

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.497/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.497/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 mei 2003 door de Minister van Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van bijlage II bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen", heeft op 21 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 16 mai 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 concernant la mise en décharge des déchets", a donné le 21 octobre 2003 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe bijlage II bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen te vervangen. Met die vervanging wordt beoogd het besluit van 18 april 2002 in overeenstemming te brengen met beschikking 2003/33/EG van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II van richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen. De ontworpen bijlage II neemt vrijwel woordelijk de bijlage bij de voornoemde beschikking over.

De ontworpen bepalingen hebben betrekking op:

- de procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen;
- de aanvaardingscriteria voor elke stortplaatsklasse;
- een overzicht van de te gebruiken methoden voor het bemonsteren en testen van afvalstoffen;
- de veiligheidsbeoordeling voor het aanvaarden van afval in ondergrondse opslagplaatsen;
- een overzicht van mogelijkheden voor storten en voorbeelden voor een mogelijke indeling van stortplaatsen voor ongevaarlijke afvalstoffen in subcategorieën.

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 13 van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen, enerzijds, en door artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, anderzijds. Het voornoemde artikel 13 machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering o.m. om de wijze te reglementeren waarop afvalstoffen mogen worden verwijderd en om de opslag van afvalstoffen te regelen.

.../...

Artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 machtigt de regering o.m. om alle reglementeringen en algemene voorwaarden vast te stellen betreffende de exploitatie van krachtens die ordonnantie ingedeelde inrichtingen, waaronder stortplaatsen voor afvalstoffen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage

1. Een aantal bepalingen van de ontworpen bijlage II beperken zich ertoe te verwijzen naar voorschriften van EG-richtlijnen.

Dit is onder meer het geval in :

- het tweede lid van de "Inleiding", waar verwezen wordt naar bijlage II, punt 3, bij de richtlijn afvalstoffen (richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen);
- de bepaling sub I, 1.1.2, g, waar verwezen wordt naar bijlage III van richtlijn 91/689/EG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen;
- de bepaling sub II, 1.1, tweede lid, waar verwezen wordt naar de "waterkaderrichtlijn (2000/60/EG)";
- de bepaling sub II, 1.2, tweede lid, van de Nederlandse tekst, waar verwezen wordt naar de "richtlijn afvalstoffen";
- de bepaling sub II, 4.1, vierde lid, waar verwezen wordt naar de "waterkaderrichtlijn van de EU (2000/60/EG)";
- de bepaling sub III waar bij "Stortplaats voor inerte afvalstoffen" en "Stortplaats voor ongevaarlijke afvalstoffen, met inbegrip van subcategorieën" verwezen wordt naar "de richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EG)".

.../...

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 de) richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnbe­palingen in het interne recht worden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

2. In een aantal bepalingen van de bijlage bij de voornoemde beschikking 2003/33/EG wordt aan de lidstaten opgedragen nadere uitvoeringsmaatregelen te nemen. In de ontworpen bijlage II wordt het vaststellen van die uitvoeringsmaatregelen in de regel opgedragen aan de minister van leefmilieu. In de ontworpen bepalingen sub I, 3, derde lid, en II, 2.2, wordt evenwel nog verwezen naar "de lidstaten". Ook in die bepalingen moeten de woorden "de lidstaten" worden vervangen door "de regering" of "de minister van leefmilieu".

PORTÉE ET FONDEMENT LÉGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, vise à remplacer l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 concernant la mise en décharge des déchets. Ce remplacement a pour objet d'harmoniser l'arrêté du 18 avril 2002 avec la décision 2003/33/CE du Conseil du 19 décembre 2002 établissant des critères et des procédures d'admission des déchets dans les décharges, conformément à l'article 16 et à l'annexe II de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets. L'annexe II en projet reproduit quasi littéralement l'annexe de la décision précitée.

Les dispositions en projet concernent:

- les procédures d'admission des déchets en décharge;
- les critères d'admission pour chaque catégorie de décharge;
- un aperçu des méthodes à utiliser dans le cadre de l'échantillonnage et l'essai de déchets;
- l'évaluation de la sécurité pour l'admission des déchets en stockage souterrain;
- une vue d'ensemble des possibilités de mise en décharge et des exemples de classement éventuel de décharges pour déchets non dangereux en sous-catégories.

2. L'article 13 de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets, d'une part, et l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, d'autre part, constituent le bon fondement juridique du règlement en projet. L'article 13 précité habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale notamment à réglementer la manière selon laquelle il est permis d'éliminer les déchets et à régler les dépôts de déchets.

.../...

L'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 habilite le gouvernement notamment à arrêter toute prescription ou condition générale d'exploitation d'installations classées suivant cette ordonnance, parmi lesquelles les décharges de déchets.

EXAMEN DU TEXTE

Annexe

1. Certaines dispositions de l'annexe II en projet se limitent à faire référence à des prescriptions énoncées dans des directives CE.

C'est notamment le cas:

- du deuxième alinéa de l'"Introduction", qui fait référence à l'annexe II, point 3, de la directive "décharge" (directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets);
- de la disposition figurant au I, 1.1.2, g, qui se réfère à l'annexe III de la directive 91/689/CE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux;
- de la disposition énoncée au II, 1.1, alinéa 2, qui fait état de la "directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE)";
- de la disposition figurant au II, 1.2, alinéa 2, du texte néerlandais, qui fait référence à la "richtlijn afvalstoffen";
- de la disposition énoncée au II, 4.1, alinéa 4, qui fait référence à la "directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau";
- de la disposition figurant au III, dans laquelle il est fait référence à "la directive relative aux déchets dangereux (91/689/CE)" dans les rubriques "Décharges pour déchets inertes" et "Décharges et sous-catégories de décharges pour déchets non dangereux".

.../...

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 des) directives par des références aux règles de droit interne qui transposent ces dispositions communautaires dans le droit interne. Si ces directives n'ont pas encore été transposées, il y a lieu d'en reproduire les règles en question dans le projet même.

2. Certaines dispositions de l'annexe de la décision 2003/33/CE précitée chargent les États membres d'arrêter des modalités d'exécution. Dans l'annexe II en projet, la fixation de ces modalités d'exécution est généralement confiée au ministre de l'environnement. Cependant, les dispositions en projet figurant au I, 3, alinéa 3, et II, 2.2, mentionnent "les États membres". Dans ces dispositions, il y a lieu également de remplacer les mots "les États membres" par "le gouvernement" ou "le ministre de l'environnement".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY
J. VELAERS

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 Mevr. K. BAMS, 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 Mme K. BAMS, 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