



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.498/1
van 19 december 2017

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering ‘betreffende de
beperking van de emissies van
bepaalde verontreinigende
stoffen in de lucht door
middelgrote stookinstallaties’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.498/1
du 19 décembre 2017

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale ‘relatif à la
limitation des émissions de
certains polluants dans
l'atmosphère en provenance
des installations de combustion
moyennes’

Op 17 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2017.

*

Le 17 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 décembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 décembre 2017.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe richtlijn (EU) 2015/2193 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties’ om te zetten in interne Brusselse regelgeving (artikel 1, eerste en tweede lid).

Daarnaast worden ook regels vastgesteld om te waken over koolmonoxide-emissies (CO) en om deze te beperken (artikel 1, derde lid).

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Voor artikel 6 van het ontwerp wordt een specifieke rechtsgrond geboden door de artikelen 3.2.5 en 3.2.9 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: Brussels Wetboek).

Op basis van artikel 3.2.5 van de ordonnantie van 2 mei 2013 legt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de grenswaarden, de streefwaarden, de langetermijndoelstellingen, de kritieke niveaus alsook de alarm- en informatiedrempels vast voor de verontreinigende stoffen bedoeld in artikel 3.2.3 onder de in dat artikel opgenomen voorwaarden. Luidens artikel 3.2.9 van de ordonnantie van 2 mei 2013 legt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op basis van het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan en de plannen inzake luchtkwaliteit en op advies van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) de maatregelen vast om de luchtvervuiling structureel te verminderen.

In zoverre artikel 6 van het ontwerp, naast de verontreinigende stoffen opgesomd in artikel 3.2.3 van het Brussels Wetboek, ook betrekking heeft op ‘Stof’ en ‘Koolmonoxide’ wordt bijkomend rechtsgrond geboden door artikel 3.2.4 van dat Wetboek, waarbij aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de mogelijkheid wordt geboden om andere verontreinigende stoffen die niet in 3.2.3 van het Brussels Wetboek zijn vermeld, aan een soortgelijke controle te onderwerpen.

Artikel 11 van het ontwerp ontleent een specifieke rechtsgrond aan artikel 4, derde lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997. Luidens die bepaling wordt de lijst van de inrichtingen van klasse IB, II, IC, ID en III vastgelegd door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

In het ontwerp wordt op verschillende plaatsen een taak toegekend aan het BIM, waarvoor rechtsgrond kan worden ontleend aan artikel 3.2.1, § 1, van het Brussels Wetboek. De opdracht tot verslaggeving, die in artikel 10 van het ontwerp aan het BIM wordt gegeven, kan worden ingepast in het bepaalde in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’.

VORMVEREISTEN

4. Vermits ook rechtsgrond wordt ontleend aan artikel 3.2.9 van het Brussels Wetboek, dient het advies te worden ingewonnen van het BIM.

Indien naar aanleiding van dit advies nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan het ontwerp, dienen deze alsnog voor advies te worden voorgelegd aan de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub 3* in verband met de rechtsgrond is vermeld.

Bijgevolg dient, in het eerste lid, een verwijzing naar de artikelen 3.2.1, § 1, en 3.2.4 van het Brussels Wetboek te worden toegevoegd.

Er wordt ook het best een nieuw derde lid in de aanhef ingevoegd, dat als volgt wordt geredigeerd:

“Gelet op het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, artikel 3, § 3;”.

Artikel 2

6. In paragraaf 2 moet gezorgd worden voor overeenstemming tussen beide taalversies.

Artikel 3

7. In de definitie van artikel 3, 21), b) van het ontwerp wordt verwezen naar de “ASTM-methode D86”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dat verband reeds bij herhaling op gewezen dat het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, op een horizontale manier zou moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*,

dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse (en Franse) versie van de betrokken normen.

Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren. Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan bepaalde normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken normen en voorschriften niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse (en Franse) taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

8. De door artikel 3, 23) van het ontwerp gegeven definitie van het begrip “exploitant” vormt de letterlijke omzetting van artikel 3, 23) van richtlijn (EU) 2015/2193. Bij deze letterlijke omzetting werden in de Nederlandse tekst eveneens de woorden “voor zover het nationale recht daarin voorziet” overgenomen. De Nederlandse tekst dient te worden afgestemd op de Franse die deze woorden niet bevat. In de Nederlandse tekst van artikel 3, 23) van het ontwerp dienen de woorden “voor zover het nationale recht daarin voorziet” bijgevolg te worden opgeheven.

9. In artikel 3, 25) van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst de correcte datum van de richtlijn (EU) 2015/2193 te worden vermeld, namelijk 25 november 2015 (niet: 25 november 2005).

Artikel 9

10. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke “gebruiksvoorwaarden” worden bedoeld in het tweede lid van artikel 9 van het ontwerp.

De gemachtigde verklaarde in dat verband:

“Oui il s’agit bien d’une modification des conditions d’exploitation du permis d’environnement comme suite de l’application de l’article 7bis de l’OPE.”

De Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling dient op dit punt te worden aangepast in de door de gemachtigde vermelde zin. Bijgevolg dient in de Nederlandse tekst het woord “gebruiksvoorwaarden” te worden vervangen door het woord “exploitatievoorwaarden”. In de Franse tekst vervange men de woorden “conditions d’exploiter” door de woorden “conditions d’exploitation”.

Artikel 11

11. In artikel 11 van het ontwerp moet worden vermeld dat de betrokken rubrieken worden “vervangen” in plaats van “gewijzigd”.

Artikel 12

12. Luidens artikel 12, eerste lid, van het ontwerp, treedt het ontworpen besluit in werking op 19 december 2017. Dit is tevens de datum die werd vooropgesteld bij artikel 17 van richtlijn (EU) 2015/2193.

Een inwerkingtreding op 19 december 2017 is, gelet op de datum waarop de adviestertermijn verstrijkt, met name 19 december 2017, niet meer mogelijk. Aangezien de ontworpen regeling verplichtingen bevat voor de exploitanten, die niet met terugwerkende kracht kunnen worden uitgevaardigd, kunnen de stellers van het ontwerp er niet voor kiezen om het te nemen besluit te laten terugwerken tot de uiterste omzettingdatum van richtlijn (EU) 2015/2193. Er dient derhalve in een andere datum van inwerkingtreding te worden voorzien.

*

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de transposer dans la réglementation bruxelloise interne la directive (UE) 2015/2193 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes' (article 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2).

En outre, le projet fixe également des règles de surveillance et de limitation d'émissions de monoxyde de carbone (CO) (article 1^{er}, alinéa 3).

3. La réglementation en projet peut être réputée trouver un fondement juridique dans les dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement', mentionnée au premier alinéa du préambule du projet.

L'article 6 du projet trouve un fondement juridique spécifique dans les articles 3.2.5 et 3.2.9 de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie' (ci-après : le code bruxellois).

Sur la base de l'article 3.2.5 de l'ordonnance du 2 mai 2013, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe les valeurs limites, les valeurs cibles, les objectifs à long terme, les niveaux critiques, ainsi que les seuils d'alerte et d'information pour les polluants visés à l'article 3.2.3 dans le respect des conditions mentionnées dans cet article. Selon l'article 3.2.9 de l'ordonnance du 2 mai 2013, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrête les mesures visant à réduire structurellement la pollution atmosphérique sur la base du plan régional Air-Climat-Energie et des plans relatifs à la qualité de l'air, et sur avis de l'Institut bruxellois de gestion de l'environnement (ci-après : IBGE).

Dans la mesure où l'article 6 du projet concerne, outre les polluants énumérés à l'article 3.2.3 du code bruxellois, également les 'Poussières' et le 'Monoxyde de carbone', un fondement juridique complémentaire est fourni par l'article 3.2.4 de ce code, qui permet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de soumettre d'autres polluants non visés à l'article 3.2.3 du code bruxellois à une surveillance similaire.

