



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.769/1
van 4 januari 2019

avis 63.769/1
du 4 janvier 2019

over

sur

een voorstel van ordonnantie
‘betreffende de nachtelijke
leveringen van goederen’

une proposition d’ordonnance
‘relative aux livraisons de
marchandises nocturnes’

Op 19 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘betreffende de nachtelijke leveringen van goederen’.

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 22 november 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2019.

*

Le 19 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, sur une proposition d'ordonnance ‘relative aux livraisons de marchandises nocturnes’.

La proposition a été examinée par la première chambre le 22 novembre 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 janvier 2019.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

1. Het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie strekt ertoe een regeling vast te stellen waarbij leveringen van goederen voor specifieke ingedeelde inrichtingen toegelaten zijn op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tussen 22 uur 's avonds en 7.00 uur 's ochtends.

Hiertoe worden in artikel 2 van het voorstel een aantal begrippen gedefinieerd en worden in de artikelen 3 en 4 van het voorstel de voorwaarden bepaald waaraan de leverings- en ontvangstoperatoren moeten voldoen.

Artikel 3, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat wanneer deze operatoren voldoen aan alle in artikel 4 van het voorstel bepaalde voorwaarden, zij geacht worden te voldoen aan de geluidsniveaus die in acht moeten worden genomen voor activiteiten die gepaard gaan met en volgen uit het gebruik van de ingedeelde inrichtingen waarvoor een milieuvergunning is afgegeven.

De voorgestelde regeling treedt in werking op de dag van de bekendmaking van de aan te nemen ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 5 van het voorstel).

VORMVEREISTEN

2. Artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bepaalt dat de betrokken regeringen onderling overleg moeten plegen wat betreft “de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg, met uitsluiting van de regelgeving inzake het vervoer van dierlijke stoffen die een gevaar vormen voor de bevolking, het vervoer van radioactieve stoffen en het vervoer van ontplofbare stoffen”¹.

Of deze verplichting tot overleg met de betrokken regeringen met betrekking tot de voorgestelde regeling vereist is, kan op grond van de in het voorstel vervatte bepalingen niet worden uitgemaakt. Die vraag zal aan bod dienen te komen op het ogenblik dat de voorliggende regeling wordt uitgevoerd middels een nog uit te vaardigen besluit.²

3. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

¹ Deze bepaling werd in de bijzondere wet ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

² Wat verstaan wordt onder “vervoer van gevaarlijke goederen” en “uitzonderlijk vervoer” wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting bij de voornoemde bijzondere wet (<http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83890193>, p. 136 en volgende).

Artikel 1, lid 1, f), eerste lid, van voornoemde richtlijn omschrijft een technisch voorschrift als “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden”³.

Gelet op artikel 4 van het voorstel, waarbij een PIEK-attest⁴ of het voldoen aan bepaalde voorwaarden verplicht wordt gesteld, dient dit voorstel in de loop van de parlementaire procedure te worden meegedeeld aan de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Artikel 3, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat “[w]anneer de leveringsoperator en de ontvangstoperator voldoen aan alle in artikel 4 van deze ordonnantie bepaalde voorwaarden, (...) zij geacht [worden] te voldoen aan de geluidsniveaus die in acht moeten worden genomen voor activiteiten die gepaard gaan en volgen uit het gebruik van de ingedeelde inrichting waarvoor een milieuvergunning is afgegeven”.

Deze bepaling, die een wettelijk vermoeden instelt, voorziet erin dat wanneer voldaan is aan de voorwaarden van artikel 4 van het voorstel de operatoren worden geacht te voldoen aan de geldende geluidsniveaus.

Het invoeren van dit wettelijk vermoeden mag evenwel geen aanleiding geven tot een ongelijke behandeling tussen leverings- en ontvangstoperatoren, wat betreft de toepassing van de geldende geluidsniveaus, al naargelang zij al dan niet een dergelijk vermoeden kunnen invoeren, tenzij daarvoor een deugdelijke verantwoording voorhanden zou zijn in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Die verantwoording wordt dan het best verduidelijkt tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L1535&from=NL>.

⁴ De zogenaamde PIEK-KEUR is een Nederlandse certificeringsregeling bedoeld voor geluidsarme laad- en losactiviteiten: <http://www.piek-international.com/nederlands/>.

Artikel 4

5. Dit artikel bepaalt dat de leveringsoperator een PIEK-atteest moet kunnen voorleggen, dat door de Stichting PIEK-KEUR is afgegeven voor zijn leveringsmethode tijdens de nachturen, of ten minste moet voldoen aan de opgesomde voorwaarden.

In artikel 4, a), van het voorstel wordt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een machtiging verleend om de technische criteria voor de daar genoemde uitrustingen en de motorisatie van de gebruikte leveringsvoertuigen te bepalen.

Bij de uitvoering van deze machtiging zal de regering in elk geval rekening moeten houden met het volgende.

Uit artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWHI)⁵ blijkt dat wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, de gewesten bevoegd zijn voor de strijd tegen geluidshinder en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven. Uit artikel 6, § 1, XII, 4°, BWHI blijkt dat technische voorschriften voor voertuigen (met het oog op hun inverkeerstelling) en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen een bevoegdheid van de gewesten is. Eveneens uit die bepaling blijkt dat de vaststelling van technische normen voor voertuigen een federale aangelegenheid vormt.

Bij de uitvoering van de voorgestelde regeling dient er door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over te worden gewaakt dat de uitoefening van de bevoegdheden door de federale overheid niet op een onevenredige wijze wordt bemoeilijkt of aangetast.

*

⁵ Artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' verleent het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden als het Vlaamse en Waalse Gewest.

PORTÉE DE LA PROPOSITION D'ORDONNANCE

1. La proposition d'ordonnance soumise pour avis a pour objet d'établir un régime autorisant les livraisons de marchandises pour des installations classées spécifiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale entre 22 heures et 7 heures du matin.

À cette fin, l'article 2 de la proposition définit un certain nombre de notions et les articles 3 et 4 de la proposition fixent les conditions que doivent remplir les opérateurs de livraison et de réception.

L'article 3, alinéa 2, de la proposition dispose que lorsque ces opérateurs remplissent toutes les conditions fixées à l'article 4 de la proposition, ceux-ci sont présumés en conformité avec les niveaux de bruit qui doivent être respectés pour ce qui est des activités associées et conséquentes à l'utilisation de l'installation classée ayant obtenu un permis d'environnement.

Le régime proposé entre en vigueur le jour de la publication de l'ordonnance envisagée au *Moniteur belge* (article 5 de la proposition).

FORMALITÉS

2. L'article 6, § 2, 5°, de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles' du 8 août 1980 dispose que les gouvernements concernés doivent se concerter en ce qui concerne « la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transport exceptionnel par route, à l'exclusion de la réglementation en matière de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population, de transport de matières radioactives et de transport de matières explosives »¹.

Les dispositions contenues dans la proposition ne permettent pas d'établir si cette obligation de concertation avec les gouvernements concernés est nécessaire pour le régime proposé. Cette question devra être abordée au moment où le régime à l'examen sera mis en œuvre par un arrêté qui doit encore être adopté².

3. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', tout projet fixant une règle technique doit être communiqué « immédiatement » à la Commission européenne.

¹ Cette disposition a été insérée dans la loi spéciale par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'.

² L'exposé des motifs relatif à la loi spéciale précitée précise ce qu'il faut entendre par « transport de marchandises dangereuses » et « transport exceptionnel » (<http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83890193>, p. 136 et suivantes).

L'article premier, paragraphe 1, f), premier alinéa, de la directive précitée définit une règle technique comme étant « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire *de jure ou de facto*, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services »³.

Sur la base de l'article 4 de la proposition, lequel rend obligatoire d'être certifié aux normes PIEK⁴ ou de remplir certaines conditions, il conviendra de communiquer cette proposition à la Commission européenne au cours de la procédure parlementaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. L'article 3, alinéa 2, de la proposition dispose que « lorsque l'opérateur de livraison et l'opérateur de réception remplissent toutes les conditions fixées à l'article 4 de la présente ordonnance, ceux-ci sont présumés en conformité avec les niveaux de bruit qui doivent être respectés pour ce qui est des activités associées et conséquentes à l'utilisation de l'installation classée(...) ayant obtenu(...) un permis d'environnement ».

Cette disposition, qui instaure une présomption légale, prévoit que lorsque les conditions prévues à l'article 4 de la proposition sont remplies, les opérateurs sont présumés être en conformité avec les niveaux de bruit en vigueur.

L'instauration de cette présomption légale ne saurait toutefois être source d'inégalité de traitement entre les opérateurs de livraison et les opérateurs de réception, en ce qui concerne l'application des niveaux de bruit en vigueur, selon qu'ils peuvent ou non invoquer une telle présomption, à moins que celle-ci soit adéquatement justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité. Dans ce cas, il serait préférable d'explicitier cette justification lors des travaux préparatoires de la proposition.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L1535&qid=1546935764020&from=FR>.

⁴ Ladite certification PIEK est un régime de certification néerlandais destiné aux activités de chargement et de déchargement silencieuses : <http://www.piek-international.com/france/>.

Article 4

5. Cet article dispose que l'opérateur de livraison doit être certifié aux normes PIEK établi par la Stichting PIEK-KEUR pour sa méthode de livraison durant la plage horaire nocturne ou remplir à tout le moins les conditions énumérées.

L'article 4, a), de la proposition confère au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale une habilitation afin qu'il arrête les critères techniques relatifs aux équipements qui y sont cités et à la motorisation des véhicules de livraison utilisés.

Lorsqu'il mettra cette habilitation en œuvre, le gouvernement devra en tout cas tenir compte des éléments suivants.

Il ressort de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles' du 8 août 1980 (LSRI) ⁵ qu'en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, les régions sont compétentes en matière de lutte contre le bruit et de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Il ressort de l'article 6, § 1^{er}, XII, 4^o, de la LSRI que les prescriptions techniques applicables aux véhicules (en vue de leur mise en circulation routière) et le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales relèvent de la compétence des régions. Il ressort également de cette disposition que la fixation de normes techniques pour véhicules constitue une matière fédérale.

Lors de la mise en œuvre du régime proposé, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devra veiller à ce que l'exercice des compétences par l'autorité fédérale ne soit pas compromis ni entravé de manière disproportionnée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁵ L'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' attribue à la Région de Bruxelles-Capitale les mêmes compétences qu'à la Région wallonne et à la Région flamande.