

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.064/3
VAN 27 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 8 maart 2012 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 ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 januari 1999 tot vaststelling van de uitbatingsvoorwaarden voor benzinestations’, 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, 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 ontwerp van besluit strekt ertoe het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 januari 1999 ‘tot vaststelling van de uitbatingsvoorwaarden voor benzinestations’ te wijzigen. Met die wijziging wordt beoogd richtlijn 2009/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘inzake fase II-benzinedampterugwinning tijdens het bijtanken van motorvoertuigen in benzinestations’ om te zetten in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontworpen artikel 17^{ter} van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 januari 1999 voorziet in een jaarlijkse plicht tot onderhoud van het benzinedampterugwinningssysteem en van het automatische bewakingssysteem (artikel 5 van het ontwerp). Het ontworpen artikel 19, § 2, 2°, bevat voorschriften in verband met een controle na de plaatsing, maar vóór de inwerkingstelling van de opslaginstallaties (artikel 7, § 1, van het ontwerp). Dergelijke verplichtingen en dergelijke voorschriften zijn niet opgenomen in richtlijn 2009/126/EG.

Aangezien richtlijn 2009/126/EG is genomen op grond van artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: hierna VWEU), is er overeenkomstig artikel 193 VWEU ruimte voor een verdergaande bescherming, op voorwaarde dat deze verenigbaar is met de verdragen en dat ze ter kennis wordt gebracht van de Europese Commissie.

Het besluit zal bijgevolg, eenmaal dat het is genomen, ter kennis dienen te worden gebracht van de Europese Commissie¹.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond beter worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 6, § 1, van de aldaar genoemde ordonnantie van 5 juni 1997.

6. Aangezien reeds in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen besluit ertoe strekt richtlijn 2009/126/EG om te zetten, kan het derde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar deze richtlijn, worden weggelaten.

7. Het is gebruikelijk in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer (51.064/3) van dat advies.

Artikel 3

8. Het ontworpen artikel 17 (artikel 3, § 2, van het ontwerp) strekt ertoe een definitie in te voeren van de termen “bestaand benzinestation” en “nieuw benzinestation”. Deze definities stemmen overeen met de definities van “bestaand benzinestation” en “nieuw benzinestation” in respectievelijk artikel 2.4 en artikel 2.5 van richtlijn 2009/126/EG.

In het ontworpen artikel 17 wordt een “bestaand benzinestation” omschreven als “een benzinestation dat is gebouwd of waarvoor een voor de site specifieke stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning of exploitatievergunning werd afgegeven vóór 1 januari 2012” en

¹ Deze verplichting geldt trouwens ook reeds op grond van artikel 10, lid 2, van richtlijn 2009/126/EG, naar luid waarvan de lidstaten de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen, dienen mee te delen.

een “nieuw benzinestation” als “een benzinestation dat is gebouwd of waarvoor een voor de site specifieke stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning of exploitatievergunning is afgegeven op of na 1 januari 2012”.

Uit het antwoord van de gemachtigde op de vraag of een benzinestation dat vóór 1 januari 2012 een bouwvergunning heeft gekregen maar pas na 1 januari 2012 een milieuvergunning, een bestaand of een nieuw benzinestation is, blijkt dat van zodra één vergunning is verleend na 1 januari 2012 of de bouw dateert van na die datum, het gaat om een nieuw benzinestation. Dat blijkt echter niet uit de tekst van het ontworpen artikel 17.

Het ontworpen artikel 17 dient dan ook op dat punt te worden herwerkt teneinde de werkelijke bedoeling van de stellers van het ontwerp tot uiting te laten komen.

9. In de ontworpen definities van de termen “bestaand benzinestation” en “nieuw benzinestation” wordt telkens gewag gemaakt van het begrip “exploitatievergunning”.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde geantwoord dat er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen exploitatievergunning bestaat en dat dit begrip uit de ontworpen definities zal worden weggelaten.

Artikel 4

10. Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat in het ontworpen artikel 17bis, § 1, met de term “relevante nationale normen” de “relevante federale normen” worden bedoeld. De tekst van artikel 17bis, § 1, dient in die zin te worden aangepast.

Artikel 6

11. Luidens het ontworpen artikel 17^{quater} dient elk benzinestation dat een fase II-benzinedampt terugwinningssysteem heeft geïnstalleerd, bij dit station of in de buurt van de benzinepomp een uithangbord, een zelfklever of een andere melding aan te brengen waarmee de consumenten hiervan op de hoogte worden gebracht. Deze bepaling strekt ertoe artikel 5, lid 3, van richtlijn 2009/126/EG om te zetten.

Het is echter niet duidelijk op wie deze verplichting rust. Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“L’obligation d’affichage pèse sur l’exploitant de toute station-service qui a installé un système de phase 2 de la récupération des vapeurs.”

Gelet op dit antwoord, dient in het ontworpen artikel 17^{quater} te worden bepaald dat deze plicht rust op de “uitbater”².

Artikel 8

12. In het ontworpen artikel 71, § 4, tweede lid, (artikel 8, § 2, van het ontwerp) wordt bepaald dat alle bestaande benzinestations met een “debiet van meer dan 3.000 m³ per jaar” uiterlijk op 31 december 2018 moeten zijn voorzien van een fase II-benzinedampterugwinningssysteem.

In het ontworpen artikel 2, 13°, (artikel 2, § 1, van het ontwerp) wordt evenwel het begrip “debiet” omschreven als “de grootste totale jaarhoeveelheid benzine van de drie afgelopen jaar die uit mobiele tanks aan een benzinestation wordt geleverd”.

Gevraagd hoe deze twee bepalingen in hun onderlinge samenhang dienen te worden gelezen, heeft de gemachtigde voorgesteld het ontworpen artikel 71, § 4, tweede lid, te herschrijven als volgt:

“Toute station-service existante dont le débit au sens de l’article 2, 13° est supérieur à 3000 m³ est équipée d’un système de la phase II de la récupération des vapeurs d’essence au plus tard le 31 décembre 2018.”

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd.

Artikelen 9 en 10

13. Aangezien de artikelen 9 en 10 van het ontwerp respectievelijk een inwerkingtredings- en een uitvoeringsbepaling bevatten, kunnen deze beter worden ondergebracht in een nieuw hoofdstuk III met als opschrift “Slotbepalingen”.

² De term “uitbater” wordt in artikel 3, 9°, van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997 omschreven als “elke persoon die een inrichting uitbaat of voor wiens rekening een inrichting wordt uitgebaat”.

Artikel 9

14. Luidens artikel 9 van het ontwerp treden de bepalingen van het te nemen besluit in werking op 1 januari 2012 (lees: heeft het (te nemen) besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2012).

Deze retroactiviteit vindt haar oorzaak - zoals door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd - in het feit dat de lidstaten volgens artikel 10, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2009/126/EG de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om vóór 1 januari 2012 aan deze richtlijn te voldoen.

Artikel 9 van het ontwerp zou echter tot gevolg hebben dat aan de uitbaters van benzinestations met terugwerkende kracht allerlei nieuwe verplichtingen worden opgelegd. De terugwerkende kracht van dergelijke bepalingen is strijdig met de beginselen van rechtszekerheid en van voorzienbaarheid van de regelgeving. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering te dezen te laat is met de omzetting van de richtlijn.

De bezwaren tegen de terugwerkende kracht gelden te dezen des te meer nu artikel 96, § 1, van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997 de overtredingen van bepalingen vastgesteld krachtens artikel 6 van die ordonnantie, strafbaar stelt. De terugwerkende kracht zou aldus strijdig zijn met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Artikel 9 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw K. BAMS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.064/3
DU 27 MARS 2012

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 8 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 janvier 1999 fixant les conditions d'exploiter des stations-service', 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 ainsi que 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. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 janvier 1999 'fixant les conditions d'exploiter des stations-service'. Cette modification vise à transposer dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale la directive 2009/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'concernant la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, lors du ravitaillement en carburant des véhicules à moteur dans les stations-service'.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve à l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'article 17^{ter}, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 janvier 1999 impose une obligation d'entretien annuel du système de récupération des vapeurs d'essence et du dispositif de surveillance automatique (article 5 du projet). L'article 19, § 2, 2°, en projet, comporte des prescriptions relatives à un contrôle après l'installation, mais avant la mise en service des installations de stockage (article 7, § 1^{er}, du projet). La directive 2009/126/CE ne prévoit pas d'obligations et de prescriptions de cette nature.

La directive 2009/126/CE ayant été adoptée en vertu de l'article 175, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne (actuellement, l'article 192, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : ci-après TFUE), il y a, conformément à l'article 193 TFUE, de la marge pour une protection renforcée, à condition qu'elle soit compatible avec les traités et qu'elle soit notifiée à la Commission européenne.

En conséquence, une fois adopté, l'arrêté devra être notifié à la Commission européenne ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

5. Dans le premier alinéa du préambule, on peut préciser davantage le fondement juridique en faisant référence à l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 qui y est mentionnée.

6. Dès lors que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet dispose que l'arrêté envisagé vise à transposer la directive 2009/126/CE, le troisième alinéa du préambule, qui fait référence à cette directive, peut être omis.

7. Il est d'usage que l'alinéa du préambule qui fait référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, mentionne également le numéro de cet avis (51.064/3).

Article 3

8. L'article 17, en projet (article 3, § 2, du projet) a pour objet de définir les termes « station-service existante » et « station-service nouvellement bâtie ». Ces définitions correspondent à celles de « station-service existante » et de « station-service nouvellement bâtie », qui figurent respectivement dans les articles 2.4 et 2.5 de la directive 2009/126/CE.

L'article 17, en projet, définit une « station-service existante » comme « une station-service construite avant le 1^{er} janvier 2012, ou pour laquelle un permis d'urbanisme, un permis d'environnement ou une licence d'exploitation spécifique pour le site a été accordé avant cette date », et une « station-service nouvellement bâtie » comme « une station-service construite le 1^{er} janvier 2012, ou ultérieurement, ou pour laquelle un permis d'urbanisme, un permis d'environnement ou une licence d'exploitation spécifique pour le site a été accordé à cette date ou ultérieurement ».

¹ L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2009/126/CE prévoit d'ailleurs déjà cette obligation, puisqu'il impose aux États membres de communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par cette directive.

À la question de savoir si une station-service qui a obtenu un permis de bâtir avant le 1^{er} janvier 2012, mais n'a obtenu un permis d'environnement qu'après cette date, est une station-service existante ou une station-service nouvellement bâtie, le délégué a répondu que lorsqu'un permis a été accordé après le 1^{er} janvier 2012 ou que la construction est postérieure à cette date, il s'agit d'une station-service nouvellement construite. Cela ne résulte cependant pas du texte de l'article 17 en projet.

L'article 17 en projet doit dès lors être remanié en vue de traduire la véritable intention des auteurs du projet sur ce point.

9. Les définitions en projet des termes « station-service existante » et « station-service nouvellement bâtie », font chaque fois état de la notion de « licence d'exploitation ».

Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a répondu qu'il n'existait pas de licence d'exploitation dans la Région de Bruxelles-Capitale et que cette notion sera omise des définitions en projet.

Article 4

10. Il résulte des éclaircissements apportés par le délégué que dans l'article 17bis, § 1^{er}, en projet, le terme « normes nationales éventuelles » vise les « normes fédérales éventuelles ». Le texte de l'article 17bis, § 1^{er}, sera adapté en ce sens.

Article 6

11. Selon l'article 17quater, en projet, toute station-service qui a installé un système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence doit afficher un panneau, un autocollant ou toute autre notice sur le distributeur d'essence ou à proximité de celui-ci afin d'en informer le consommateur. Cette disposition vise à transposer l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2009/126/CE.

On n'aperçoit toutefois pas clairement à qui incombe cette obligation. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'obligation d'affichage pèse sur l'exploitant de toute station-service qui a installé un système de phase 2 de la récupération des vapeurs ».

Eu égard à cette réponse, l'article 17^{quater}, en projet, précisera que cette obligation vise l'« exploitant »².

Article 8

12. L'article 71, § 4, alinéa 2, en projet, (article 8, § 2, du projet) dispose que toute station-service existante dont le « débit est supérieur à 3000 m³ par an » doit être équipée d'un système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence au plus tard le 31 décembre 2018.

L'article 2, 13°, en projet, (article 2, § 1^{er}, du projet) définit toutefois la notion de « débit » comme « la plus grande quantité annuelle totale d'essence déchargée dans une station-service à partir de réservoirs mobiles au cours des trois années précédentes ».

Interrogé au sujet du sens à donner à la lecture conjointe de ces deux dispositions, le délégué a proposé de réécrire l'article 71, § 4, alinéa 2, en projet, de la manière suivante :

« Toute station-service existante dont le débit au sens de l'article 2, 13° est supérieur à 3000 m³ est équipée d'un système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence au plus tard le 31 décembre 2018 ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

Articles 9 et 10

13. Dès lors que les articles 9 et 10 du projet comportent respectivement une disposition d'entrée en vigueur et une formule exécutoire, mieux vaut les insérer dans un nouveau chapitre III intitulé « Dispositions finales ».

Article 9

14. L'article 9 du projet dispose que les dispositions de l'arrêté envisagé entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2012 (lire : l'arrêté (envisagé) produit ses effets le 1^{er} janvier 2012).

Comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, cette rétroactivité trouve son origine dans le fait que, selon l'article 10, paragraphe 1, alinéa premier, de la directive 2009/126/CE, les

² L'article 3, 9°, de l'ordonnance du 5 juin 1997 précitée définit le terme « exploitant » comme « toute personne exploitant une installation ou pour le compte de laquelle une installation est exploitée ».

États membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 1^{er} janvier 2012.

L'article 9 du projet aurait cependant pour effet d'imposer rétroactivement toutes sortes de nouvelles obligations aux exploitants de stations-service. La rétroactivité de pareilles dispositions est contraire aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la législation. Le fait que l'intervention du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de transposer la directive est en l'occurrence tardive n'y change rien.

L'effet rétroactif est d'autant moins admissible dans le cas présent que l'article 96, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997, précitée, sanctionne pénalement les infractions aux dispositions arrêtées en vertu de l'article 6 de cette ordonnance. Il s'ensuit que l'effet rétroactif méconnaîtrait l'interdiction de la rétroactivité de la loi pénale, garantie par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'article 9 sera par conséquent omis du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Madame K. BAMS, 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

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS