierde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) dient te worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op advies 34.777/3 van de Raad van State, gegeven op 3 juni 2003, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

1. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999, waarnaar in het eerste lid van dit artikel wordt verwezen, moet met zijn volledig opschrift worden vermeld. Men schrijve derhalve : "besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen".

2. In het tweede lid wordt verwezen naar een (ontworpen) besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde installaties voor het overspuiten van voertuigen of voertuigonderdelen". Dat opschrift stemt niet volledig overeen met het opschrift van het ontwerpbesluit waarover de Raad van State op 25 maart 2003 advies 34.568/3 heeft gegeven. Het opschrift van dat ontwerpbesluit luidde namelijk als volgt : ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde installaties voor het overspuiten van voertuigen of voertuigonderdelen die gebruik maken van oplosmiddelen".

Artikel 2

1. In fine van de bepaling sub 2° dienen de woorden "in gebruik wordt genomen" te worden vervangen door "in gebruik is genomen".

In de Nederlandse tekst van diezelfde bepaling moet het woord "vergunning" worden vervangen door "milieuvergunning".

2. De bepaling sub 23° beperkt zich ertoe te verwijzen naar definities opgenomen in "richtlijn 70/156/EEG".

Er dient met betrekking tot die bepalingen 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 bepalingen van het ontwerp dienen bijgevolg de verwijzingen naar de bepalingen van richtlijn 70/156/EEG te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnbe­palingen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

Artikel 3

In het eerste lid van dit artikel worden de totale emissiegrenswaarden bepaald waaraan de bedoelde installaties moeten voldoen. Luidens het tweede lid zal "de berekening van de totale emissie (worden) gespecificeerd in de milieuvergunning", en dus niet in het ontworpen besluit.

In bijlage IIA, rubriek II "De voertuigcoatingindustrie", bij richtlijn 1999/13/EG zijn evenwel bepalingen opgenomen die moeten worden in acht genomen voor de berekening van de totale emissie. Ter voldoening aan de verplichting tot omzetting van de richtlijn, dienen die bepalingen in het ontworpen besluit te worden overgenomen.

.../...

Artikel 6

1. Rekening houdend met de Nederlandse tekst van artikel 7, lid 1, van richtlijn 1999/13/EG, kunnen in de Nederlandse tekst van artikel 6, § 1, tweede lid, eerste streepje, de woorden "de adequatie van de mogelijke opties" beter vervangen worden door "de geschiktheid voor het gebruik".

2. In de Nederlandse tekst van paragraaf 2 dienen de woorden "in het vorig lid" en "in dat lid" te worden vervangen door respectievelijk "in § 1" en "in die paragraaf".

Artikel 11

In de Franse tekst van dit artikel moet het woord "rapporté" worden vervangen door "abrogé".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Ainsi que l'indique son intitulé, le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis entend fixer des conditions d'exploiter à certaines installations dans l'industrie de revêtement de véhicules utilisant des solvants.

La réglementation en projet entend se substituer à celle de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 novembre 2001 fixant des conditions d'exploiter à certaines installations dans l'industrie de revêtement de véhicules. L'article 11 du projet prévoit l'abrogation de cet arrêté du 8 novembre 2001.

La note au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale jointe à la demande d'avis précise que l'arrêté du 8 novembre 2001 fait partie d'une série de quatorze arrêtés adoptés d'extrême urgence visant à transposer, en droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale, la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations. Il résulte de la note que ces arrêtés adoptés d'extrême urgence se limitent à une transposition théorique (littérale) de la directive précitée, qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte "la réalité et les contraintes des divers procédés et modes d'exploitation présents à Bruxelles" et qu'il se justifie dès lors de les adapter aux spécificités des secteurs concernés. Le présent projet d'arrêté entend procéder à cette adaptation en ce qui concerne le secteur de l'industrie du revêtement de véhicules.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. Selon l'alinéa 2, 2°, de cet article 6, § 1^{er}, le Gouvernement peut, notamment en vue d'assurer la protection de l'environnement, arrêter toute prescription ou condition générale d'exploitation des installations classées comme étant incommodes.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'article 1^{er} du projet mentionne que l'arrêté en projet vise à transposer la directive 1999/13/CE précitée et qu'il a donc "pour objet de prévenir ou de réduire les effets directs ou indirects des émissions de composés organiques volatils dans l'environnement".

La portée de l'arrêté en projet pourrait être plus clairement exprimée dans son intitulé en le formulant comme suit :

"Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la réduction des émissions de composés organiques volatils dans certaines installations dans l'industrie de revêtement de véhicules ..." ⁽¹⁾.

Préambule

1. Il s'impose d'insérer dans le préambule un deuxième alinéa (nouveau) faisant référence à l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 novembre 2001 que l'arrêté en projet entend abroger (voir article 11 du projet).

⁽¹⁾ Au demeurant, cette même formule est aussi utilisée dans l'intitulé de deux projets d'arrêtés analogues, sur lesquels le Conseil d'Etat émet, ce jour également, un avis, à savoir un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la réduction des émissions de composés organiques volatils dans les installations liées à certaines activités d'impression ou à certains travaux de vernissage ou de pelliculage de l'industrie graphique" (projet 34.746/3) et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la réduction des émissions de composés organiques volatils dans les installations réalisant le nettoyage de surfaces" (projet 34.775/3).

2. On rédigera le quatrième alinéa du préambule (qui devient le cinquième alinéa) comme suit :

"Vu l'avis 34.777/3 du Conseil d'Etat, donné le 3 juin 2003, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1^{er}

1. On désignera l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999, auquel le premier alinéa de cet article fait référence, par son intitulé complet. On écrira dès lors : "arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement".

2. L'alinéa 2 fait référence à un arrêté (en projet) du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant des conditions d'exploiter à certaines installations de mise en peinture ou retouche de véhicules ou partie(s) de véhicules". Cet intitulé ne concorde pas parfaitement avec l'intitulé du projet d'arrêté sur lequel le Conseil d'Etat a émis, le 25 mars 2003, l'avis 34.568/3. En effet, ce projet d'arrêté s'intitulait comme suit : projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant des conditions d'exploiter à certaines installations de mise en peinture ou retouche de véhicules ou parties de véhicules utilisant des solvants".

Article 2

1. A la fin du 2°, on remplacera les mots "soit mise en service" par "ait été mise en service".

Dans le texte néerlandais de cette même disposition, on remplacera le mot "vergunning" par "milieuvergunning".

2. Les dispositions figurant au 23° se limitent à renvoyer aux définitions énoncées dans la "directive 70/156/CEE".

Il y a lieu de souligner à propos de ces dispositions que la technique de "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible pour des motifs de légistique.

En effet, il découle des caractéristiques d'une directive CE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national - en l'espèce, dans l'ordre juridique de la Région de Bruxelles-Capitale -, qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

Dans les dispositions précitées du projet, il faut par conséquent remplacer les références aux dispositions de la directive 70/156/CEE par des références aux règles de droit interne qui transposent les dispositions de ces directives en droit interne. Si les directives n'ont pas encore été transposées, il y a lieu de reproduire les règles concernées des directives dans le projet même.

Article 3

L'alinéa 1^{er} de cet article définit les limites totales d'émissions auxquelles les installations visées doivent satisfaire. Selon l'alinéa 2, "le mode de calcul des émissions totales est spécifié dans le permis d'environnement" et donc pas dans l'arrêté en projet.

L'annexe IIA, rubrique II "Industrie de revêtement de véhicules", de la directive 1999/13/CE comporte toutefois des dispositions dont il faut tenir compte pour calculer les émissions totales. Ces dispositions doivent être transcrites dans l'arrêté en projet afin de satisfaire à l'obligation de transposition de la directive.

Article 6

1. Compte tenu du texte néerlandais de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 1999/13/CE, il serait préférable de remplacer les mots "de adequatie van de mogelijke opties" par "de geschiktheid voor het gebruik" dans le texte néerlandais de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, premier tiret.

2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, on remplacera les mots "in het vorig lid" et "in dat lid" respectivement par "in § 1" et "in die paragraaf".

Article 11

On remplacera dans le texte français de cet article le mot "rapporté" par "abrogé".

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,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER