

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.859/3
VAN 18 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 november 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 omzetting van de richtlijn 2005/33/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 6 juli 2005 tot wijziging van de richtlijn 1999/32/EG betreffende het zwavel-gehalte van scheepsbrandstoffen", heeft 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de grenswaarden voor het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen, vastgesteld bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende de voorkoming van luchtverontreiniging door schepen en de vermindering van het zwavelgehalte van sommige scheepsbrandstoffen, niet van toepassing te verklaren, enerzijds, op zware stookolie die gebruikt wordt in bepaalde stookinstallaties (artikel 2) en, anderzijds, op ingedeelde installaties die brandstoffen gebruiken voor bepaalde activiteiten (artikel 3), en dit met ingang van 11 augustus 2006 (artikel 4).

Hiertoe worden de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2002 betreffende de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties en van 3 juni 2003 tot vaststelling van emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen gewijzigd.

3. Aldus wordt de omzetting in het interne recht beoogd, voor wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, van richtlijn 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft, namelijk van de bepalingen die betrekking hebben op het toepassingsgebied van de bij richtlijn 1999/32/EG vastgestelde beperking van het zwavelgehalte (deels artikel 1, lid 1, dat artikel 1, lid 2, van richtlijn 1999/32/EG vervangt, en artikel 1, lid 3, dat artikel 3 van die richtlijn vervangt).

.../...

De Europese Commissie heeft op 27 juni 2007 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin wordt gesteld dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld om aan richtlijn 2005/33/EG te voldoen.

4.1. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. Voor artikel 3 van het ontwerp wordt de rechtsgrond mede geboden door artikel 4, § 1, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit.

4.2. De ordonnantie van 22 april 1999 tot vaststelling van [de lijst van] de ingedeelde inrichtingen van klasse IA [bedoeld bij artikel 4] van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling [van de lijst] 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, waaraan wordt gerefereerd in respectievelijk het tweede en het derde lid van de aanhef, bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Aangezien die ordonnantie en dat besluit ook niet worden gewijzigd of opgeheven bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, en de verwijzing ernaar evenmin noodzakelijk is voor een beter begrip van de ontworpen bepalingen, kan de verwijzing ernaar best uit de aanhef worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdende met hetgeen hiervoor is gesteld met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dienen het tweede en het derde lid uit de aanhef te worden weggelaten, en dient een nieuw tweede lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 4, § 1, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit.

Artikel 2

6. In het ontworpen artikel 4, derde lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2002 wordt door het uitdrukkelijk niet van toepassing verklaren van de emissiegrenswaarden vastgesteld bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 de indruk gewekt dat dit koninklijk besluit van toepassing is op de in de ontworpen bepaling bedoelde stookinstallaties, hetgeen niet het geval is. Het verdient dan ook aanbeveling voornoemde bepaling zo te redigeren dat de betrokken grenswaarden uitdrukkelijk in die bepaling worden opgenomen in plaats van te verwijzen naar dat koninklijk besluit.

Artikel 3

7. Opmerking 6 geldt *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juni 2003.

8. De uitzondering die is opgenomen in het ontworpen artikel 4, tweede lid, c), kan worden weggelaten, nu de in die bepaling bedoelde perifere gebieden niet tot het Belgische grondgebied behoren.

Artikel 4

9. Artikel 4 bepaalt dat het besluit ⁽¹⁾ dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt op (lees: uitwerking heeft met ingang van) 11 augustus 2006. Die datum houdt verband met artikel 2 van richtlijn 2005/33/EG, naar luid waarvan de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 11 augustus 2006 aan de richtlijn te voldoen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ In de Nederlandse tekst wordt verkeerdelijk gewaagd van "dit artikel".

⁽²⁾ Indien de stellers van het ontwerp dit voorschrift alsnog wensen na te komen, zou in elk geval voor een vóór 11 augustus 2006 gelegen datum moeten worden geopteerd, en niet voor 11 augustus 2006 zelf.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan het ontworpen besluit, zoals het thans voorligt, is problematisch. Vooreerst moet worden vastgesteld dat het koninklijk besluit van 27 april 2007, waaraan in de ontworpen bepalingen wordt gerefereerd ⁽³⁾, in werking is getreden op 18 mei 2007. Bijgevolg kunnen uitzonderingen op de toepassing van dat besluit niet terugwerken tot 11 augustus 2006. Daarnaast moet worden vastgesteld dat de niet-naleving van de ontworpen bepalingen strafrechtelijk wordt beteugeld (artikel 96, § 1, 1/, van de ordonnantie van 5 juni 1997).

Gelet op deze bezwaren, en bovendien ermee rekening houdende dat uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan worden afgeleid dat de ontworpen bepalingen geen "praktisch nut" hebben voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waardoor de terugwerkende kracht hoe dan ook geen enkel effect sorteert, dient artikel 4 uit het ontwerp te worden weggelaten en dient het ontworpen besluit volgens de normale regels op dat vlak in werking te treden.

⁽³⁾ Zie evenwel de opmerkingen 6 en 7.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	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

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.859/3
DU 18 DÉCEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 28 novembre 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 "transposant la directive 2005/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins", a donné 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.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis entend ne pas déclarer applicables les valeurs limites pour la teneur en soufre des combustibles marins, fixées par l'arrêté royal du 27 avril 2007 concernant la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires et la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles marins, d'une part aux fiouls lourds utilisés dans certaines installations de combustion (article 2) et, d'autre part, à des installations classées qui utilisent des combustibles pour certaines activités (article 3), et ce avec effet au 11 août 2006 (article 4).

Les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale des 21 novembre 2002 relatif à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion et 3 juin 2003 fixant des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques sont modifiés à cet effet.

3. Le projet vise ainsi la transposition en droit interne, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, de la directive 2005/33/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 6 juillet 2005 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, notamment des dispositions concernant le champ d'application de la diminution de la teneur en soufre fixée par la directive 1999/32/CE (article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, *partim*, qui remplace l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 1999/32/CE et article 1^{er}, paragraphe 3, qui remplace l'article 3 de cette directive).

.../...

Le 27 juin 2007, la Commission européenne a rendu un avis motivé suivant lequel la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris toutes les dispositions légales, réglementaires et administratives pour satisfaire à la directive 2005/33/CE.

4.1. L'arrêté en projet tire son fondement juridique de l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. L'article 3 du projet se fonde également sur l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

4.2. L'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et 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 exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, auxquels font respectivement référence le deuxième et le troisième alinéa du préambule, ne procurent aucun fondement juridique à l'arrêté en projet. Dès lors que cette ordonnance et cet arrêté ne sont pas non plus modifiés ou abrogés par l'arrêté dont le projet est à l'examen et que leur mention n'est pas davantage nécessaire pour une meilleure compréhension des dispositions en projet, mieux vaut en omettre la mention dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de ce qui a été relevé ci-dessus quant au fondement juridique de l'arrêté en projet, il convient d'omettre les deuxième et troisième alinéas du préambule et d'insérer un deuxième alinéa, nouveau, faisant référence à l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Article 2

6. En déclarant explicitement non applicables les valeurs limites d'émission fixées par l'arrêté royal du 27 avril 2007, l'article 4, alinéa 3, en projet de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 donne à penser que cet arrêté royal s'applique aux installations de combustion visées dans la disposition en projet, ce qui n'est pas le cas. Il est dès lors recommandé de rédiger la disposition susvisée de manière à y incorporer explicitement les valeurs limites concernées plutôt que de renvoyer à cet arrêté royal.

Article 3

7. L'observation 6 s'applique *mutatis mutandis* également à l'article 4, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2003.

8. L'exception prévue à l'article 4, alinéa 2, c), en projet peut être omise, dès lors que les régions ultrapériphériques visées dans cette disposition ne font pas partie du territoire belge.

Article 4

9. L'article 4 prévoit que l'arrêté ⁽¹⁾ dont le projet est à l'examen entre en vigueur (lire: produit ses effets) le 11 août 2006. Cette date est liée à l'article 2 de la directive 2005/33/CE, aux termes duquel les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 11 août 2006 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dans le texte néerlandais, il est erronément renvoyé à "dit artikel".

⁽²⁾ Si les auteurs du projet entendent encore respecter cette prescription, il conviendrait en tout cas d'opter pour une date antérieure au 11 août 2006 et non pour le 11 août 2006 même.

À ce propos, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est permise que sous certaines conditions, à savoir lorsqu'elle a un fondement légal, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité de la réglementation en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

L'attribution d'un effet rétroactif à l'arrêté en projet, tel qu'il se présente, est problématique. Il convient tout d'abord de constater que l'arrêté royal du 27 avril 2007, auquel font référence les dispositions en projet ⁽³⁾, est entré en vigueur le 18 mai 2007. Par conséquent, des exceptions à l'application de cet arrêté ne peuvent rétroagir au 11 août 2006. En outre, il y a lieu de relever que le non-respect des dispositions en projet fait l'objet de sanctions pénales (article 96, § 1^{er}, 1/, de l'ordonnance du 5 juin 1997).

Vu ces objections, et compte tenu - en outre - qu'il est permis d'inférer des pièces jointes à la demande d'avis que les dispositions en projet sont sans "utilité pratique" pour la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui implique que la rétroactivité sera quoi qu'il en soit sans effet, l'article 4 doit être omis du projet et l'arrêté en projet entrer en vigueur selon les règles normales en la matière.

⁽³⁾ Voir toutefois les observations 6 et 7.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	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. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS