

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.812/3
VAN 9 NOVEMBER 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 8 oktober 2010 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 22 november 2010, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de omzetting van richtlijn 2008/112/EG van 16 december 2008 tot wijziging van de richtlijnen 76/768/EEG, 88/378/EEG en 1999/13/EG van de Raad en de richtlijnen 2000/53/EG, 2002/96/EG en 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad teneinde ze aan te passen aan verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 26 oktober 2010 en 9 november 2010 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot de omzetting in het interne recht van richtlijn 2008/112/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 tot wijziging van de richtlijnen 76/768/EEG, 88/378/EEG en 1999/13/EG van de Raad en de richtlijnen 2000/53/EG, 2002/96/EG en 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad teneinde ze aan te passen aan verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, dit voor zover die wijzigende richtlijn betrekking heeft op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, meer bepaald de artikelen 3 tot 6 ervan. Die vier

.../...

artikelen voorzien in de wijziging van respectievelijk richtlijn 1999/13/EG ¹, richtlijn 2000/53/EG ², richtlijn 2002/96/EG ³ en richtlijn 2004/42/EG ⁴.

Het ontwerp voorziet in de wijziging van 18 sectorale besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 2 tot 29 en 32 tot 43 van het ontwerp, die voorzien in wijzigingen van een reeks besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die exploitatievoorwaarden bepalen voor inrichtingen die activiteiten uitoefenen waarbij vluchtige organische stoffen vrijkomen, vinden rechtsgrond in artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. Die bepaling luidt als volgt:

¹Richtlijn 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.

²Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken.

³Richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).

⁴Richtlijn 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 inzake de beperking van emissies van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen in bepaalde verven en vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen, en tot wijziging van richtlijn 1999/13/EG.

"De Regering stelt elke bepaling vast die van toepassing is op elke inrichting of categorie van inrichtingen⁵, om de bescherming van het leefmilieu, de gezondheid of de veiligheid overeenkomstig artikel 2 te waarborgen.

Hiertoe kan zij:

- 1/ een categorie van bepaalde inrichtingen of bepaalde aspecten van een categorie van inrichtingen verbieden;
- 2/ alle reglementeringen of algemene voorwaarden vaststellen betreffende de uitbating van inrichtingen;
- 3/ [...]"

3.2. De artikelen 30 en 31 van het ontwerp, die strekken tot de wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2002 tot invoering van een terugnameplicht voor sommige afvalstoffen met het oog op hun nuttige toepassing of hun verwijdering, vinden rechtsgrond in artikel 10, §§ 2 en 3, van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen.

3.3. Artikel 44 van het ontwerp, dat voorziet in de wijziging van de definitie van het begrip "gevaarlijke stof" in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 april 2004 betreffende het beheer van afgedankte voertuigen, vindt rechtsgrond in de artikelen 4, 10, 11 en 13 van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen.

3.4. De artikelen 45 en 46 van het ontwerp, die strekken tot de wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juni 2004 betreffende de beheerders van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, hebben betrekking op de vereisten waaraan een exploitant van een centrum voor de verwerking en nuttige toepassing van AEEA als houder van een milieuvergunning moet voldoen. Ook die

⁵Onder "inrichting" wordt verstaan "elke inrichting die door een natuurlijke persoon of door een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon wordt uitgebaat en waarvan de activiteit in een klasse is ondergebracht" (artikel 3, 1/, van de ordonnantie). Dat het te dezen om ingedeelde inrichtingen gaat blijkt bijna steeds uit het artikel 1 van de besluiten die bij de genoemde artikelen van het ontworpen besluit worden gewijzigd. Voor het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juli 2001, te wijzigen bij artikel 2 van het ontworpen besluit, blijkt uit artikel 1 van dat besluit van 12 juli 2001 dat het om inrichtingen gaat die moeten beschikken over een milieuvergunning en dat het besluit sectorale exploitatievoorwaarden vaststelt.

bepalingen vinden rechtsgrond in het genoemde artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997.

Volgens de gemachtigde ligt de rechtsgrond evenwel in de artikelen 4, §§ 1, 1/, en 2, 1/, 11 en 13, eerste lid, 1/ en 4/, en tweede lid, 5/, van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen.

Het is de Raad van State niet duidelijk wat de aangehaalde bepalingen van artikel 4 van de ordonnantie van 7 maart 1991 met de artikelen 45 en 46 van het ontwerp te maken hebben. Ook artikel 13, eerste lid, 4/, en het daarmee verband houdende tweede lid, 5/, van die ordonnantie lijken geen rechtsgrond te bieden.

De artikelen 11 en 13, eerste lid, 1/ en 2/, en tweede lid, 1/, van de genoemde ordonnantie ⁶, die bepalen, enerzijds, dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de exploitatie van verwijderingsinstallaties van afvalstoffen aan bijzondere voorwaarden onderwerpt om zich er aldus van te vergewissen dat de verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de menselijke gezondheid en zonder dat er procédés of methodes worden aangewend die het milieu kunnen schaden (artikel 11), en anderzijds, dat de Regering, rekening houdend met de in artikel 11 vastgestelde doelstellingen, minimumvoorwaarden kan vaststellen voor de vestiging en de exploitatie van verwijderingsinstallaties van afvalstoffen, en de wijze kan reglementeren waarop men afvalstoffen mag verwijderen (artikel 13, eerste lid, 1/ en 2/), kunnen wel mede als rechtsgrond voor de genoemde artikelen van het ontworpen besluit worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor artikel 10 van de ordonnantie van 7 maart 1991, waarbij de Regering wordt gemachtigd tot het nemen van bepaalde maatregelen in verband met de verwijdering van afvalstoffen.

⁶Deze artikelen hebben betrekking op verwijderingsinstallaties. Onder verwijdering wordt luidens artikel 2, 5, van de ordonnantie van 7 maart 1991 verstaan, het ophalen, vervoeren en verwerken van afvalstoffen die al dan niet vatbaar zijn voor terugwinning, recycling, hertoepassing, rechtstreeks hergebruik of elke andere herwaardering van afvalstoffen. Een centrum voor de verwerking en nuttige toepassing van AEEA verricht activiteiten die onder deze definitie vallen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 7, lid 1, van richtlijn 1999/13/EG bepaalt dat de Europese Commissie richtsnoeren kan vaststellen "voor het gebruik van stoffen en technieken die de minst potentiële effecten op lucht, water, bodem, ecosystemen en de menselijke gezondheid hebben". Artikel 7, lid 2, van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat bij het verlenen van een vergunning en bij het formuleren van algemeen bindende voorschriften met die richtsnoeren rekening wordt gehouden.

Aan de gemachtigde is gevraagd of de verplichting om rekening te houden met die richtsnoeren reeds in de regelgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is omgezet, en zo niet, waarom dat dan niet met het voorliggende ontwerp gebeurt.

Hierop heeft de gemachtigde het volgende antwoord gegeven:

"Les recommandations que la Commission doit adopter et publier sur la base de l'article 7 de la directive 1999/13 par activité font partie lorsqu'elles sont publiées des «meilleures technologies disponibles» dont il est tenu compte de manière obligatoire à deux niveaux en [la Région de Bruxelles-Capitale] dans les conditions d'exploitations des permis d'environnement, cf. l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement:

- à la délivrance du permis d'environnement lors de l'élaboration des conditions d'exploiter (art. 55, 1/),
- au cours d'une «mise à jour» technique des conditions d'exploiter si une évolution des meilleures technologies disponibles le justifie (art. 64, § 1^{er}): modification des conditions d'exploitation à l'initiative de l'autorité délivrante.

Ces principes de prise en compte systématique des meilleures techniques disponibles sont rendus suffisamment contraignants pour l'autorité délivrante via cette ordonnance du 5 juin 1997 et s'appliquent en principe pour toutes les activités. Il n'était donc pas nécessaire de préciser leur application dans les arrêtés sectoriels qui transposent la directive 1999/13.

Les exigences de l'article 7.2 (que les recommandations de la Commission prises en vertu de l'article 7.1 soient prises en compte pour l'autorisation et pour la formulation de règles générales contraignantes) sont donc respectées en [la Région de Bruxelles-Capitale] via les règles communes à tous les permis d'environnement édictées par l'ordonnance du 5 juin 1997."

In de genoemde artikelen 55, eerste lid, 1/, en 64, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 wordt inderdaad gewag gemaakt van de best beschikbare technieken. Niettemin dient ter overeenstemming met artikel 5, lid 6, van richtlijn 1999/13/EG, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de richtsnoeren bekendgemaakt door de Europese

.../...

Commissie met toepassing van artikel 7, lid 1, van die richtlijn, ook in de nationale omzettingbepalingen (met name in de bepalingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die bij het ontworpen besluit worden aangepast) naar de richtsnoeren te worden verwezen (of naar de omzetting ervan in het interne recht). Bij gebreke van zulke verwijzing wordt immers niet gewaarborgd dat de best beschikbare technieken deze zijn welke beantwoorden aan de richtsnoeren.

4.2. In de artikelen 37, §§ 1 en 2, en 40, §§ 1 en 2, van het ontwerp is, anders dan in de andere artikelen tot wijziging van bepalingen inzake het verbod van bepaalde stoffen, uitdrukkelijk bepaald met welke elementen rekening moet worden gehouden voor het geval dat in de milieuvergunning het gebruik van de verboden stoffen en mengsels wordt toegestaan. De bedoelde elementen zijn: de geschiktheid voor het gebruik van de mogelijke opties, hun potentiële effecten op de menselijke gezondheid in het algemeen en tijdens de blootstelling op het werk in het bijzonder, hun eventuele effecten op het leefmilieu, en hun economische effecten, met name hun kosten en voordelen. In de andere artikelen worden deze elementen niet bepaald.

Aan de gemachtigde is gevraagd wat de verantwoording is voor het feit dat die elementen in sommige bepalingen worden opgesomd, en niet in de andere, vergelijkbare bepalingen, terwijl het in alle gevallen gaat om de omzetting van eenzelfde bepaling van richtlijn 1999/13/EG, namelijk artikel 7, lid 1, ervan.

De gemachtigde heeft hierop het volgende geantwoord:

"Il faut décomposer l'article 7 de la directive 1999/13 comme suit:

- 7.1: les 4 éléments à examiner par la Commission (l'adéquation des options disponibles, etc.) décrits dans l'art. 7.1 en vue de l'adoption de recommandations s'imposent à la Commission et elle seule dans le cadre de l'échange d'informations sur l'utilisation et l'éventuel remplacement des substances qu'elle doit promouvoir,
- 7.2: les Etats membres par contre doivent s'assurer que les recommandations, une fois adoptées par la Commission, soient dûment prises en compte notamment dans les conditions d'exploiter.

Les 4 éléments à examiner par la Commission cités dans l'article 7.1 ne devaient dès lors pas être transposés obligatoirement.

Comme vous le soulevez justement dans 2 [arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [3 juillet 2003] («industrie graphique» et «revêtement de véhicules»), le Gouvernement bruxellois les a néanmoins intégrés

.../...

comme éléments à prendre en compte par l'autorité délivrante pour accorder l'autorisation d'utilisation des substances via le permis d'environnement.

Selon nous la portée normative de cette différence par rapport aux autres arrêtés COV n'est pas importante, dans la mesure où:

- ces précisions sont seulement indicatives et n'étaient pas imposées pour la transposition de la directive 1999/13,
- elles n'ajoutent rien d'essentiel par rapport à ce qu'impose l'ordonnance du 5 juin 1997 à l'autorité délivrante lors de la délivrance de tous les permis d'environnement (notamment l'art. 55, [...] al. 2, qui impose de prendre en compte «dans l'élaboration de toute décision, les intérêts visés à l'article 2 et les intérêts du demandeur ou de l'exploitant doivent être mis en balance»).

De Raad van State neemt akte van die uitleg. Hij merkt op dat, indien in alle analoge bepalingen zou worden verwezen naar de richtsnoeren bedoeld in artikel 7, lid 1, van de richtlijn (zie opmerking 4.1), het probleem in het geheel niet zou rijzen.

5. Er zijn nog een aantal andere vragen in verband met de overeenstemming van de ontworpen bepalingen met richtlijn 2008/112/EG.

5.1. Artikel 2 van het ontwerp voorziet in de wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juli 2001 tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor de textielreiniging met behulp van solventen. Enkel lid 2, a) en b), van artikel 3 van richtlijn 2008/112/EG wordt daarmee omgezet, en niet de leden 1 en 2, c), d) en e), van dat artikel 3. Dit heeft allicht te maken met het feit dat in de bestaande tekst van het besluit van 12 juli 2001 niet het equivalent voorkomt van artikel 2, 15 (definitie van het begrip "mengsel"), en van artikel 5, leden 8, 9 en 13, van richtlijn 1999/13/EG (die bij de genoemde, niet-omgezette bepalingen van richtlijn 2008/112/EG worden gewijzigd).

Om nadere uitleg gevraagd in verband met het niet omzetten van artikel 5, leden 8, 9 en 13, van richtlijn 1999/13/EG, gewijzigd bij richtlijn 2008/112/EG, in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juli 2001, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"(...)

Art. 3.2, c), d), e), de la directive 1999/13

.../...

Autre spécificité du secteur du nettoyage à sec: l'utilisation de machines qui fonctionnent en circuit fermé (cf. définition dans l'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [12 juillet 2001] de «machine»: «machine de nettoyage à sec fonctionnant en circuit fermé», art. 2, 2/).

Ceci explique que pour cette activité, il n'y a pratiquement pas d'«émission» en tant que tel dans l'environnement.

C'est pourquoi les articles 5.8 et 5.9 de la directive 1999/13 centrés sur les «émissions» ne devaient pas être transposés dans cet arrêté, car non applicables dans le processus du nettoyage à sec, contrairement aux dispositions qui couvrent l'«utilisation» de solvants «interdits» (art. 5.6 de la directive transposé à l'art. 13 de l'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [12 juillet 2001]).

C'est en ce sens qu'il faut lire le considérant n° 20 de la directive 1999/31: «considérant qu'un 'seuil zéro' convient pour le nettoyage à sec, sous réserve d'exemptions spécifiées».

Quant à l'article 5.13 de la même directive, il s'agit d'une obligation «interne» de la Commission qui ne doit pas être transposée (la Commission doit examiner les conclusions de l'évaluation des risques et éventuellement prendre des mesures nécessaires): elle ne concerne pas les entreprises visées par les arrêtés COV. L'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [12 juillet 2001] n'y fait donc pas mention, pas plus que le projet d'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] qui vous a été soumis."

De toelichting lijkt afdoende met betrekking tot artikel 5, leden 8 en 9, van richtlijn 1999/13/EG, maar de Raad van State beschikt niet over alle feitelijke gegevens om de pertinentie van de verantwoording te beoordelen. Wat betreft artikel 5, lid 13, van die richtlijn, daarvan is een omzetting inderdaad niet nodig.

5.2. Artikel 30 van het ontwerp voorziet in de vervanging van de definitie van het begrip "gevaarlijk onderdeel" in artikel 34, 1/, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2002 tot invoering van een terugnameplicht voor sommige afvalstoffen met het oog op hun nuttige toepassing of hun verwijdering. Met dat artikel 30 van het ontwerp wordt de omzetting beoogd van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2008/112/EG. Bij de laatstgenoemde bepaling wordt echter artikel 3, 1), van richtlijn 2002/96/EG vervangen door een bepaling waarin het begrip "gevaarlijke stof of mengsel" wordt gedefinieerd.

Om in overeenstemming te zijn met de richtlijn, moet in artikel 30, §§ 1 en 2, van het ontwerp telkens bepaald worden dat 1/ van artikel 34 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2002 wordt vervangen door: "«gevaarlijke stof of mengsel»: een stof of een mengsel ...". De gemachtigde is het hiermee eens.

.../...

Het ontwerp zou voorts aangevuld moeten worden met bepalingen die voorzien in een terminologische aanpassing van de artikelen 36, § 1, 2/, van het besluit van 18 juli 2002 (waarin de term "gevaarlijke onderdelen en stoffen" wordt gebruikt) en 36ter, § 1, 5/, van dat besluit (waarin de term "gevaarlijke stoffen" wordt gebruikt).

5.3. Artikel 45 van het ontwerp voorziet in de vervanging van artikel 7 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juni 2004 betreffende de beheerders van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Het ontworpen artikel 7 vormt de omzetting in het interne recht van bijlage II, 1, van richtlijn 2002/96/EG.

In vergelijking met die richtlijn ontbreekt in het ontworpen artikel 7, 1/, de verwijzing naar de regeling waarbij richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) wordt omgezet. Nog in vergelijking met de richtlijn ontbreekt in het ontworpen artikel 7, 13/, de zinsnede "zoals beschreven in bijlage VI, deel 3, bij verordening (EG) nr. 1272/2008". Op die twee punten dient het ontwerp in overeenstemming met de richtlijn te worden gebracht.

6. In de Nederlandse tekst van de bij de artikelen 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21, 24, 27, 32, 34, 36, 39 en 41 van het ontwerp ontworpen bepalingen moet in de definitie van het begrip "mengsel" telkens worden geschreven: "in de zin van verordening (EG) nr. 1272/2008 ..." (i.p.v. "in de zin van richtlijn (EG) nr. 1272/2008 ...").

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De verordening genoemd in het eerste lid van de aanhef vormt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Willen de stellers van het ontwerp naar die verordening verwijzen, dan moet dat gebeuren in de vorm van een "overwegende".

.../...

8. In het huidige tweede lid van de aanhef dient ook artikel 10 van de erin vermelde ordonnantie van 7 maart 1991 te worden vermeld.

Artikel 36

9. In de Nederlandse tekst van artikel 36 schrijve men "13/ mengsel" in plaats van "11/ mengsel".

Artikel 37

10. In de Nederlandse tekst van artikel 37, § 2, vervange men in het ontworpen artikel 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 juli 2003 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 "§ 2" door "§ 1".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.812/3
DU 9 NOVEMBRE 2010DE 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, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, le 8 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 22 novembre 2010, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la transposition de la directive 2008/112/CE du 16 décembre 2008 modifiant les directives 76/768/CEE, 88/378/CEE et 1999/13/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/53/CE, 2002/96/CE et 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil afin de les adapter au règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 26 octobre 2010 et 9 novembre 2010, a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne la directive 2008/112/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant les directives 76/768/CEE, 88/378/CEE et 1999/13/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/53/CE, 2002/96/CE et 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil afin de les adapter au règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et ce dans la mesure où cette directive modificative porte sur des matières relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, plus particulièrement ses articles 3 à 6. Ces quatre articles modifient, respectivement, les directives 1999/13/CE ¹, 2000/53/CE ², 2002/96/CE ³ et 2004/42/CE ⁴.

1

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.

2

Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage.

3

Directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et

.../...

Le projet prévoit de modifier 18 arrêtés sectoriels du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Les articles 2 à 29 et 32 à 43 du projet, qui prévoient de modifier une série d'arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant les conditions d'exploitation pour les installations qui exercent des activités rejetant des composés organiques volatils, trouvent un fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. Cette disposition s'énonce comme suit:

"Le Gouvernement arrête toute disposition applicable à l'ensemble des installations ou à des catégories d'installations⁵, en vue d'assurer la protection de l'environnement, de la santé ou de la sécurité, conformément à l'article 2.

électroniques (DEEE).

4

Directive 2004/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certains vernis et peintures et dans les produits de retouche de véhicules, et modifiant la directive 1999/13/CE.

5

Par "installation", on entend "toute installation exploitée par une personne physique ou morale, publique ou privée, dont l'activité est classée" (article 3, 1/, de l'ordonnance). Le fait qu'il s'agit en l'espèce d'installations classées ressort presque toujours de l'article 1^{er} des arrêtés modifiés par les articles précités de l'arrêté en projet. En ce qui concerne l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2001, à modifier par l'article 2 de l'arrêté en projet, il ressort de l'article 1^{er} de cet arrêté du 12 juillet 2001 qu'il s'agit d'installations qui doivent disposer d'un permis d'environnement et que l'arrêté fixe des conditions d'exploitation sectorielles.

.../...

À cette fin, il peut:

- 1/ interdire une catégorie d'installations déterminées ou des aspects déterminés d'une catégorie d'installations;
- 2/ arrêter toute prescription ou condition générale d'exploitation d'installations;
- 3/ [...]"

3.2. Les articles 30 et 31 du projet, qui visent à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur élimination, trouvent un fondement juridique dans l'article 10, §§ 2 et 3, de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

3.3. L'article 44 du projet, qui modifie la définition de la notion de "substance dangereuse" de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 avril 2004 relatif à la gestion des véhicules hors d'usage, trouve un fondement juridique dans les articles 4, 10, 11 et 13 de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

3.4. Les articles 45 et 46 du projet, qui visent à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2004 relatif aux gestionnaires de déchets d'équipements électriques et électroniques, concernent les exigences auxquelles un exploitant d'un centre de traitement ou de valorisation de DEEE doit satisfaire en tant que titulaire d'un permis d'environnement. Ces dispositions trouvent également un fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, précité de l'ordonnance du 5 juin 1997.

Le délégué a déclaré que le fondement juridique se situe toutefois dans les articles 4, §§ 1^{er}, 1/, et 2, 1/, 11 et 13, alinéa 1^{er}, 1/ et 4/, et alinéa 2, 5/, de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas le rapport entre les dispositions citées de l'article 4 de l'ordonnance du 7 mars 1991 et les articles 45 et 46 du projet. En outre, l'article 13, alinéa 1^{er}, 4/, et l'alinéa 2, 5/, qui s'y rapporte, de cette ordonnance ne semblent pas non plus procurer de fondement juridique.

Peuvent, par contre, être considérés comme participant au fondement juridique des articles précités de l'arrêté en projet, les articles 11 et 13, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/,

.../...

et alinéa 2, 1/, de l'ordonnance précitée ⁶, qui disposent, d'une part, que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumet l'exploitation des établissements d'élimination des déchets à des conditions particulières en vue de s'assurer que les déchets sont éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans utiliser des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement (article 11), et d'autre part, que compte tenu des objectifs fixés à l'article 11, le Gouvernement peut déterminer les conditions minimales d'implantation et d'exploitation des établissements d'élimination des déchets et peut réglementer la manière selon laquelle il est permis d'effectuer l'élimination (article 13, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/). Il en est de même pour l'article 10 de l'ordonnance du 7 mars 1991 qui habilite le Gouvernement à prendre certaines mesures concernant l'élimination des déchets.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'article 7, paragraphe 1, de la directive 1999/13/CE énonce que la Commission européenne peut élaborer des recommandations "sur l'utilisation des substances et des techniques ayant le moins d'effets potentiels sur l'air, l'eau, le sol, les écosystèmes et la santé humaine". L'article 7, paragraphe 2, de cette directive prévoit que les États membres veillent à ce que ces recommandations soient prises en considération pour l'autorisation et pour la formulation de règles générales contraignantes.

Il a été demandé au délégué si l'obligation de tenir compte de ces recommandations a déjà été transposée dans la législation de la Région de Bruxelles-Capitale, et dans la négative, pourquoi le projet à l'examen n'effectue pas alors la transposition.

6

Ces articles concernent les installations d'élimination. Selon l'article 2, 5, de l'ordonnance du 7 mars 1991, on entend par élimination la collecte, le transport et le traitement des déchets débouchant ou non sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou sur toute autre revalorisation des déchets. Un centre de traitement ou de valorisation de DEEE effectue des activités relevant de cette définition.

À cette observation, le délégué a répondu comme suit:

"Les recommandations que la Commission doit adopter et publier sur la base de l'article 7 de la directive 1999/13 par activité font partie lorsqu'elles sont publiées des «meilleures technologies disponibles» dont il est tenu compte de manière obligatoire à deux niveaux en [la Région de Bruxelles-Capitale] dans les conditions d'exploitations des permis d'environnement, cf. l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement:

- à la délivrance du permis d'environnement lors de l'élaboration des conditions d'exploiter (art. 55, 1/),
- au cours d'une «mise à jour» technique des conditions d'exploiter si une évolution des meilleures technologies disponibles le justifie (art. 64, § 1^{er}): modification des conditions d'exploitation à l'initiative de l'autorité délivrante.

Ces principes de prise en compte systématique des meilleures techniques disponibles sont rendus suffisamment contraignants pour l'autorité délivrante via cette ordonnance du 5 juin 1997 et s'appliquent en principe pour toutes les activités. Il n'était donc pas nécessaire de repréciser leur application dans les arrêtés sectoriels qui transposent la directive 1999/13.

Les exigences de l'article 7.2 (que les recommandations de la Commission prises en vertu de l'article 7.1 soient prises en compte pour l'autorisation et pour la formulation de règles générales contraignantes) sont donc respectées en [la Région de Bruxelles-Capitale] via les règles communes à tous les permis d'environnement édictées par l'ordonnance du 5 juin 1997."

Les articles 55, alinéa 1^{er}, 1/, et 64, § 1^{er}, précités, de l'ordonnance du 5 juin 1997 font effectivement mention des meilleures techniques disponibles. Néanmoins, conformément à l'article 5, paragraphe 6, de la directive 1999/13/CE, qui se réfère expressément aux recommandations publiées par la Commission européenne en application de l'article 7, paragraphe 1, de cette directive, les dispositions nationales de transposition (à savoir les dispositions de la Région de Bruxelles-Capitale dont l'arrêté en projet assure l'adaptation) doivent également faire référence aux recommandations (ou à leur transposition en droit interne). Faute d'une telle référence, il n'est pas garanti, en effet, que les meilleures techniques disponibles soient celles qui répondent aux recommandations.

4.2. Au contraire des autres articles modifiant des dispositions relatives à l'interdiction de certaines substances, les articles 37, §§ 1^{er} et 2, et 40, §§ 1^{er} et 2, du projet déterminent expressément quels éléments il faut prendre en compte dans le cas où le permis d'environnement autorise l'utilisation des substances et mélanges interdits. Ces éléments sont: l'adéquation des options possibles, leurs effets potentiels sur la santé humaine en général et lors de l'exposition professionnelle en particulier, leurs effets

éventuels sur l'environnement et leurs conséquences économiques, notamment coûts et avantages. Les autres articles ne précisent pas ces éléments.

Il a été demandé au délégué ce qui justifiait d'énumérer ces éléments dans certaines dispositions et pas dans les autres, similaires, alors que toutes visent à transposer une même disposition de la directive 1999/13/CE, à savoir son article 7, paragraphe 1.

À ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit:

"Il faut décomposer l'article 7 de la directive 1999/13 comme suit:

- 7.1: les 4 éléments à examiner par la Commission (l'adéquation des options disponibles, etc.) décrits dans l'art. 7.1 en vue de l'adoption de recommandations s'imposent à la Commission et elle seule dans le cadre de l'échange d'informations sur l'utilisation et l'éventuel remplacement des substances qu'elle doit promouvoir,
- 7.2: les États membres par contre doivent s'assurer que les recommandations, une fois adoptées par la Commission, soient dûment prises en compte notamment dans les conditions d'exploiter.

Les 4 éléments à examiner par la Commission cités dans l'article 7.1 ne devaient dès lors pas être transposés obligatoirement.

Comme vous le soulevez justement dans 2 [arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [3 juillet 2003] («industrie graphique» et «revêtement de véhicules»), le Gouvernement bruxellois les a néanmoins intégrés comme éléments à prendre en compte par l'autorité délivrante pour accorder l'autorisation d'utilisation des substances via le permis d'environnement.

Selon nous la portée normative de cette différence par rapport aux autres arrêtés COV n'est pas importante, dans la mesure où:

- ces précisions sont seulement indicatives et n'étaient pas imposées pour la transposition de la directive 1999/13,
- elles n'ajoutent rien d'essentiel par rapport à ce qu'impose l'ordonnance du 5 juin 1997 à l'autorité délivrante lors de la délivrance de tous les permis d'environnement (notamment l'art. 55, [...] al. 2, qui impose de prendre en compte «dans l'élaboration de toute décision, les intérêts visés à l'article 2 et les intérêts du demandeur ou de l'exploitant doivent être mis en balance»).

Le Conseil d'État prend acte de cette précision. Il observe que si référence soit faite aux recommandations visées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive dans toutes les dispositions analogues (voir observation 4.1), le problème ne surgirait point.

5. Plusieurs autres questions relatives à la conformité des dispositions en projet à la directive 2008/112/CE subsistent encore.

5.1. L'article 2 du projet modifie l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'exploitation pour le nettoyage à sec au moyen de solvants. Ce faisant, seul est transposé le paragraphe 2, a) et b), de l'article 3 de la directive 2008/112/CE, à l'exclusion des paragraphes 1 et 2, c), d), et e), de cet article 3. Cela résulte certainement du fait que le texte existant de l'arrêté du 12 juillet 2001 ne comporte pas l'équivalent de l'article 2,15 (définition de la notion de "mélange") et de l'article 5, paragraphes 8, 9 et 13, de la directive 1999/13/CE (que les dispositions précitées, non transposées de la directive 2008/112/CE, modifient).

Invité à apporter des éclaircissements au sujet de la non-transposition de l'article 5, paragraphes 8, 9 et 13, de la directive 1999/13/CE, modifiée par la directive 2008/112/CE, dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2001, le délégué a déclaré ce qui suit:

"(...)

Art. 3.2, c), d), e), de la directive 1999/13

Autre spécificité du secteur du nettoyage à sec: l'utilisation de machines qui fonctionnent en circuit fermé (cf. définition dans l'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [12 juillet 2001] de «machine»: «machine de nettoyage à sec fonctionnant en circuit fermé», art. 2, 2/).

Ceci explique que pour cette activité, il n'y a pratiquement pas d'«émission» en tant que tel dans l'environnement.

C'est pourquoi les articles 5.8 et 5.9 de la directive 1999/13 centrés sur les «émissions» ne devaient pas être transposés dans cet arrêté, car non applicables dans le processus du nettoyage à sec, contrairement aux dispositions qui couvrent l'«utilisation» de solvants «interdits» (art. 5.6 de la directive transposé à l'art. 13 de l'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [12 juillet 2001]).

C'est en ce sens qu'il faut lire le considérant n° 20 de la directive 1999/13: «considérant qu'un 'seuil zéro' convient pour le nettoyage à sec, sous réserve d'exemptions spécifiées».

Quant à l'article 5.13 de la même directive, il s'agit d'une obligation «interne» de la Commission qui ne doit pas être transposée (la Commission doit examiner les conclusions de l'évaluation des risques et éventuellement prendre des mesures nécessaires): elle ne concerne pas les entreprises visées par les arrêtés

.../...

COV. L'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du [12 juillet 2001] n'y fait donc pas mention, pas plus que le projet d'[arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] qui vous a été soumis."

En ce qui concerne l'article 5, paragraphes 8 et 9, de la directive 1999/13/CE, l'explication semble adéquate, mais le Conseil d'État ne dispose pas de tous les éléments de fait permettant d'apprécier la pertinence de la justification. En ce qui concerne l'article 5, paragraphe 13, de cette directive, il n'y a en effet pas lieu de procéder à une transposition.

5.2. L'article 30 du projet prévoit de remplacer la définition de la notion de "composant dangereux" figurant à l'article 34, 1/, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur élimination. Cet article 30 du projet vise à transposer l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2008/112/CE. Cette dernière disposition a cependant remplacé l'article 3, 1), de la directive 2002/96/CE par une disposition qui définit la notion de "substance ou mélange dangereuse".

Pour se conformer à la directive, l'article 30, §§ 1^{er} et 2, du projet doit chaque fois prévoir que le 1/ de l'article 34 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 est remplacé par: "«substance ou mélange dangereuse»: une substance ou une mélange ...". Le délégué a marqué son accord à ce sujet.

Le projet devrait en outre être complété par des dispositions prévoyant une adaptation terminologique des articles 36, § 1^{er}, 2/, de l'arrêté du 18 juillet 2002 (qui utilise le terme de "pièces et substances dangereuses") et 36^{ter}, § 1^{er}, 5/, de ce même arrêté (qui utilise le terme de "substances dangereuses").

5.3. L'article 45 du projet prévoit le remplacement de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2004 relatif aux gestionnaires de déchets d'équipements électriques et électroniques. L'article 7 en projet transpose en droit interne l'annexe II, 1, de la directive 2002/96/CE.

Par comparaison avec cette directive, dans l'article 7, 1/, en projet, il manque la référence à la réglementation qui a transposé la directive 96/59/CE du Conseil

.../...

du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT). Toujours par comparaison avec la directive, dans l'article 7, 13/, en projet, il manque le membre de phrase "tels que décrits à l'annexe VI, troisième partie, du règlement (CE) n° 1272/2008". Le projet doit être mis en conformité avec la directive sur ces deux points.

6. Dans le texte néerlandais des dispositions en projet visées aux articles 3, 6, 9, 12, 15, 18, 21, 24, 27, 32, 34, 36, 39 et 41 du projet, on écrira chaque fois dans la définition de la notion de "mengsel": "in de zin van verordening (EG) nr. 1272/2008 ..." (au lieu de "in de zin van richtlijn (EG) nr. 1272/2008 ...").

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Le règlement cité dans le premier alinéa du préambule ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Si les auteurs du projet souhaitent faire référence à ce règlement, il faut alors le faire sous la forme d'un "considérant".

8. Le deuxième alinéa actuel du préambule doit également mentionner l'article 10 de l'ordonnance du 7 mars 1991 qui y est citée.

Article 36

9. Dans le texte néerlandais de l'article 36, on écrira "13/ mengsel" au lieu de "11/ mengsel".

Article 37

10. Dans le texte néerlandais de l'article 37, § 2, on remplacera "§ 2" par "§ 1" dans l'article 9 en projet de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 2003 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.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	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 R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS