

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.342/3
VAN 7 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 2 maart 2011 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 vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de milieukwaliteitsnormen, de basiskwaliteitsnormen en de chemische normen voor de oppervlaktewateren tegen de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen en andere verontreinigende stoffen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

- "- le projet d'arrêté transpose la directive 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, qui aurait dû être transposée en droit interne pour le 13 juillet 2010;
- la Commission européenne a prononcé, le 27 janvier 2011, un avis motivé à l'encontre du Royaume de la Belgique pour non transposition de celle-ci;
- l'adoption très rapide de cet arrêté permettra d'éviter une saisine devant la Cour de Justice de l'Union européenne."

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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 ¹.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe, in de eerste plaats, richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid, tot wijziging en vervolgens intrekking van de richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG,

¹ De Raad van State wenst er desalniettemin op te wijzen dat het ontwerp op tal van vlakken voor verbetering vatbaar is. Zo kan bijv. worden verwezen naar artikel 5, § 3, waar een richtlijnbevestiging wordt omgezet die enkel gericht is aan de lidstaten en die geen omzetting behoeft, alsook op artikel 14, eerste lid, waarin de Regering aan zich zelf een overbodige delegatie verleent. Op taalkundig vlak kan bijv. worden verwezen naar de Nederlandse tekst van artikel 12, waar gewag wordt gemaakt van "In de hypothetische situatie die", terwijl wordt bedoeld "In het geval dat" en naar de inleidende zin van artikel 15, waarin gelijkaardig woordgebruik voorkomt.

84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG, om te zetten in het interne recht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Daartoe bepaalt het ontwerp, overeenkomstig richtlijn 2008/105/EG, de milieukwaliteitsnormen voor prioritaire stoffen en bepaalde andere verontreinigende stoffen en basiskwaliteitsnormen (fysisch-chemische) voor oppervlaktewateren. Ook regelt het ontwerp, ter omzetting van dezelfde richtlijn, het opstellen van een inventaris van de emissies, verliezen en lozingen van de prioritaire en de verontreinigende stoffen.

Daarnaast regelt het ontwerp de monitoring van de chemische toestand van de oppervlaktewateren, en voorziet het in de mogelijkheid van verminderingprogramma's waarmee wordt beoogd de verontreiniging van de oppervlaktewateren door prioritaire stoffen en andere stoffen op te heffen of te verminderen.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 11, 37, §§ 1 en 2, en 43 tot 45 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt niet dat het advies van de inspecteur van Financiën is gevraagd ².

Luidens artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak worden onder meer aan de inspecteur van Financiën voor voorafgaandelijk advies voorgelegd de "voorontwerpen" van regeringsbesluit waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan.

Aangezien in het ontwerp onder meer voorzien wordt in nieuwe opdrachten voor het Brussels Instituut voor Milieubeheer die mogelijks een financiële weerslag kunnen hebben,

² In de aanhef wordt daarvan evenmin melding gemaakt.

diende het ontwerp overeenkomstig het voornoemde artikel 32 voorafgaandelijk aan de inspecteur van Financiën voor advies te worden voorgelegd.

Als uit dat advies effectief zou blijken dat het ontworpen besluit rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag heeft, zal het ontwerp bovendien conform artikel 10, § 1, 2°, van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006, aan de akkoordbevinding van de Minister van Begroting dienen te worden onderworpen.

Mochten ten gevolge van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen worden aangebracht aan het ontwerp, moeten die wijzigingen nog om advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Aangezien het ontwerp voldoende rechtsgrond kan vinden in de artikelen 11, 37, §§ 1 en 2, en 43 tot 45 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 oktober 2006, dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt krachtens 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. Bijgevolg moeten het eerste en het tweede lid van de aanhef worden weggelaten.

7. Overeenkomstig hetgeen omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt, dient in het huidige derde lid van de aanhef ook nog te worden verwezen naar de artikelen 43 en 44 van de voornoemde ordonnantie van 20 oktober 2006.

Artikel 4

8. Om te vermijden dat het bepaalde in artikel 4, § 3, eerste lid, zo zou kunnen worden begrepen dat aan het Instituut een ongeoorloofde delegatie van bevoegdheid wordt

verleend om een normatieve regeling uit te werken voor de analyse van lange termijntendensen met betrekking tot de aldaar bedoelde concentraties van stoffen, dient de Nederlandse tekst van dit artikel te worden afgestemd op de Franse tekst ervan.

Artikel 11

9. In artikel 11, § 1, tweede lid, wordt gewag gemaakt van "een gelijkwaardig systeem voor accreditatie van de proeflaboratoria dat van kracht is in een lidstaat van de Europese Unie".

Aangezien volgens de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: EER) ook drie EER-landen, namelijk IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, onder de interne markt vallen, dient in artikel 11, § 1, tweede lid, te worden gerefereerd aan de "Europese Economische Ruimte" in plaats van aan de "Europese Unie".

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.342/3
DU 7 MARS 2011

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, 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 2 mars 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de la Région de Bruxelles-Capitale « établissant des normes de qualité environnementale, des normes de qualité de base et des normes chimiques pour les eaux de surface contre la pollution causée par certaines substances dangereuses et autres polluants », a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

- "- le projet d'arrêté transpose la directive 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, qui aurait dû être transposée en droit interne pour le 13 juillet 2010;
- la Commission européenne a prononcé, le 27 janvier 2011, un avis motivé à l'encontre du Royaume de la Belgique pour non transposition de celle-ci;
- l'adoption très rapide de cet arrêté permettra d'éviter une saisine devant la Cour de Justice de l'Union européenne."

*

* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à examiner la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites ¹.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, vise principalement à transposer la directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour ce faire, le projet établit, conformément à la directive 2008/105/CE, les normes de qualité environnementale pour les substances prioritaires et certains autres polluants et

¹ Le Conseil d'État souhaite néanmoins souligner que le projet pourrait être amélioré à maints égards. Ainsi, par exemple, on citera l'article 5, § 3, qui transpose une disposition de directive qui s'adresse seulement aux États membres et qui ne doit pas être transposée, ainsi que l'article 14, alinéa 1^{er}, dans lequel le Gouvernement s'octroie une délégation superflue. Sur le plan de la langue, on peut par exemple faire référence au texte néerlandais de l'article 12 qui fait mention de "In de hypothetische situatie die", alors qu'on entend "In het geval dat" et à la phrase introductive de l'article 15, qui utilise une formulation similaire.

normes de qualité de base (physico-chimiques) pour les eaux de surface. En vue de la transposition de cette même directive, il règle aussi la confection d'un inventaire des émissions, rejets et pertes des substances prioritaires et des polluants.

En outre, le projet réglemente la surveillance de l'état chimique des eaux de surface et envisage des programmes de réduction visant à éliminer ou à réduire la pollution des eaux de surface par les substances prioritaires ou d'autres substances.

4. Les articles 11, 37, §§ 1^{er} et 2, et 43 à 45 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5. Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que l'avis de l'inspecteur des finances a été demandé ².

Selon l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget, sont soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances, notamment, les "avant-projets" d'arrêté du Gouvernement, qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses.

Le projet prévoyant notamment de nouvelles missions pour l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement pourraient avoir une incidence financière, le projet devait être soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des finances conformément l'article 32 précité.

S'il devait effectivement ressortir de cet avis que l'arrêté en projet a une incidence financière directe ou indirecte, le projet devra en outre être soumis à l'accord du Ministre du Budget, conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté précité du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore entraîner des modifications au projet, il y aura lieu d'en encore les soumettre au Conseil d'État, section de législation.

² Le préambule n'en fait pas non plus mention.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Les articles 11, 37, §§ 1^{er} et 2, et 43 à 45 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 octobre 2006 pouvant procurer un fondement juridique suffisant au projet, il n'y a pas lieu de recourir au pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, combiné à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il faut par conséquent omettre le premier et le deuxième alinéa du préambule.

7. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet, il faut également faire référence aux articles 43 et 44 de l'ordonnance précitée du 20 octobre 2006 dans l'actuel troisième alinéa du préambule.

Article 4

8. Afin d'éviter que l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, puisse être compris en ce sens qu'une délégation de pouvoir illicite est accordée à l'Institut pour lui permettre d'élaborer un règlement normatif pour l'analyse de tendances à long terme en ce qui concerne les concentrations de substances qui y sont visées, il y a lieu d'aligner le texte néerlandais de cet article sur le texte français.

Article 11

9. L'article 11, § 1^{er}, alinéa 2, fait mention d'"un système équivalent d'accréditation des laboratoires d'essais en vigueur dans un État membre de l'Union européenne".

Étant donné que, selon l'Accord sur l'Espace économique européen, trois pays de l'EEE, à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, relèvent du marché unique, l'article 11, § 1^{er}, alinéa 2, doit mentionner "l'Espace économique européen" plutôt que "l'Union européenne".

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur W. PAS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

J. SMETS