L'article 11 du projet tire un fondement juridique spécifique de l'article 4, alinéa 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997. Selon cette disposition, la liste des installations de classes IB, II, IC, ID et III est arrêtée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

À plusieurs endroits, le projet attribue à l'IBGE une mission, pour laquelle un fondement juridique peut être emprunté à l'article 3.2.1, § 1^{er}, du code bruxellois. La mission consistant à transmettre un rapport, que l'article 10 du projet confie à l'IBGE, peut s'inscrire dans

le cadre de la disposition énoncée à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement'.

FORMALITÉS

4. Un fondement juridique étant également tiré de l'article 3.2.9 du code bruxellois, l'avis de l'IBGE doit être recueilli.

Si, à la suite de cet avis, des modifications devaient encore être apportées au projet, celles-ci devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Il convient de mettre le préambule en conformité avec l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique.

Par conséquent, on ajoutera, à l'alinéa 1^{er}, une référence aux articles 3.2.1, § 1^{er}, et 3.2.4 du code bruxellois.

Mieux vaudrait également insérer dans le préambule un troisième alinéa, nouveau, rédigé comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, l'article 3, § 3; ».

Article 2

6. La concordance entre les deux versions linguistiques doit être assurée au paragraphe 2.

Article 3

7. La définition de l'article 3, 21), b), du projet fait référence à la « méthode ASTM D86 ».

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a déjà observé à plusieurs reprises qu'il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges et européennes font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient qu'une loi spéciale déroge à la publication usuelle au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une

publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française (et néerlandaise) des normes concernées.

En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes. Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à des normes qui ne sont pas publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et ne sont dès lors pas opposables à tous. Dans ces conditions, il semble incompatible avec l'article 190 de la Constitution que les normes et prescriptions visées ne soient pas mises gratuitement (ou à tout le moins à un prix raisonnable) à la disposition de tous les citoyens dans la langue française et néerlandaise et de manière adéquate, c'est-à-dire par une publication au *Moniteur belge*.

8. La définition de la notion d'« exploitant » donnée à l'article 3, 23), du projet, est la transposition littérale de l'article 3, 23) de la directive (UE) 2015/2193. Dans le cadre de cette transposition littérale, les mots « voor zover het nationale recht daarin voorziet » ont également été reproduits dans le texte néerlandais. On alignera le texte néerlandais sur le texte français, qui ne contient pas ces mots. Par conséquent, les mots « voor zover het nationale recht daarin voorziet » doivent être supprimés dans le texte néerlandais de l'article 3, 23), du projet.

9. Le texte néerlandais de l'article 3, 25), du projet, doit mentionner la date exacte de la directive (UE) 2015/2193, à savoir « 25 november 2015 » (et non : 25 november 2005).

Article 9

10. Il a été demandé au délégué quelles sont les « conditions d'exploiter » visées à l'alinéa 2 de l'article 9 du projet.

Le délégué a déclaré à ce sujet :

« Oui il s'agit bien d'une modification des conditions d'exploitation du permis d'environnement comme suite de l'application de l'article 7bis de l'OPE ».

Le texte néerlandais de la disposition en projet doit être adapté sur ce point dans le sens indiqué par le délégué. Par conséquent, dans le texte néerlandais, on remplacera le mot « gebruiksvoorwaarden » par le mot « exploitatievoorwaarden ». Dans le texte français, on remplacera les mots « conditions d'exploiter » par les mots « conditions d'exploitation ».

Article 11

11. L'article 11 du projet doit mentionner que les rubriques concernées sont « remplacées » et non « modifiées ».

Article 12

12. Selon l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet, l'arrêté en projet entre en vigueur le 19 décembre 2017. Il s'agit par ailleurs de la date prévue par l'article 17 de la directive (UE) 2015/2193.

Une entrée en vigueur au 19 décembre 2017 n'est plus possible, vu la date à laquelle le délai pour rendre un avis expire, à savoir le 19 décembre 2017. Dès lors que le régime en projet contient pour les exploitants des obligations, qui ne peuvent pas être adoptées avec effet rétroactif, les auteurs du projet ne peuvent pas choisir de faire rétroagir l'arrêté envisagé à la date limite de transposition de la directive (UE) 2015/2193. Il y a dès lors lieu de prévoir une autre date d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME