

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.313/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 juni 2007 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid, verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde geklasseerde industriële installaties", heeft op 2 juli 2007 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe een aantal voorschriften vast te stellen die gelden voor grote "geklasseerde industriële installaties" waar één of meer activiteiten worden uitgeoefend die zijn vermeld in bijlage I bij het ontwerp.

In de eerste plaats wordt met het ontworpen besluit beoogd tegemoet te komen aan het met redenen omklede advies van de Europese Commissie van 28 juni 2006, gericht tot het Koninkrijk België. Luidens dat advies heeft onder meer het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, niet volledig in zijn interne rechtsorde omgezet.

Daarnaast wordt met het ontworpen besluit beoogd uitvoering te geven aan verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad.

.../...

2.2. De ontworpen regeling komt neer op wat volgt.

In hoofdstuk I wordt het toepassingsgebied en het doel van het ontworpen besluit omschreven (artikel 1) en worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gehanteerd (artikel 2).

In hoofdstuk II worden een aantal bijkomende elementen opgesomd die bij de aanvraag van een milieuvergunning voor een grote installatie (artikel 3) of bij de aanvraag tot verlenging van de vergunning voor (artikel 4) dienen te worden meegedeeld. Ook wordt in dat hoofdstuk bepaald dat voor een belangrijke wijziging van een grote installatie een vergunning is vereist (artikel 5).

Bij hoofdstuk III wordt aan de exploitant van een grote installatie een jaarlijkse rapportageplicht opgelegd betreffende de gegevens die worden vermeld in de voornoemde verordening (EG) nr. 166/2006 (artikel 6).

Hoofdstuk IV betreft de inhoud van de vergunningen en bepaalt dienaangaande bijzondere voorwaarden. Zo bepaalt het bijkomende elementen die bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor een grote installatie in acht dienen te worden genomen (artikel 7), bevat het voorschriften in verband met emissiegrenswaarden en de beste beschikbare technieken (artikel 8) en voor de ondernemingen onderworpen aan het systeem inzake uitwisseling van quota's (artikel 9), en voorziet het in een periodieke toetsing van de bijzondere voorwaarden (artikel 10).

In hoofdstuk V wordt aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) opgedragen om een register aan te leggen in verband met de gegevens die de exploitanten krachtens artikel 6 van het ontwerp aan het BIM dienen te rapporteren en om bepaalde van die gegevens aan de Europese Commissie mee te delen (artikel 11). Voorts wordt in dat hoofdstuk de toegang tot informatie geregeld (artikel 12).

Hoofdstuk VI bepaalt dat de sancties die zijn voorzien in artikel 96 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen van toepassing zijn op de exploitant die de verplichtingen vastgesteld door het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, overtreedt (artikel 13).

Ten slotte bevat hoofdstuk VII een opheffings- (artikel 14), een overgangs- (artikel 15), en een uitvoeringsbepaling (artikel 16).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt in beginsel geboden door de artikelen 6, § 1, eerste lid, 10, tweede lid, 62, § 3, tweede lid, 63, § 3, en 64, § 1, van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsmede door artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer.

3.2. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit lijkt evenwel geen rechtsgrond aanwezig te zijn.

3.2.1. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat geen belangrijke wijziging aan een grote installatie kan worden uitgevoerd zonder vergunning.

Voor een dergelijke bepaling lijkt er geen rechtsgrond voorhanden te zijn. Ze kan inzonderheid niet worden beschouwd als een voorwaarde zoals bedoeld in artikel 6 van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997.

Het ontworpen artikel 5 is veeleer een aanvulling van artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997. Bovendien wordt ermee afgeweken van artikel 7, § 2, van die ordonnantie. Luidens dat artikel 7, § 2, oordeelt het instituut - na mededeling van bepaalde gegevens bij onder meer een verbouwing of een uitbreiding - of er een aanvraag voor een milieuvergunning moet worden ingediend.

3.2.2. In het ontworpen artikel 7 worden enkele bijkomende elementen opgesomd die bij de boordeling van een vergunningsaanvraag voor een grote installatie in acht dienen te worden genomen. Alzo vormt dat artikel een aanvulling op artikel 55, eerste lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997. Ook hiervoor lijkt geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden te zijn.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Met het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt mede beoogd tegemoet te komen aan het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 28 juni 2006, gericht tot het Koninkrijk België, en naar luid waarvan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, niet volledig heeft omgezet.

De toetsing van het voor advies voorliggende ontwerp aan het met redenen omkleed advies, leidt tot de volgende opmerkingen.

4.1. In punt 11 van het met redenen omkleed advies wordt gewezen op de onvolledige omzetting van artikel 17, lid 2, van de voornoemde richtlijn 96/61/EG ⁽¹⁾, aangezien voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest nog uitvoeringsmaatregelen dienen te worden vastgesteld voor artikel 13, § 2, van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997.

In het ontworpen besluit gebeurt dat niet. Bijgevolg wordt op een onvolledige wijze uitvoering gegeven aan het met redenen omkleed advies. Het ontwerp moet op dit punt worden aangevuld.

4.2. In punt 12 van het met redenen omkleed advies wordt gewezen op de onvolledige omzetting van onder meer de bijlage I van de voornoemde richtlijn 96/61/EG ⁽²⁾. Inzonderheid wordt de niet correcte omschrijving van een aantal activiteiten aangehaald.

⁽¹⁾ Artikel 17 van de voornoemde richtlijn 96/61/EG handelt over grensoverschrijdende effecten. Artikel 17, lid 2, van die richtlijn bepaalt: "De Lid-Staten dragen er in het kader van hun bilaterale betrekkingen zorg voor dat de aanvragen in de in lid 1 genoemde gevallen gedurende een passende termijn ook toegankelijk zijn voor het publiek van de eventueel getroffen Lid-Staat, zodat het daarover opmerkingen kan maken alvorens de bevoegde autoriteit een besluit neemt".

⁽²⁾ Bijlage I heeft betrekking op de in artikel 1 van de voornoemde richtlijn 96/61/EG bedoelde categorieën van industriële activiteiten.

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient vast te stellen dat, in plaats van de bestaande regelgeving aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met de omschrijving van de activiteiten bedoeld in de richtlijn, in het ontwerp een volledig nieuwe bijlage I wordt ingevoegd. De activiteiten die daarin zijn vermeld, zijn een identieke overname van de activiteiten die worden opgesomd in bijlage I bij de voornoemde verordening (EG) nr. 166/2006.

Dit heeft tot gevolg dat er nog steeds geen volledige overeenstemming is met de activiteiten bedoeld in bijlage I bij richtlijn 96/61/EG, wat moge blijken uit het volgende:

- de twee eerste punten van bijlage I bij richtlijn 96/61/EG zijn niet opgenomen in bijlage I van het voorliggende ontwerp;
- punt 1, c), van bijlage I bij het ontwerp heeft het over "thermische krachtcentrales en andere stookinstallaties met een warmte-input van 50 megawatt (MW)", terwijl bijlage I, punt 1.1, van de richtlijn 96/61/EG het heeft over "stookinstallaties met een hoeveelheid vrijkomende warmte van meer dan 50 MW";
- punt 1, d), van de Nederlandse tekst van bijlage I bij het ontwerp heeft het over "cokesovens", terwijl punt 1.3 uit bijlage I bij richtlijn 96/61/EG het heeft over "cokesfabrieken";
- in punt 4, c), van de Nederlandse tekst van bijlage I bij het ontwerp wordt gewag gemaakt van "fosforhoudende meststoffen", terwijl in punt 4.3 van bijlage I bij de richtlijn gewag wordt gemaakt van "fosfaathoudende meststoffen";
- een aantal activiteiten in bijlage I bij het ontwerp (zie de punten 1, e), 3, a) en b), en 8, e)) worden niet vermeld in bijlage I bij richtlijn 96/61/EG;
- de drempelwaarden verschillen meermaals; waar het in de richtlijn vaak gaat om drempels "meer dan", is deze term weggevallen in het ontwerp (zie bijvoorbeeld de punten 2, b), c), d) en f), en 3, e), f) en g)).

De Raad van State, afdeling wetgeving, wenst er de stellers van het ontwerp op te wijzen dat in bijlage I van het ontworpen besluit alle activiteiten uit bijlage I bij richtlijn 96/61/EG moeten worden opgenomen.

5. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp. Dat gebrek dient te worden weggewerkt.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 2, 3/: "voor de datum van de richtlijn 96/61/EEG" - "avant l'entrée en vigueur de la directive 96/61/CEE"; "het oordeel van de bevoegde autoriteit" - "l'avis de l'Institut";
- artikel 2, 7/: "van dit artikel" - "du présent arrêté";
- artikel 14: "dit besluit wijkt af en vervangt" - "le présent arrêté abroge et remplace".

6. In de Nederlandse tekst, en soms ook in de Franse tekst van het ontworpen besluit, wordt geregeld het opschrift van de regelgeving waarnaar wordt verwezen, verkeerdelijk vermeld. Die opmerking geldt voor de artikelen 2, 5/⁽³⁾, 3, 9 en 14.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

7. De Nederlandse tekst van het opschrift redigere men als volgt:

"Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van ... tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde ingedeelde inrichtingen".

⁽³⁾ Zo dient in de Nederlandse tekst van artikel 2, 5/, *in fine*, het opschrift van het aldaar vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 september 2001 als volgt te worden weergegeven: "besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 september 2001 betreffende de bescherming van het oppervlaktewater tegen de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen".

Aanhef

8. In het eerste lid van de aanhef wordt een definitie gegeven van richtlijn 96/61/EG.

Een dergelijke definitie hoort echter niet thuis in een bepaling van de aanhef, maar dient te worden opgenomen in artikel 2 van het ontwerp, waar begrippen worden gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt. Die opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor het tweede lid van de aanhef.

Ook dient in de Nederlandse tekst van het eerste lid van de aanhef het juiste opschrift van richtlijn 96/61/EG te worden vermeld.

9. In de Nederlandse tekst van het laatste zinsdeel van het derde lid van de aanhef dienen de woorden "van die ordonnantie" te worden weggelaten.

10. Het in het vierde lid van de aanhef vermelde besluit van 4 maart 1999 biedt uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan dat lid van de aanhef beter worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ten aanzien van het vijfde en het zesde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen, respectievelijk naar de ordonnantie van 22 april 1999 en de ordonnantie van 18 maart 2004.

11. Het ontwerp voorziet in de opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002 waarbij de exploitanten van bepaalde ingedeelde inrichtingen een meldingsplicht wordt opgelegd.

Derhalve dient na het derde lid een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar dat besluit van 18 april 2002.

Artikel 2

12. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 4/, dient het te definiëren begrip "uitstoot" te worden vervangen door "emissie", teneinde te vermijden dat het begrip "uitstoot" twee keer wordt gedefinieerd, de ene keer in artikel 2, 4/, en de andere keer in artikel 2, 13/.

Artikel 6

13. In de Franse tekst van artikel 6 vervange men de woorden "rapportage annuel" door de woorden "notification annuelle".

14. In artikel 6 wordt niet vermeld dat, wat de verontreinigende stoffen betreft waarvan gewag wordt gemaakt in dit artikel, in bijlage II van het ontwerp, met als opschrift "Artikel 6: Verontreinigende stoffen", de lijst met verontreinigend stoffen is opgenomen. Er dient dan ook in dat artikel 6 te worden verwezen naar die bijlage.

Artikel 10

15. In artikel 10, § 2, vierde streepje, dienen de woorden "van de Gemeenschap of de Lidstaat" te worden weggelaten.

Artikel 11

16. Artikel 11, § 2, van het ontwerp vormt een toepassing van artikel 7, lid 2, van de voornoemde verordening (EG) nr. 166/2006.

Dat artikel 11, § 2, kan samen met bijlage V van het ontwerp worden weggelaten, tenzij het de bedoeling is om het BIM met die opdracht te gelasten. Zo dit laatste de werkelijke bedoeling is van de stellers van het ontwerp, dient die opdracht uitdrukkelijk aan het BIM te worden opgedragen.

.../...

Artikel 13

17. Artikel 13 bepaalt dat de sancties die zijn voorzien in artikel 96 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, van toepassing zijn op de exploitant die de verplichtingen vastgesteld door het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, overtreedt.

Een bepaling in een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die verwijst naar de bij de ordonnantie vastgestelde toepasselijke strafbepalingen, heeft een louter declaratief of educatief karakter. Een dergelijke declaratieve bepaling vermag niet het toepassingsgebied van de bij ordonnantie vastgestelde strafbepalingen te wijzigen, en tevens dient de herkomst van de betrokken bepalingen in herinnering te worden gebracht, teneinde geen onduidelijkheid te doen ontstaan over de juridische aard van de betrokken bepalingen.

Derhalve dient artikel 13 te worden geredigeerd als volgt:

"De overtredingen van de bepalingen van dit besluit worden bestraft overeenkomstig de bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen".

Artikel 15

18. De in artikel 15, § 1, opgenomen overgangsbepalingen doen de volgende vragen rijzen:

- welke installaties moeten als "nieuwe grote installaties" worden beschouwd? Zijn dit de grote installaties die niet als "bestaande grote installaties" kunnen worden aangemerkt?
- is artikel 6 van het ontwerp helemaal niet van toepassing op de "nieuwe grote installaties"? Of is het de bedoeling dat dit artikel wel geldt voor "nieuwe grote installaties", maar dan vanaf een bepaald verslagjaar of vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt?

- zoals artikel 15, § 1, is geredigeerd, treden de bepalingen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag van de bekendmaking van dit besluit in het *Belgisch Staatsblad*; artikel 14 van het ontwerp daarentegen, dat het aldaar vermelde besluit van 18 april 2002 opheft, zal maar in werking treden de tiende dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad; het verdient aanbeveling de inwerkingtreding van beide artikelen op elkaar af te stemmen.

Bijlagen

19. In bijlage I wordt bij de activiteiten 5, b), en 5, d), verwezen naar voorschriften van richtlijnen.

De techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is ontoelaatbaar. 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 die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In de punten 5, b), en 5, d), dient bijgevolg de verwijzing naar de richtlijn telkens te worden vervangen door een verwijzing naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijn in het interne recht werd omgezet. Mochten die richtlijnbe­palingen nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 43.313/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 19 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant des conditions d'exploitation pour certaines installations industrielles classées", a donné le 2 juillet 2007 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 DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de fixer un certains nombres de règles applicables aux "installations industrielles classées" où sont exercées une ou plusieurs activités mentionnées à l'annexe I du projet.

L'arrêté en projet vise tout d'abord à donner suite à l'avis motivé de la Commission européenne du 28 juin 2006 adressé au Royaume de Belgique. Selon cet avis, la Région de Bruxelles-Capitale, notamment, n'a pas entièrement transposé dans son ordre juridique interne la directive 96/61/CE du Conseil de l'Union européenne du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

L'arrêté en projet entend par ailleurs donner exécution au règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil.

2.2. Le texte en projet s'analyse comme suit.

Le chapitre I^{er} décrit le champ d'application et l'objectif de l'arrêté en projet (article 1^{er}) et définit un certain nombre de notions utilisées dans la suite du projet (article 2).

Le chapitre II énumère un certain nombre de données complémentaires qu'il y a lieu de communiquer lors d'une demande de permis d'environnement pour une grande installation (article 3) ou d'une demande de prolongation de celui-ci (article 4). Ce chapitre subordonne également une modification substantielle d'une grande installation à l'obtention d'un permis (article 5).

Le chapitre III impose à l'exploitant d'une grande installation de faire annuellement rapport concernant les données que mentionne le règlement (CE) n/ 166/2006 précité (article 6).

Le chapitre IV a trait au contenu des permis et fixe des conditions particulières à cet égard. Il précise ainsi quels éléments complémentaires il y a lieu de prendre en considération pour apprécier une demande de permis pour une grande installation (article 7), comporte des règles relatives aux valeurs limites d'émission et aux meilleures techniques disponibles (article 8) ainsi qu'aux entreprises soumises au système d'échange de quotas (article 9), et prévoit une évaluation périodique des conditions particulières (article 10).

Le chapitre V charge l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après: IBGE) d'établir un registre des données que l'article 6 du projet impose aux exploitants de lui communiquer et de notifier celles-ci à la Commission européenne (article 11). Ce chapitre règle en outre l'accès à l'information (article 12).

Le chapitre VI dispose que les sanctions qui sont prévues à l'article 96 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement sont applicables à l'exploitant qui contrevient aux obligations fixées par l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen (article 13).

Enfin, le chapitre VII comporte une disposition abrogatoire (article 14), une disposition transitoire (article 15) et une formule exécutoire (article 16).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. La plupart des dispositions en projet puisent en principe leur fondement juridique aux articles 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 10, alinéa 2, 62, § 3, alinéa 2, 63, § 3, et 64, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 précitée, le cas échéant lus en combinaison avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi qu'à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

3.2. Un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet semblent cependant dépourvues de fondement juridique.

3.2.1. L'article 5 du projet dispose qu'aucune modification substantielle à une grande installation ne peut être exécutée sans permis.

Une disposition de cette nature semble dépourvue de fondement juridique. Elle ne peut notamment pas être considérée comme une condition telle que l'entend l'article 6 de l'ordonnance du 5 juin 1997 précitée.

L'article 5 en projet a plutôt pour objet de compléter l'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997. Il déroge en outre à l'article 7, § 2, de cette ordonnance. Selon cet article 7, § 2, l'Institut - après communication de certaines données, notamment en cas de transformation ou d'extension - décide s'il y a lieu d'introduire une demande de permis d'environnement.

3.2.2. L'article 7 en projet énumère quelques données complémentaires à prendre en considération pour apprécier une demande de permis pour une grande installation. Cet article constitue ainsi un ajout à l'article 55, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997. Il ne semble pas davantage y avoir de fondement juridique exprès à cet égard.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. L'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen a notamment pour objet de donner suite à l'avis motivé de la Commission européenne du 28 juin 2006 adressé au

.../...

Royaume de Belgique et selon lequel la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas entièrement transposé la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Au regard de l'avis motivé, l'examen du projet soumis pour avis donne lieu aux observations suivantes.

4.1. Le point 11 de l'avis motivé relève que dès lors que des mesures d'exécution de l'article 13, § 2, de l'ordonnance précitée du 5 juin 1997 doivent encore être adoptées pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 17, paragraphe 2, de la directive 96/61/CE ⁽¹⁾ précitée, n'est pas complètement transposé.

L'arrêté en projet n'y procède pas. La suite donnée à l'avis motivé est par conséquent lacunaire. Il convient de compléter le projet sur ce point.

4.2. Le point 12 de l'avis motivé relève notamment que l'annexe I de la directive 96/61/CE précitée ⁽²⁾ n'est pas complètement transposée. Selon l'avis, un certain nombre d'activités sont notamment définies d'une manière incorrecte.

⁽¹⁾ L'article 17 de la directive 96/61/CE précitée traite des effets transfrontaliers. L'article 17, paragraphe 2, de cette directive dispose:

"Les États membres veillent, dans le cadre de leurs relations bilatérales, à ce que, dans les cas visés au paragraphe 1, les demandes soient également rendues accessibles pendant une période appropriée au public de l'État membre susceptible d'être affecté, afin qu'il puisse prendre position à cet égard avant que l'autorité compétente n'arrête sa position".

⁽²⁾ L'annexe I concerne les catégories d'activités industrielles visées à l'article 1^{er} de la directive 96/61/CE précitée.

Le Conseil d'État, section de législation, doit constater qu'au lieu d'adapter la réglementation existante pour la mettre en conformité avec la description des activités visées par la directive, le projet insère une toute nouvelle annexe I. Les activités qui y sont mentionnées reproduisent identiquement celles qu'énumère l'annexe I du règlement (CE) n° 166/2006 précité.

Il en résulte que, comme en témoigne ce qui suit, il n'y a toujours pas de correspondance parfaite avec les activités visées à l'annexe I de la directive 96/61/CE:

- les deux premiers points de l'annexe I de la directive 96/61/CE ne figurent pas dans l'annexe I du projet à l'examen;
- le point 1, c) de l'annexe I du projet concerne les "centrales thermiques et autres installations de combustion avec apport thermique de 50 mégawatts (MW)", alors que l'annexe I, point 1.1, de la directive 96/61/CE concerne les "installations de combustion d'une puissance calorifique de combustion supérieure à 50 MW";
- le point 1, d), du texte néerlandais de l'annexe I du projet concerne les "cokesovens", alors que le point 1.3 de l'annexe I de la directive 96/61/CE concerne les "cokesfabrieken";
- le point 4, c), du texte néerlandais de l'annexe I du projet fait état de "fosforhoudende meststoffen", alors que le point 4.3 de l'annexe I de la directive 96/61/CE fait état de "fosfaathoudende meststoffen";
- un certain nombre d'activités de l'annexe I du projet (voir les points 1, e), 3, a) et b), et 8, e)) n'apparaissent pas dans l'annexe I de la directive 96/61/CE;
- à plusieurs reprises, les valeurs seuils sont différentes; alors que la directive fait souvent état de valeurs "supérieures à", ce terme ne figure pas dans le projet (voir par exemple les points 2, b), c), d) et f), et 3, e, f) et g)).

Le Conseil d'État, section de législation, souhaite attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que l'annexe I de l'arrêté en projet doit inclure toutes les activités mentionnées à l'annexe I de la directive 96/61/CE.

.../...

5. Il y a discordance entre le texte français et le texte néerlandais du projet. Il s'impose de la supprimer.

À titre d'exemple, on peut citer les dispositions suivantes du projet:

- l'article 2, 3/: "avant l'entrée en vigueur de la directive 96/61/CEE" - "voor de datum van de richtlijn 96/61/EEG"; "l'avis de l'Institut" - "het oordeel van de bevoegde autoriteit";
- l'article 2, 7/: "du présent arrêté" - "van dit artikel";
- l'article 14: "le présent arrêté abroge et remplace" - "dit artikel wijkt af en vervangt".

6. Dans le texte néerlandais, et parfois également dans le texte français du projet, l'intitulé de la réglementation à laquelle il est fait référence est régulièrement mentionné de manière erronée. Cette observation vaut pour les articles 2, 5/⁽³⁾, 3, 9 et 14.

⁽³⁾ Ainsi, à la fin du texte néerlandais de l'article 2, 5/, on désignera l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui y est mentionné, par l'intitulé suivant: "besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 september 2001 betreffende de bescherming van het oppervlaktewater tegen de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen".

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

7. On rédigera le texte néerlandais de l'intitulé comme suit:

"Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van ... tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde ingedeelde inrichtingen".

Préambule

8. Le premier alinéa du préambule donne une définition de la directive 96/61/CE.

Pareille définition n'a toutefois pas sa place dans une disposition du préambule, mais doit être inscrite à l'article 2 du projet, qui définit les notions qui sont utilisées dans la suite du projet. Moyennant les adaptations nécessaires, cette observation peut également être formulée à l'égard du deuxième alinéa du préambule.

Au premier alinéa du préambule du texte néerlandais, on désignera également la directive 96/61/CE par son intitulé exact.

9. Dans le dernier segment de phrase du troisième alinéa du préambule, on supprimera les mots "van die ordonnantie" dans le texte néerlandais.

10. L'arrêté du 4 mars 1999 qui est mentionné au quatrième alinéa du préambule, ne procure évidemment pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est ni modifié, ni abrogé par lui. Dès lors que sa mention n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des règles en projet, mieux vaudrait omettre cet alinéa du préambule.

La même observation vaut, moyennant les adaptations nécessaires, pour les cinquième et sixième alinéas du préambule qui font référence, respectivement, à l'ordonnance du 22 avril 1999 et à l'ordonnance du 18 mars 2004.

11. Le projet prévoit l'abrogation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 imposant une obligation de notification aux exploitants de certaines installations classées.

Dès lors, on insérera, à la suite du troisième alinéa, un nouvel alinéa faisant référence à cet arrêté du 18 avril 2002.

Article 2

12. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 4/, on remplacera la notion "uitstoot" qu'on entend définir, par "emissie" afin d'éviter que la notion "uitstoot" soit définie deux fois, la première à l'article 2, 4/, et la seconde à l'article 2, 13/.

Article 6

13. Au texte français de l'article 6, on remplacera les mots "rapportage annuel" par les mots "notification annuelle".

14. L'article 6 ne précise pas que les polluants qu'il vise, font l'objet de la liste figurant à l'annexe II du projet, intitulée "Polluants visés à l'article 6". Dès lors, l'article 6 fera référence à cette annexe.

Article 10

15. À l'article 10, § 2, quatrième tiret, on supprimera les mots "communautaires ou de l'État membre".

Article 11

16. L'article 11, § 2, du projet, constitue une application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 166/2006 précité.

Cet article 11, § 2, ainsi que l'annexe V du projet peuvent être supprimés, à moins qu'il ne s'agisse de confier cette mission à l'IBGE. Si telle est réellement l'intention des auteurs du projet, cette mission doit être confiée expressément à l'IBGE.

Article 13

17. L'article 13 dispose que les sanctions prévues par l'article 96 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement sont applicables à l'encontre de l'exploitant qui contrevient aux obligations fixées par l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen.

La disposition d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui fait référence aux dispositions pénales applicables prévues par l'ordonnance a un caractère purement déclaratif ou éducatif. Une telle disposition déclarative ne peut modifier le champ d'application des dispositions pénales fixées par l'ordonnance et il s'impose en outre de rappeler les sources des dispositions concernées afin d'éviter toute ambiguïté concernant leur nature juridique.

Dès lors, on rédigera l'article 13 comme suit:

"Les infractions aux dispositions du présent arrêté sont punies conformément aux dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement".

Article 15

18. Les dispositions transitoires inscrites à l'article 15, § 1^{er}, soulèvent les questions suivantes:

- quelles installations faut-il considérer comme de "nouvelles grandes installations"? S'agit-il des grandes installations qui ne peuvent être considérées comme des "grandes installations existantes"?
- l'article 6 du projet n'est-il pas du tout applicable aux "nouvelles grandes installations"? Ou cet article doit-il au contraire s'appliquer à ces installations, mais alors à partir d'une année de référence précise ou à partir de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen?
- en vertu de l'article 15, § 1^{er}, tel qu'il est rédigé, les dispositions de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entrent en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge; par contre, l'article 14 du projet, qui abroge l'arrêté du 18 avril 2002 qui y est mentionné, n'entrera en vigueur que le dixième jour après la publication de l'arrêté au Moniteur belge; il est recommandé d'accorder les dates d'entrée en vigueur des deux articles.

Annexes

19. À l'annexe I, il est fait référence à des règles énoncées dans des directives pour les activités 5, b) et 5, d).

La technique de "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible. 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 national qui seront applicables dans cet ordre.

Aux points 5, b) et 5, d), il faut par conséquent remplacer les références à la directive par des références aux règles de droit interne qui ont transposé cette directive. Si cette directive n'a pas encore été transposée, il y a lieu d'en reproduire les règles en question dans le projet même.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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. P. LEMMENS, président de chambre.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS