



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.961/1
van 10 mei 2019

avis 65.961/1
du 10 mai 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot regeling van het
inplanten, de exploitatie en de
controle van stormbekkens'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale
'réglementant la mise en place,
l'exploitation et le contrôle des
bassins d'orage'

Op 10 april 2019 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 ‘tot regeling van het inplanten, de exploitatie en de controle van stormbekkens’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 mei 2019.

*

Le 10 avril 2019, 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 ‘réglementant la mise en place, l'exploitation et le contrôle des bassins d'orage’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 mai 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mai 2019.

*

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 van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe om stormbekkens met een capaciteit gelijk aan of hoger dan 10 m³ in te delen als inrichtingen van klasse III in het kader van de regelgeving inzake milieuvergunningen (artikel 7 van het ontwerp). Het ontwerp legt daartoe het juridisch kader vast met betrekking tot de inplanting, de exploitatie en de controle van de betrokken stormbekkens (artikelen 1 tot 6).

3. De artikelen 1, 2 en 7 van het ontwerp kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’. Artikel 6, § 2, eerste lid, van dezelfde ordonnantie biedt rechtsgrond voor de artikelen 1, 2, 5 en 6 van het ontwerp, terwijl voor artikel 3 van het ontwerp rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 66, § 1, van de betrokken ordonnantie.

In artikel 4 van het ontwerp worden de voorwaarden voor het inplanten van het stormbekken geregeld. Daarvoor kan geen rechtsgrond worden gevonden in de in de aanhef vermelde bepalingen. Tenzij de stellers van het ontwerp een andere rechtsgrond biedende bepaling kunnen aanwijzen voor artikel 4 van het ontwerp,¹ zal dit laatste niet in het ontwerp kunnen worden gehandhaafd.

VORMVEREISTEN

4. De in het ontwerp beoogde stormbekkens voor hemelwater met een capaciteit gelijk aan of hoger dan 10 m³ worden ingedeeld als inrichting van klasse III. Daarbij wordt geen bovengrens gehanteerd. Aan de gemachtigde werd gevraagd of is onderzocht of de in het ontwerp opgenomen regeling inzake de betrokken waterbekkens niet kan worden geacht betrekking te hebben op een “project” in de zin van bijlage II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’. In het bevestigende geval zou dit er immers op kunnen neerkomen dat met betrekking tot de in artikel 4 van het ontwerp vervatte

¹ Het ontbreken van een rechtsgrond biedende bepaling zou uiteraard niet kunnen worden opgevangen door een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering put uit de bepalingen waaraan wordt gerefereerd in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp.

inplantingsvoorwaarden² een milieueffectbeoordelings- en inspraakprocedure zou moeten worden doorlopen zoals de voornoemde richtlijn het voorschrijft.

De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Wij zijn van mening dat dit ontwerpbesluit geen regels bevat voor de locatie van deze projecten die per geval afzonderlijk moeten worden goedgekeurd en dat het derhalve niet het kader aangeeft waarbinnen deze projecten zouden worden goedgekeurd in de zin van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Dit ontwerpdecreet stelt enkel de voorwaarden vast voor een goed beheer van de regenwaterketens, precies om de milieueffecten ervan te beperken (in het kader van de preventie van overstromingen).

(FR) Nous estimons que cet arrêté n'établit aucune règle d'implantation pour ces projets à autoriser individuellement au cas par cas et ne fixent dès lors pas le cadre dans lequel ceux-ci seraient autorisés au sens de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Cet arrêté en projet se contente de fixer uniquement des conditions pour la bonne gestion des bassins d'orage justement pour s'assurer que leurs impacts sur l'environnement sont limités (thématique inondations).

Voorafgaand aan de goedkeuring in eerste lezing werden de 19 Brusselse gemeenten geraadpleegd over het ontwerpbesluit. Aan elk college van burgemeesters en schepenen werd een brief gestuurd met het verzoek om hun mening te geven. Acht gemeenten hebben hun standpunt uiteengezet en wijzigingen voorgesteld. De raadpleging was beperkt tot de gemeentelijke overheden voor zover deze verplicht zullen zijn om voorafgaande aangiften te ontvangen en te behandelen.”

Uit het antwoord van de gemachtigde valt niet met zekerheid af te leiden dat de in het ontwerp beoogde waterbekkens in geen geval betrekking kunnen hebben op een project in de zin van bijlage II bij de voornoemde richtlijn 2011/92/EU. De vraag omtrent de toepasselijkheid van de betrokken richtlijn lijkt derhalve haar relevantie te behouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. In hoofdstuk I van het ontwerp wordt onder meer het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald. Het blijft niettemin onduidelijk of de ontworpen regeling ook toepassing dient te vinden op reeds bestaande en al geëxploiteerde stormbekkens, dan wel of zij enkel geldt voor nieuwe stormbekkens in welk geval dan voldoende klaarheid zou moeten worden geschapen met betrekking tot het onderscheid tussen “bestaande” en “nieuwe” waterbekkens. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“Sommige bepalingen gelden voor beide (bestaande en nieuwe) maar andere zijn specifiek voor de nieuwe. Er moet een onderscheid worden gemaakt en dat kan worden afgeleid uit de lezing van het ontwerpbesluit.

² Onder voorbehoud van hetgeen sub 3 wordt opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 1 en 2 : /

Artikel 3 geldt voor de nieuwe stormbekkens maar ook voor de bestaande. Inderdaad, al geëxploiteerde stormbekkens moeten ook aan een verplichting tot onderhoud en controle onderworpen zijn. Een aangifte is ook vereist. Dit kan het geval zijn omdat het gaat over de indeling in een klasse van een nieuw type inrichting en over de invoering van het stelsel van aangifte. Artikel 7, §3, 4° van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen is dus van toepassing. Dit artikel bepaalt wat een aan handeling onderworpen aangifte is ‘het voortzetten van de uitbating van een niet aan een aangifte onderworpen inrichting die thans is opgenomen in de lijst; de aangifte, die in dit geval is vereist, moet uiterlijk binnen zes maanden na inwerkingtreding van het besluit tot indeling van de inrichting in een klasse worden verstuurd; de uitbating kan zonder voorafgaande aangifte gedurende deze termijn worden voortgezet;’. Het idee bestaat erin om via deze maatregel de uitbaters van spaarbekkens voor overtollig regenwater te verplichten om een aangifte in te dienen om zo een globaal beeld te krijgen over deze bestaande voorzieningen en ze vervolgens te kunnen controleren.

Artikel 4 geldt alleen voor de nieuwe – nog op te bouwen – stormbekkens als deze bepaling heeft tot doel het inplanten van deze kunstwerken te reglementeren.

Artikel 5 is van toepassing voor beide.

Artikel 6 § 1 is alleen van toepassing op nieuwe, terwijl lid 2 inzake periodieke controles op beide van toepassing is.

Over dit aspect, wordt in de nota aan de leden van de Regering voor de goedkeuring van de tekst in eerste lezing volgende informatie verstrekt: ‘Voor wat het tijdelijke toepassingsgebied van het besluit betreft, dient opgemerkt dat artikel 4 enkel op de toekomstige spaarbekkens voor overtollig regenwater van toepassing zal zijn (waarvan de bouw pas na de inwerkingtreding van de ordonnantie gepland is (indiening van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag)). De voorwaarden voor onderhoud en controle (artikelen 5 en 6 van het ontwerp) hebben daarentegen op alle spaarbekkens voor overtollig regenwater betrekking’.

Artikel 7, 8 en 9 : /”.

Het door de gemachtigde verstrekte antwoord doet ervan blijken dat het noodzakelijk is om in de tekst van het ontwerp op een meer duidelijke en voor de rechtszekerheid noodzakelijke wijze te preciseren op welke waterbekkens – al bestaande of nieuwe – de onderscheiden bepalingen van het ontwerp van toepassing zullen zijn. Daarbij zullen de stellers van het ontwerp het best zo nauwkeurig mogelijk aangeven wat moet worden verstaan onder de begrippen “bestaand” en “nieuw” waterbekkens. In voorkomend geval kan worden overwogen om gebruik te maken van een passende overgangsregeling.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen, in de eerste vier leden van de aanhef van het ontwerp, moeten worden aangepast in het licht van de opmerkingen *sub* 3. Dit houdt in dat de eerste twee leden en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moeten worden geschrapt en dat in het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de

milieuvergunningen', enkel melding hoeft te worden gemaakt van de artikelen 4, 6, § 2, eerste lid, en 66, § 1, van die ordonnantie. Wel zullen telkens ook de nog van kracht zijnde wijzigende teksten met betrekking tot die bepalingen moeten worden vermeld.³

Artikel 2

7. In artikel 2, 3°, van het ontwerp, wordt een omschrijving gegeven van het begrip "bevoegde overheid". Dat begrip wordt evenwel al omschreven in de artikelen 3, 11°, en 66, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 waarin de ontworpen regeling rechtsgrond vindt. De betrokken definities zijn bovendien niet in overeenstemming met elkaar. De gemachtigde bevestigde dat het betrokken begrip al uit de ordonnantie volgt en dat artikel 2, 3°, om die reden uit het ontwerp zal worden weggelaten.

Artikel 7

8. In de Nederlandse tekst van de omschrijving van de benaming in de ontworpen rubriek nr. 179 moet worden geschreven "Stormbekkens voor regenwater met een capaciteit ...".

*

³ De betrokken aanpassingen worden voorgesteld onder voorbehoud van de opmerking met betrekking tot de rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp.

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 d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale vise à classer les bassins d'orage d'une capacité égale ou supérieure à 10 m³ dans la catégorie des installations de classe III dans le cadre de la réglementation relative aux permis d'environnement (article 7 du projet). Le projet régleme, à cet effet, la mise en place, l'exploitation et le contrôle des bassins d'orage concernés (articles 1^{er} à 6).

3. Les articles 1^{er}, 2 et 7 du projet peuvent être réputés trouver un fondement juridique dans l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement'. L'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, de la même ordonnance procure un fondement juridique aux articles 1^{er}, 2, 5 et 6 du projet, tandis que le fondement juridique de l'article 3 du projet peut être trouvé dans l'article 66, § 1^{er}, de l'ordonnance concernée.

L'article 4 du projet règle les conditions relatives à la mise en place du bassin d'orage. À cet effet, aucun fondement juridique ne peut être trouvé dans les dispositions visées dans le préambule. À moins que les auteurs du projet puissent indiquer une autre disposition susceptible de procurer un fondement juridique à l'article 4 du projet¹, ce dernier ne pourra pas être maintenu.

FORMALITÉS

4. Les bassins d'orage d'eaux pluviales d'une capacité égale ou supérieure à 10 m³ visés dans le projet sont classés en tant qu'installations de classe III. Aucune limite supérieure n'est prévue dans ce cadre. Il a été demandé au délégué si l'on a examiné la question de savoir si le régime relatif aux bassins d'orage inscrit dans le projet ne peut pas être réputé porter sur un « projet » au sens de l'annexe II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'. Dans l'affirmative, cela pourrait en effet signifier qu'en ce qui concerne les conditions de mise en place² prévues à l'article 4 du projet, il faudrait suivre une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et un processus de participation du public, comme le prescrit la directive précitée.

¹ L'absence de disposition procurant un fondement juridique ne pourrait manifestement pas être compensée en invoquant le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire des dispositions visées aux premier et deuxième alinéas du préambule du projet.

² Sous réserve de l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique de l'article 4 du projet.

Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Wij zijn van mening dat dit ontwerpbesluit geen regels bevat voor de locatie van deze projecten die per geval afzonderlijk moeten worden goedgekeurd en dat het derhalve niet het kader aangeeft waarbinnen deze projecten zouden worden goedgekeurd in de zin van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Dit ontwerpdecreet stelt enkel de voorwaarden vast voor een goed beheer van de regenwaterketens, precies om de milieueffecten ervan te beperken (in het kader van de preventie van overstromingen).

(FR) Nous estimons que cet arrêté n'établit aucune règle d'implantation pour ces projets à autoriser individuellement au cas par cas et ne fixent dès lors pas le cadre dans lequel ceux-ci seraient autorisés au sens de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Cet arrêté en projet se contente de fixer uniquement des conditions pour la bonne gestion des bassins d'orage justement pour s'assurer que leurs impacts sur l'environnement sont limités (thématique inondations).

Voorafgaand aan de goedkeuring in eerste lezing werden de 19 Brusselse gemeenten geraadpleegd over het ontwerpbesluit. Aan elk college van burgemeesters en schepenen werd een brief gestuurd met het verzoek om hun mening te geven. Acht gemeenten hebben hun standpunt uiteengezet en wijzigingen voorgesteld. De raadpleging was beperkt tot de gemeentelijke overheden voor zover deze verplicht zullen zijn om voorafgaande aangiften te ontvangen en te behandelen ».

La réponse du délégué ne permet pas de déduire avec certitude que les bassins d'orage visés dans le projet ne peuvent en aucun cas concerner un projet au sens de l'annexe II de la directive 2011/92/UE précitée. La question relative à l'applicabilité de ladite directive semble par conséquent conserver sa pertinence.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Le chapitre I^{er} du projet détermine, entre autres, le champ d'application du régime en projet. Néanmoins, on voit toujours mal si le régime en projet doit aussi s'appliquer aux bassins d'orage déjà existants et exploités ou s'il ne s'applique qu'aux nouveaux bassins d'orage, auquel cas il faudrait veiller à distinguer avec suffisamment de clarté les bassins d'orage « existants » des « nouveaux » bassins d'orage. À cet égard, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Sommige bepalingen gelden voor beide (bestaande en nieuwe) maar andere zijn specifiek voor de nieuwe. Er moet een onderscheid worden gemaakt en dat kan worden afgeleid uit de lezing van het ontwerpbesluit.

Artikel 1 en 2 : /

Artikel 3 geldt voor de nieuwe stormbekkens maar ook voor de bestaande. Inderdaad, al geëxploiteerde stormbekkens moeten ook aan een verplichting tot onderhoud en controle onderworpen zijn. Een aangifte is ook vereist. Dit kan het geval zijn omdat het gaat over de indeling in een klasse van een nieuw type inrichting en over de invoering van het stelsel van aangifte. Artikel 7, §3, 4° van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen is dus van toepassing. Dit artikel bepaalt

wat een aan handeling onderworpen aangifte is 'het voortzetten van de uitbating van een niet aan een aangifte onderworpen inrichting die thans is opgenomen in de lijst; de aangifte, die in dit geval is vereist, moet uiterlijk binnen zes maanden na inwerkingtreding van het besluit tot indeling van de inrichting in een klasse worden verstuurd; de uitbating kan zonder voorafgaande aangifte gedurende deze termijn worden voortgezet;'. Het idee bestaat erin om via deze maatregel de uitbaters van spaarbekkens voor overtollig regenwater te verplichten om een aangifte in te dienen om zo een globaal beeld te krijgen over deze bestaande voorzieningen en ze vervolgens te kunnen controleren.

Artikel 4 geldt alleen voor de nieuwe – nog op te bouwen – stormbekkens als deze bepaling heeft tot doel het inplanten van deze kunstwerken te reglementeren.

Artikel 5 is van toepassing voor beide.

Artikel 6 § 1 is alleen van toepassing op nieuwe, terwijl lid 2 inzake periodieke controles op beide van toepassing is.

Over dit aspect, wordt in de nota aan de leden van de Regering voor de goedkeuring van de tekst in eerste lezing volgende informatie verstrekt: 'Voor wat het tijdelijke toepassingsgebied van het besluit betreft, dient opgemerkt dat artikel 4 enkel op de toekomstige spaarbekkens voor overtollig regenwater van toepassing zal zijn (waarvan de bouw pas na de inwerkingtreding van de ordonnantie gepland is (indiening van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag)). De voorwaarden voor onderhoud en controle (artikelen 5 en 6 van het ontwerp) hebben daarentegen op alle spaarbekkens voor overtollig regenwater betrekking'.

Artikel 7, 8 en 9 : / ».

Il ressort de la réponse donnée par le délégué que le texte du projet doit préciser plus clairement, dans l'intérêt de la sécurité juridique, à quels bassins d'orage – déjà existants ou nouveaux – les différentes dispositions du projet seront applicables. À cet effet, mieux vaudrait que les auteurs du projet indiquent le plus précisément possible ce qu'il faut entendre par les notions de bassins d'orage « existants » et de « nouveaux » bassins d'orage. Le cas échéant, on pourrait envisager d'utiliser un régime transitoire *ad hoc*.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. On adaptera les références aux dispositions procurant un fondement juridique, dans les quatre premiers alinéas du préambule du projet, à la lumière des observations formulées au point 3. Par conséquent, il y a lieu de supprimer les premier, deuxième et quatrième alinéas du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis, et l'alinéa du préambule qui vise des dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement' doit uniquement mentionner les articles 4, 6, § 2, alinéa 1^{er}, et 66, § 1^{er}, de cette ordonnance. Il conviendra toutefois de mentionner chaque fois les textes modificatifs encore en vigueur relatifs à ces dispositions³.

³ Les adaptations concernées sont proposées sous réserve de l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'article 4 du projet.

Article 2

7. L'article 2, 3°, du projet définit la notion d'« autorité compétente ». Or, cette notion est déjà définie dans les articles 3, 11°, et 66, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997, dans laquelle le régime en projet trouve son fondement juridique. En outre, les définitions concernées ne correspondent pas. Le délégué a confirmé que la notion concernée découle déjà de l'ordonnance et que l'article 2, 3°, sera dès lors distrait du projet.

Article 7

8. Dans le texte néerlandais de la description de la dénomination, dans la rubrique n° 179 en projet, on écrira « Stormbekkens voor regenwater met een capaciteit ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME