

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.022/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 april 2004 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de beheerders van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur", heeft op 11 mei 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) werkt een regeling uit gericht op preventie, hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing van AEEA, teneinde het te verwijderen afval te verminderen. Daarnaast beoogt de richtlijn een verbetering van de milieuprestaties van alle marktdeelnemers die bij de levenscyclus van elektrische en elektronische apparatuur betrokken zijn.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de voornoemde richtlijn om te zetten in de interne regelgeving van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Het ontwerp regelt inzonderheid het volgende:

- de hinderlijke inrichtingen uit "rubriek 45 - opslagplaatsen voor afvalstoffen" worden heringedeeld, en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 mei 1999 tot verplichting van het inwinnen van het advies van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp voor bepaalde ingedeelde inrichtingen, wordt aan deze nieuwe indeling aangepast (artikel 3);

.../...

- de inzameling van AEEA wordt aan voorwaarden onderworpen (artikel 4);
- voor de exploitatie van een centrum voor de verwerking en nuttige toepassing van AEEA is een vergunning voor de ingedeelde rubriek 45b vereist (artikel 5); de exploitatie wordt aan een aantal voorwaarden onderworpen (artikelen 6 tot 9);
- de exploitant van een centrum voor de verwerking of nuttige toepassing van AEEA moet erkend zijn (artikelen 10 en 11);
- de exploitant van een dergelijk centrum moet een register van de inkomende en uitgaande afvalstoffen bijhouden (artikel 12).

3. Verschillende bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen bieden rechtsgrond aan het ontwerp:

- artikel 4, derde lid, van de ordonnantie machtigt de regering tot het vastleggen van de lijst van de inrichtingen van klassen IB, II en III. Deze bepaling biedt rechtsgrond aan artikel 3, eerste lid, van het ontwerp;
- krachtens artikel 6, § 1, eerste lid, van de ordonnantie stelt de regering elke bepaling vast die van toepassing is op elke inrichting of categorie van inrichtingen, om de bescherming van het leefmilieu, de gezondheid of de veiligheid overeenkomstig artikel 2 te waarborgen. Krachtens artikel 6, § 1, tweede lid, 2°, kan de regering hiertoe alle reglementeringen of algemene voorwaarden vaststellen betreffende de uitbating van inrichtingen. Deze bepalingen bieden rechtsgrond aan de artikelen 4 tot 9 en 12 van het ontwerp;
- op grond van artikel 13, § 1, wijst de regering de administraties of instanties aan waarvan het advies is vereist in de loop van het onderzoek van de aanvraag om een milieu-attest of een milieuvergunning of waarvan het advies in de loop van het onderzoek van een aangifte van klasse III wordt ingewonnen. Zij legt de raadplegingsprocedure vast. Deze bepaling biedt rechtsgrond aan artikel 3, tweede lid, van het ontwerp;

- artikel 70 van de ordonnantie machtigt de regering tot het aanwijzen van de natuurlijke personen of rechtspersonen die wegens hun activiteit aan de voorafgaande erkenning zijn onderworpen. De regering legt de regels eigen aan elke erkenningscategorie vast. Artikel 71, § 1, tweede lid, machtigt de regering tot het omschrijven en het aanvullen van de stukken en inlichtingen die volgens het eerste lid bij de aanvraag moeten worden gevoegd. Deze bepalingen bieden rechtsgrond aan de artikelen 10 en 11 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het tweede en het vierde lid van de aanhef dienen te worden geschrapt. De daarin vermelde ordonnanties bieden immers geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit.
5. In het derde lid van de aanhef moet inzonderheid worden verwezen naar de artikelen 4, 6, § 1, 13, § 1, gewijzigd bij de ordonnantie van 6 december 2001, 70 en 71, § 1, van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997.
6. In de aanhef moet een lid worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de inrichtingen van klasse IB, II, en III. De bijlage bij dat besluit wordt immers gewijzigd bij artikel 3, eerste lid, van het ontworpen besluit.
7. In de aanhef moet, om dezelfde reden, ook nog een lid worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 mei 1999 tot verplichting van het inwinnen van het advies van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp voor bepaalde ingedeelde inrichtingen (zie artikel 3, tweede lid, van het ontwerp).

Artikel 7

8. In 14° wordt verwezen naar voorschriften van een Europese richtlijn.

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 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 het ontwerp dient bijgevolg de verwijzing naar de richtlijn te worden vervangen door een verwijzing naar de internrechtelijke voorschriften waarbij de betrokken richtlijnbevestigingen werden geïmplementeerd. Mocht die richtlijn niet in het (interne) recht zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften van de richtlijn in de ontworpen bepaling zelf te worden overgenomen.

Artikel 12

9. Dit artikel legt aan de exploitanten van een centrum voor de verwerking of nuttige toepassing van AEEA de verplichting op een register bij te houden van de inkomende en uitgaande afvalstoffen. Dat register moet bepaalde inlichtingen bevatten.

De vraag rijst hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 januari 1997 betreffende het afvalregister.

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband de volgende toelichting gegeven:

"(De) regeling van het ontwerpbesluit werd geïnspireerd op het besluit van 30 januari 1997 betreffende het afvalregister. Eerst en vooral moesten de verplichtingen opgelegd door de richtlijn volledig worden omgezet. Het bestaande besluit voldeed hieraan niet. Daarom een artikel afzonderlijk in het nieuwe besluit. Naar de inhoud toe worden de bepalingen van de richtlijn verwerkt in het nieuwe

.../...

besluit (bv de Richtlijn vraagt dat de gegevens i.v.m. afval zouden worden aangegeven als ze binnenkomen in de centra en ook als ze buitengaan, wat niet opgenomen is in het besluit van 30 januari 1997 betreffende het afvalregister).

Over de bewaartermijnen, ze komen hoofdzakelijk overeen met de bepalingen van het besluit afvalregister van 30 januari 1997, namelijk dat de exploitant zijn register trimestrieel moet overmaken aan het Instituut en de exploitant het register gedurende 3 jaar moet bijhouden en overmaken op vraag van het Instituut.

De documenten die bijgevoegd zijn aan het register (verwijderingcertificaat, ...) worden door de exploitant 5 jaar bewaard (dat is niet voorzien in het besluit afvalregister)."

Gelet op die toelichting, schrijve men in artikel 12, § 1, van het ontwerp: "Onverminderd het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 januari 1997 betreffende het afvalregister, houdt de exploitant van (verder zoals in het ontwerp)."

Bijlage - Erkenningformulier

10. Onder de rubriek "Bijlagen" wordt in punt 5 verwezen naar "artikel 31 van dit besluit". Het ontworpen besluit bevat echter geen artikel 31.

Volgens de gemachtigde ambtenaar moet het ontworpen punt 5 worden geschrapt uit de lijst van de bij het erkenningformulier te voegen bijlagen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.022/3

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 21 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux gestionnaires de déchets d'équipements électriques et électroniques", a donné le 11 mai 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. La directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipement électriques et électroniques (DEEE) met en place un régime qui a pour objectif la prévention, la réutilisation, le recyclage et les autres formes de valorisation des DEEE, de manière à réduire la quantité de déchets à éliminer. Par ailleurs, elle vise à améliorer les performances environnementales de tous les opérateurs concernés au cours du cycle de vie des équipements électriques et électroniques.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, tend à transposer la directive précitée dans la réglementation interne de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le projet règle plus particulièrement ce qui suit:

- les installations incommodes figurant à la "rubrique 45 - dépôts de déchets" font l'objet d'une nouvelle classification et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 1999 imposant l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente en Région de Bruxelles-Capitale pour certaines installations classées, est adapté en fonction de cette nouvelle classification (article 3);

.../...

- la collecte des DEEE est soumise à certaines conditions (article 4);
- l'exploitation d'un centre de traitement ou de valorisation de DEEE requiert un permis correspondant à la rubrique de classe 45b (article 5); l'exploitation est soumise à un certain nombre de conditions (articles 6 à 9);
- l'exploitant d'un centre de traitement ou de valorisation de DEEE doit être agréé (articles 10 et 11);
- l'exploitant d'un tel centre doit tenir un registre des entrées et des sorties de déchets (article 12).

3. Plusieurs dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement procurent un fondement juridique au projet:

- l'article 4, alinéa 3, de l'ordonnance habilite le gouvernement à arrêter la liste des installations de classes IB, II et III. L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, trouve un fondement juridique dans cette disposition;
- en vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, le gouvernement arrête toute disposition applicable à l'ensemble des installations ou à des catégories d'installations, en vue d'assurer la protection de l'environnement, de la santé ou de la sécurité, conformément à l'article 2. Selon l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, le gouvernement peut, à cet effet, arrêter toute prescription ou condition générale d'exploitation d'installations. Ces dispositions procurent un fondement juridique aux articles 4 à 9 et 12 du projet;
- sur la base de l'article 13, § 1^{er}, le gouvernement désigne les administrations ou les instances dont l'avis est requis au cours de l'instruction des demandes de certificat ou de permis d'environnement ou dont l'avis peut être sollicité au cours de l'examen des déclarations de classe III. Il détermine la procédure de consultation. Cette disposition constitue le fondement juridique de l'article 3, alinéa 2, du projet;

- l'article 70 de l'ordonnance autorise le gouvernement à désigner les personnes physiques ou morales qui sont soumises à l'agrément préalable en raison de leur activité. Le gouvernement détermine les modalités propres à chaque catégorie d'agrément. L'article 71, § 1^{er}, alinéa 2, habilite le gouvernement à préciser et à compléter les documents et renseignements qui, selon l'alinéa 1^{er}, doivent être joints à la demande. Ces dispositions procurent un fondement juridique aux articles 10 et 11 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il y a lieu de supprimer les deuxième et quatrième alinéas du préambule. En effet, les ordonnances qui y sont mentionnées ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

5. Dans le troisième alinéa du préambule, il sera plus particulièrement fait référence aux articles 4, 6, § 1^{er}, 13, § 1^{er}, modifiés par l'ordonnance du 6 décembre 2001, 70 et 71, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée du 5 juin 1997.

6. Dans le préambule, on insérera un alinéa qui se réfère à l'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 effet, l'annexe de cet arrêté est modifiée par l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet.

7. Par identité de motif, on insérera encore dans le préambule un alinéa qui se réfère à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 1999 imposant l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente en Région de Bruxelles-Capitale pour certaines installations classées (v. article 3, alinéa 2, du projet).

.../...

Article 7

8. Le 14° se réfère à des prescriptions contenues dans une directive européenne.

Il y a lieu de souligner à propos de cette disposition 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 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 celui de la Région de Bruxelles-Capitale - qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

Dans la disposition précitée du projet, il faut par conséquent remplacer la référence à la directive par une référence aux règles de droit interne qui ont transposé les dispositions communautaires visées. Si cette directive n'a pas été transposée dans le droit (interne), il y a lieu d'en reproduire les règles en question dans la disposition en projet, elle-même.

Article 12

9. Le présent article impose aux exploitants d'un centre de traitement ou de valorisation de DEEE l'obligation de tenir un registre des entrées et des sorties des déchets. Ce registre doit contenir certaines informations.

La question se pose de savoir quel est le lien entre la disposition en projet et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 janvier 1997 relatif au registre de déchets.

À cet égard, le fonctionnaire délégué a donné les précisions suivantes:

"(De) regeling van het ontwerpbesluit werd geïnspireerd op het besluit van 30 januari 1997 betreffende het afvalregister. Eerst en vooral moesten de verplichtingen opgelegd door de richtlijn volledig worden omgezet. Het bestaande besluit voldeed hieraan niet. Daarom een artikel afzonderlijk in het nieuwe besluit.

.../...

Naar de inhoud toe worden de bepalingen van de richtlijn verwerkt in het nieuwe besluit (bv de Richtlijn vraagt dat de gegevens i.v.m. afval zouden worden aangegeven als ze binnenkomen in de centra en ook als ze buitengaan, wat niet opgenomen is in het besluit van 30 januari 1997 betreffende het afvalregister).

Over de bewaartermijnen, ze komen hoofdzakelijk overeen met de bepalingen van het besluit afvalregister van 30 januari 1997, namelijk dat de exploitant zijn register trimestrieel moet overmaken aan het Instituut en de exploitant het register gedurende 3 jaar moet bijhouden en overmaken op vraag van het Instituut.

De documenten die bijgevoegd zijn aan het register (verwijderingcertificaat, ...) worden door de exploitant 5 jaar bewaard (dat is niet voorzien in het besluit afvalregister)."

Compte tenu de ces précisions, on écrira à l'article 12, § 1^{er}, du projet: "Sans préjudice de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 janvier 1997 relatif au registre de déchets, l'exploitant d'un centre ... (la suite comme dans le projet)."

Annexe - Formulaire d'agrément

10. Sous la rubrique "Annexes", il est fait référence, au point 5, à l'"article 31 de l'arrêté". L'arrêté en projet ne comporte toutefois pas d'article 31.

Le fonctionnaire délégué a déclaré qu'il y a lieu de supprimer le point 5, en projet, de la liste des annexes à joindre au formulaire d'agrément.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT