



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.412/1
van 19 november 2018

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering ‘tot vastlegging van
emissieplafonds voor bepaalde
luchtverontreinigende stoffen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.412/1
du 19 novembre 2018

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale ‘fixant des
plafonds d'émission pour
certains polluants
atmosphériques’

Op 10 oktober 2018 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, verlengd tot 23 november 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot vastlegging van emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 19 november 2018.

*

Le 10 octobre 2018, 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, prorogé jusqu'au 23 novembre 2018, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘fixant des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 novembre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, 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 19 novembre 2018.

*

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 voorliggende ontwerp strekt ertoe richtlijn 2016/2284/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 ‘betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van richtlijn 2001/81/EG’ om te zetten in interne Brusselse regelgeving.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt ontleend aan de artikelen 3.2.1 tot 3.2.10 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

De artikelen 7, 8 en 9 van het ontwerp kennen taken toe aan ‘Leefmilieu Brussel’, een instelling van openbaar nut opgericht bij koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van Leefmilieu Brussel’¹. Krachtens artikel 3, § 3, van voornoemd koninklijk besluit kan de Executieve (lees: de Regering) andere taken dan deze bedoeld in artikel 3, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit aan Leefmilieu Brussel opdragen, en de voorwaarden waaronder Leefmilieu Brussel zijn taken uitvoert nader omschrijven.

Voor de taken bedoeld in artikel 9 van het ontwerp wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ evalueert elke minister en staatssecretaris elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt hij, indien nodig, correctiemaatregelen voor waardoor hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.

Noch uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde stukken, noch uit de aanhef blijkt dat een dergelijke evaluatie heeft plaatsgegrepen.

De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat deze verplichte voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

¹ Dit koninklijk besluit werd, met uitzondering van artikel 8, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989 ‘houdende diverse institutionele hervormingen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Het voorliggend ontwerp betreft de omzetting van richtlijn 2016/2284/EU.

In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt uiteengezet dat voor de omzetting van die richtlijn een samenwerkingsakkoord vereist is om de unie-verplichtingen die voor België voortvloeien uit deze richtlijn, te vertalen naar de bevoegde betrokken regelgevers (federale overheid en gewesten).

Aangezien er verschillende regelgevers betrokken zijn bij de omzetting van deze richtlijn en de doelstellingen voor België dienen te worden verdeeld tussen de betrokken overheden, kan niet worden nagegaan of de doelstelling die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in dit ontwerp omzet in verplichtingen op de juiste manier bijdraagt tot een correcte omzetting van de richtlijn².

5.2. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar internationale richtsnoeren.

Zo wordt in artikel 9 van het ontwerp verwezen naar het gemeenschappelijke richtsnoer “EMEP/CORINAIR” getiteld “EMEP/CORINAIR Joint EMEP/CORINAIR Atmospheric Emission Inventory Guidebook” (zonder vermelding van de versie)³ en wordt in bijlage II, deel 2, melding gemaakt van het “EMEP/EEA-richtsnoer” (zonder vermelding van een eventuele versie).

Wat deze richtsnoeren betreft, dient te worden opgemerkt dat deze niet door de constitutioneel (of Europeesrechtelijk) daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, en bijgevolg niet onderworpen zijn aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving, en evenmin in het *Belgisch Staatsblad* (of het Publicatieblad van de Europese Unie) zijn bekendgemaakt. Om enigszins aan deze bezwaren tegemoet te komen, zou de Brusselse Hoofdstedelijke Regering minstens de vindplaats van de bedoelde richtsnoeren moeten aangeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

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

² Vastgesteld moet worden dat op vergelijkbare wijze wordt gehandeld als het Vlaamse Gewest (zie het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014’ - adv. RvS 61.975/1 van 2 oktober 2017).

³ <https://www.eea.europa.eu/publications/emep-eea-guidebook-2016>

Er dient een nieuw tweede lid in de aanhef te worden ingevoegd, geredigeerd als volgt:

“Gelet op het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van Leefmilieu Brussel, artikel 3, § 3;”

Bijlage II

7. Men vervange de term ‘Instituut’ door de term ‘Leefmilieu Brussel’.

*

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.

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet à l'examen a pour objet de transposer dans la législation interne bruxelloise la directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 'concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE'.

3. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans les articles 3.2.1 à 3.2.10 de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie'.

Les articles 7, 8 et 9 du projet attribuent des missions à « Bruxelles-Environnement », un organisme d'intérêt public institué par l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement' ¹. L'article 3, § 3, de ce dernier autorise l'Exécutif (lire : le Gouvernement) à charger Bruxelles-Environnement d'autres missions que celles visées à l'article 3, § 2 et à définir les conditions selon lesquelles Bruxelles-Environnement exerce ses missions.

Pour les missions visées à l'article 9 du projet, le fondement juridique se trouve à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989.

FORMALITES

4. Selon l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handistreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et il propose, si nécessaire, des mesures de correction, permettant leur pleine et effective participation à la société.

Il ne ressort ni des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, ni du préambule qu'une telle évaluation a eu lieu.

¹ Cet arrêté royal, l'article 8 excepté, a été confirmé par la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles'.

Les auteurs du projet devront veiller à ce que cette formalité préalable obligatoire soit accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GENERALES

5.1. Le projet à l'examen concerne la transposition de la directive (EU) 2016/2284.

La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que la transposition de cette directive requiert un accord de coopération afin de traduire les obligations européennes découlant de cette directive pour la Belgique, en fonction des législateurs compétents concernés (autorité fédérale et régions).

Dès lors que plusieurs législateurs sont concernés par la transposition de cette directive et que les objectifs imposés à la Belgique doivent faire l'objet d'une répartition entre les autorités concernées, il n'est pas possible de vérifier si l'objectif que la Région de Bruxelles-Capitale transpose en termes d'obligations dans le présent projet contribue adéquatement à une transposition correcte de la directive ².

5.2. Plusieurs dispositions du projet font référence à des guides internationaux.

C'est ainsi que l'article 9 du projet vise le guide commun « EMEP/CORINAIR », intitulé « Joint EMEP/CORINAIR Atmospheric Emission Inventory Guidebook » (sans mention de la version)³ et l'annexe 2, partie 2, fait mention du « guide EMEP/AEE » (sans mention d'une version éventuelle).

Concernant ces guides, il y a lieu d'observer que ceux-ci n'ont pas été édictés par les organes compétents pour le faire en vertu de la Constitution (ou du droit européen), et par conséquent, qu'ils n'ont pas été soumis aux garanties régissant la confection de la législation et n'ont pas non plus été publiés au *Moniteur belge* (ou au Journal officiel de l'Union européenne). Afin de remédier quelque peu à ces objections, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devrait au moins indiquer la source des guides précités.

² Il faut constater que le précédent est comparable à celui appliqué à la Région flamande (voir l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1^{er} juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10.2 du titre III de VLAREM du 16 mai 2014' – avis C.E. 61.975/1 du 2 octobre 2017).

³ <https://www.eea.europa.eu/publications/emep-eea-guidebook-2016>

OBSERVATIONS PARTICULIERESPréambule

6. Il convient de mettre le préambule en conformité avec les observations formulées au 3 à propos du fondement juridique.

On insérera dans le préambule un deuxième alinéa, rédigé comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant Bruxelles Environnement, l'article 3, § 3 ; ».

Annexe II

7. On remplacera le terme 'Institut' par le terme 'Bruxelles-Environnement'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME