

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.846/3
VAN 9 NOVEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 19 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, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit", heeft 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 ⁽¹⁾, 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit te wijzigen.

Het ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting in het interne recht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa ^{(2) (3)}.

⁽¹⁾ Aangezien het gaat om een voorontwerp van ordonnantie, wordt onder rechtsgrond verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

⁽²⁾ Richtlijn 2008/50/EG komt in de plaats van:

- richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit;
- richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht;
- richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht, en
- richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht.

⁽³⁾ In een met redenen omkleed advies van 28 oktober 2010 heeft de Europese Commissie gewezen op het ontbreken van maatregelen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ter omzetting van voornoemde richtlijn 2008/50/EG in de nationale rechtsorde.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, 13/, van de voornoemde ordonnantie van 25 maart 1999 schrijve men "overschrijdingsmarge" in plaats van "overschrijvingsmarge".

4. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, 23/, schrijve men "IRCEL" in plaats van "CELINE".

Artikel 4

5. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van artikel 4, 2/. De Nederlandse tekst strekt ertoe het gehele artikel 3, 3/, te vervangen, terwijl met de Franse tekst enkel beoogd wordt het woord "disposer" te vervangen.

Om hieraan te verhelpen, dient artikel 4, 2/, te worden herschreven als volgt:

"2/ het 3/ wordt vervangen als volgt:

«3/ gegevens over de luchtkwaliteit te verkrijgen, teneinde luchtverontreiniging en hinder te helpen bestrijden en de langetermijntrends en -verbeteringen die het gevolg zijn van gewestelijke, federale en communautaire maatregelen te bewaken en ervoor te zorgen dat deze gegevens over de luchtkwaliteit aan de bevolking ter beschikking worden gesteld;»."

Artikel 7

6. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4, eerste lid, schrijve men "verontreinigende stoffen" in plaats van "verontreinigde stoffen".

Artikel 9

7. In het ontworpen artikel 6, § 4, wordt bepaald dat het programma de in bijlage 1 bij de ordonnantie vermelde gegevens "kan" bevatten, terwijl in de bijlage 1 bij het ontwerp, die een overname is van bijlage XV, A, van richtlijn 2008/50/EG, wordt bepaald dat het erin bedoelde programma die gegevens "moet" bevatten. Bijgevolg moet in het ontworpen artikel 6, § 4, worden geschreven: "Het programma bevat de in bijlage 1 bij deze ordonnantie vernoemde informatie".

Artikel 10

8. Het ontworpen artikel 6*bis* bevat voorschriften in verband met het "Plan betreffende de luchtkwaliteit". Met dat artikel wordt de omzetting beoogd van artikel 23 van richtlijn 2008/50/EG.

Er is echter een gebrek aan overeenstemming tussen de twee bepalingen. Uit artikel 23 van de richtlijn volgt dat in geval van overschrijding van een grenswaarde of een streefwaarde luchtkwaliteitsplannen moeten worden opgesteld, terwijl volgens het ontworpen artikel 6*bis* in voorkomend geval door het Brussels Instituut voor Milieubeheer een plan met betrekking tot de luchtkwaliteit "kan" worden opgesteld.

Het ontwerp moet op dit punt worden afgestemd op de richtlijn.

9. Om in overeenstemming te zijn met de Franse tekst van het ontworpen artikel 6*bis*, eerste lid, vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "waarbij de waarde vermeerderd wordt met een of andere overschrijdingsmarge" door de woorden "in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge" ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ De voorgestelde tekst sluit op dat punt nauwer aan bij de tekst van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50/EG.

Artikel 15

10. Luidens het ontworpen artikel 13*bis* kan de Regering "alle nodige maatregelen nemen die geen buitensporige kosten met zich brengen om de blootstelling aan PM_{2,5} te verminderen, teneinde te beantwoorden aan de verplichting inzake concentraties bij een opgegeven blootstelling en met het oog op het halen van de nationale doelstelling inzake vermindering van de blootstelling zoals vermeld onder bijlage 2 van deze ordonnantie en dit binnen de termijn waarin de aangehaalde bijlage voorziet".

Zoals die bepaling is geredigeerd, wordt aan de Regering een zeer ruime machtiging verleend ("alle nodige maatregelen ... die geen buitensporige kosten met zich brengen"). Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 13*bis* nader te bepalen om welk soort maatregelen het gaat, althans als een dergelijke precisering mogelijk is.

Artikel 16

11. Om nauwer aan te sluiten bij de tekst van artikel 25, lid 1, van richtlijn 2008/50/EG, vervange men in het ontworpen artikel 15*bis*, *in fine*, de woorden "in voorkomend geval, gezamenlijke activiteiten te ontplooien teneinde zulke overschrijdingen in de mate van het mogelijke op te heffen" door de woorden "indien passend, gezamenlijke activiteiten te ontplooien, teneinde zulke overschrijding op te heffen door de uitvoering van passende maar evenredige maatregelen".

Artikel 17

12. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 16, § 1, dient ook melding te worden gemaakt van "consumentenorganisaties".

Bijlage 1

13. In punt 8 van bijlage 1 dienen de woorden "na de inwerkingtreding van deze richtlijn" te worden vervangen door een precieze datum, namelijk "vanaf 11 juni 2008".

Bijlage 2

14. In bijlage 2, A, dienen de woorden "in over het hele grondgebied van de lidstaat verspreide zones en agglomeraties" vervangen te worden door de woorden "in over het hele grondgebied van het gewest".

15. In bijlage 2, A, wordt verkeerdelijk verwezen naar "deel B van bijlage V" van richtlijn 2008/50/EG. Er dient te worden verwezen naar de daarmee overeenstemmende bepaling in het interne recht. Bij gebrek aan een dergelijke bepaling, zou het ontwerp daarin moeten voorzien.

Bijlage 3

16. In punt 2 van bijlage 3 wordt verwezen naar "bijlage VII en de bijlagen XI tot en met XIV" van richtlijn 2008/50/EG. Er dient echter te worden verwezen naar de daarmee overeenstemmende bepalingen in het interne recht. Bij gebrek aan dergelijke bepalingen, zou het ontwerp daarin moeten voorzien.

17. Punt 4, e, van bijlage 3 is een letterlijke overname van punt 4, e), van bijlage XVI van richtlijn 2008/50/EG. Deze bepaling dient te worden herschreven met het oog op de toepassing ervan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

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. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.846/3
DU 9 NOVEMBRE 2010

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, 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 19 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant", 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 ⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

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

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de modifier l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Le projet vise à transposer partiellement en droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ^{(2) (3)}.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

⁽²⁾ La directive 2008/50/CE remplace :

- la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant;
- la directive 1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999 relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant;
- la directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant;
- la directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant.

⁽³⁾ Dans un avis motivé du 28 octobre 2010, la Commission européenne a souligné l'absence de mesures de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de transposer la directive 2008/50/CE susvisée dans l'ordre juridique national.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 13/, en projet de l'ordonnance susvisée du 25 mars 1999, on écrira "overschrijdingsmarge" au lieu de "overschrijvingsmarge".

4. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 23/, en projet, on écrira "IRCEL" au lieu de "CELINE".

Article 4

5. Les textes néerlandais et français de l'article 4, 2/, présentent une discordance. Le premier vise à remplacer l'intégralité de l'article 3, 3/, alors que le second tend uniquement à remplacer le mot "disposer".

Pour y remédier, il convient de réécrire l'article 4, 2/, comme suit:

"2/ le 3/ est remplacé comme suit:

«3/ d'obtenir des informations sur la qualité de l'air ambiant afin de contribuer à lutter contre la pollution de l'air et les nuisances et de surveiller les tendances à long terme et les améliorations obtenues grâce aux mesures régionales, fédérales et communautaires et de veiller à ce que ces informations sur la qualité de l'air ambiant soient mises à la disposition de la population;»."

Article 7

6. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 1^{er}, en projet, on écrira "verontreinigende stoffen" au lieu de "verontreinigde stoffen".

Article 9

7. L'article 6, § 4, en projet dispose que le programme "peut" contenir les informations énoncées à l'annexe 1 de l'ordonnance alors que l'annexe 1 du projet, qui reproduit l'annexe XV, A, de la directive 2008/50/CE, dispose que le programme qui y est visé "doit" contenir ces informations. Par conséquent, il convient d'écrire dans l'article 6, § 4, en projet: "Le programme comprend les informations mentionnées à l'annexe 1 de la présente ordonnance".

Article 10

8. L'article 6*bis* en projet comporte des prescriptions au sujet du "Plan relatif à la qualité de l'air". Cet article vise la transposition de l'article 23 de la directive 2008/50/CE.

Les deux dispositions ne concordent toutefois pas. En effet, il ressort de l'article 23 de la directive qu'en cas de dépassement d'une valeur limite ou d'une valeur cible, il y a lieu d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air, alors que selon l'article 6*bis* en projet, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement "peut", le cas échéant, arrêter un plan relatif à la qualité de l'air.

Le projet doit être aligné sur ce point sur la directive.

9. Par souci de conformité avec le texte français de l'article 6*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, on remplacera, dans le texte néerlandais, les mots "waarbij de waarde vermeerderd wordt met een of andere overschrijdingsmarge" par les mots "in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge" ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Le texte proposé se rapproche d'avantage sur ce point de celui de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50/CE.

Article 15

10. Aux termes de l'article 13*bis* en projet, le Gouvernement peut "prendre toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés pour réduire l'exposition aux PM_{2,5} en vue de répondre à l'obligation en matière de concentration à l'exposition indiquée et d'atteindre l'objectif national de réduction à l'exposition tels qu'indiqués à l'annexe 2 de la présente ordonnance, dans les délais prévus par ladite annexe".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition accorde au Gouvernement une habilitation très large ("toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés"). Il est recommandé de préciser dans l'article 13*bis* en projet de quelle sorte de mesures il s'agit, du moins si une telle précision est possible.

Article 16

11. Afin de se rapprocher davantage de l'article 25, paragraphe 1, de la directive 2008/50/CE, on remplacera dans l'article 15*bis*, en projet, *in fine*, les mots "le cas échéant, pour concevoir des activités conjointes afin de mettre fin à ces dépassements dans la mesure du possible" par les mots "le cas échéant, pour concevoir des activités conjointes afin de mettre fin à ces dépassements en appliquant des mesures appropriées mais proportionnées".

Article 17

12. Le texte néerlandais de l'article 16, § 1^{er}, en projet doit également faire état des "consumentenorganisaties".

Annexe 1

13. Au point 8 de l'annexe 1, les mots "à la suite de l'entrée en vigueur de la présente directive" doivent être remplacés par une date précise, à savoir "à partir du 11 juin 2008".

Annexe 2

14. À l'annexe 2, A, les mots "dans des zones et des agglomérations sur l'ensemble du territoire national" seront remplacés par les mots "sur l'ensemble du territoire de la région".

15. L'annexe 2, A, fait erronément référence à "l'annexe V, section B" de la directive 2008/50/CE. Il convient de faire référence à la disposition correspondante en droit interne. En l'absence de telle disposition, le projet devrait y pourvoir.

Annexe 3

16. Au point 2 de l'annexe 3, il est fait référence "à l'annexe VII et aux annexes XI à XIV" de la directive 2008/50/CE. Il convient toutefois de faire référence aux dispositions correspondantes en droit interne. En l'absence de telles dispositions, le projet devrait y pourvoir.

17. Le point 4, e, de l'annexe 3 reproduit littéralement le point 4, e), de l'annexe XVI de la directive 2008/50/CE. Cette disposition doit être réécrite en vue de son application en Région de Bruxelles-Capitale.

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 K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS