



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.558/3
van 15 juli 2013

avis 53.558/3
du 15 juillet 2013

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'inzake geïntegreerde
preventie en bestrijding van
verontreiniging door
industriële emissies'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à la
prévention et la réduction
intégrées de la pollution due
aux émissions industrielles'

Op 14 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging door industriële emissies’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jan CLEMENT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2013.

*

Le 14 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région 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 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 prévention et la réduction intégrées de la pollution due aux émissions industrielles’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juillet 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2013.

*

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, in de eerste plaats, richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 ‘inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)’ om te zetten in het interne recht.

Daarnaast wordt met het ontwerp de gedeeltelijke omzetting beoogd van de volgende richtlijnen:

- richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 ‘inzake batterijen en accu’s, alsook afgedankte batterijen en accu’s en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG’;
- richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 ‘betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG’;
- richtlijn 2012/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 ‘tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft’.

3.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door:

- artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989 ‘houdende diverse institutionele hervormingen’;
- de artikelen 6, § 1, 10, tweede lid, 13, § 2, vijfde lid, 15, 21, 40, 50, 63, § 3, 64 en 101 van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ *juncto* artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’;
- de artikelen 16, § 1, 10°, en 37, § 4, derde lid, van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’;

- artikel 16 van de ordonnantie van 18 maart 2004 ‘inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

3.2. Luidens artikel 18, § 2, van het ontworpen besluit dient de exploitant, wanneer de activiteit een risicoactiviteit is in de zin van artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’ en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 ‘tot vaststelling van de lijst van de risicoactiviteiten’, een verkennend bodemonderzoek op te stellen, dat hij moet voorleggen aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: het Instituut), bovenop de gevallen die worden bedoeld in artikel 13, leden 2 en volgende (lees: §§ 2 en volgende), van de voormelde ordonnantie, vóór de eerste bijstelling van de voor de installatie afgeleverde milieuvergunning na 7 januari 2013.

In artikel 13 van de ordonnantie van 5 maart 2009 worden de gevallen bepaald waarin een verkennend bodemonderzoek moet worden opgesteld. Dat artikel bevat echter geen delegatie aan de Regering om nog andere gevallen te bepalen. Artikel 18, § 2, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De tekst van het ontwerp verdient een grondig taalkundig nazicht. Zo stemmen op tal van plaatsen de Nederlandse en de Franse tekst niet met elkaar overeen.

Wat deze discrepanties betreft, kan, louter bij wijze van voorbeeld, worden gewezen op volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 3, § 1, eerste lid: in de Nederlandse tekst moeten de woorden “een installatie,” worden ingevoegd tussen het woord “verboden” en de woorden “een stookinstallatie”;
- artikel 6, eerste lid: voor de woorden “en relation avec une activité exercée dans cette installation” is geen pendant te vinden in de Nederlandse tekst;
- artikel 12, § 4, eerste lid: in de Nederlandse tekst vervange men het woord “onverlet” door het woord “onverminderd”;
- artikel 23, tweede lid, j): in de Nederlandse tekst schrijve men “artikel 2, punt 26, b)” in plaats van “artikel 2, punt 23, onder b)”;
- artikel 35: in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, vervange men “klasse IAA” door “klasse IA”;
- artikel 40, § 2: in de Nederlandse tekst schrijve men “wordt opgeheven” in plaats van “is weggelaten”;
- artikel 41, § 1: in de Nederlandse tekst schrijve men “afdelingen” in plaats van “secties”;

- artikel 57, § 1, inleidende zin: in de Nederlandse tekst schrijve men “de paragrafen 5 en 6” in plaats van “paragrafen 5 en”;
- artikel 73: de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 6, § 1, derde lid, inleidende zin, (“Bij de vaststelling van algemene bindende voorwaarden of voorschriften moeten deze”) moet worden afgestemd op de Franse tekst ervan (“Lorsque le Gouvernement adopte des prescriptions ou conditions générales d’exploitation, celles-ci doivent”);
- hoofdstuk VIII: in de Nederlandse tekst dient in het opschrift van dit hoofdstuk het woord “intrekkings-” te worden vervangen door het woord “opheffings-”;
- artikelen 74 en 75, eerste lid: in de Nederlandse tekst schrijve men telkens “opgeheven” in plaats van “ingetrokken”;
- artikel 75, tweede lid, a): in de Nederlandse tekst dient het woord “stookinstallatie” te worden ingevoegd en de tekst dient ingevolge deze toevoeging te worden aangepast.

5. Het ontwerp bevat ook een aantal wetgevingstechnische gebreken. Louter bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 1: het ontwerp is ingedeeld in hoofdstukken, doch artikel 1 behoort tot geen enkel hoofdstuk; bijgevolg zal ook artikel 1 moeten worden opgenomen in de indeling van het ontwerp in hoofdstukken;
- ontworpen artikel 4*bis*, § 2, eerste lid (artikel 38 van het ontwerp); de artikelen 39, § 2, inleidende zin, 41, § 2, a), en 76, §§ 3 en 4: in de Nederlandse tekst wordt bij interne verwijzingen vaak verwezen naar “artikel ..., lid ...” daar waar de artikelen zijn ingedeeld in paragrafen; de verwijzingen naar die leden moet dan ook worden vervangen door verwijzingen naar paragrafen;
- artikel 40*bis* moet worden vernummerd tot artikel 41 en de nummering van de daaropvolgende artikelen moet worden aangepast; ook de interne verwijzingen dienen bijgevolg te worden aangepast;
- hoofdstuk VIII: in de Nederlandse tekst moet de indeling in “secties” worden vervangen door een indeling in “afdelingen”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

6. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

DISPOSITIEF

Artikel 2

7. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 16°, van het ontwerp wordt de term “stooktoestel” gedefinieerd. Volgens de concordantietabel die de gemachtigde aan de Raad van State heeft bezorgd, komt deze term overeen met de term “stookinstallatie” waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 3, 25, van richtlijn 2010/75/EU.

Aangezien alleen in artikel 2, 16°, van het ontwerp gewag wordt gemaakt van de term “stooktoestel” en verder in de tekst enkel nog de term “stookinstallatie” voorkomt, vervangen in die bepaling de term “stooktoestel” door de term “stookinstallatie”.

Artikel 19

8. Luidens artikel 19, § 3, eerste lid, van het ontwerp dient het Instituut erop toe te zien dat er voor alle installaties een milieu-inspectieplan op gewestelijk niveau is. Dat plan moet geregeld worden getoetst en, waar nodig, worden bijgewerkt.

Gevraagd door wie dat plan wordt opgesteld en door wie dit moet worden bijgewerkt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“3. Het Instituut ziet erop toe dat er voor alle installaties een milieu-inspectieplan op gewestelijk niveau is, en dat dit plan geregeld wordt getoetst en, waar nodig, bijgewerkt.

Het is het instituut dat het inspectieplan opstelt en indien nodig bijwerkt.

Als gevolg hiervan zou het waarschijnlijk correcter zijn omdat ook zo in de tekst te voorzien: ‘Het instituut stelt voor alle installaties een milieu-inspectieplan op gewestelijk niveau op, en zorgt ervoor dat dit plan geregeld wordt getoetst, en waar nodig, wordt bijgewerkt.’”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

Artikel 26

9. Artikel 26, § 4, van het ontwerp strekt ertoe artikel 30, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU om te zetten. Er dient echter te worden vastgesteld dat de zinsnede “de in deel 5 van (...) bijlage [V] vastgestelde minimumpercentages voor ontzwaveling” waarvan in artikel 30, lid 4, van deze richtlijn gewag wordt gemaakt, niet is overgenomen in artikel 26, § 4, van het ontwerp, terwijl in bijlage V bij het ontwerp deel 5 wel is opgenomen.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat die passage uit artikel 30, lid 4, van de richtlijn niet is opgenomen omdat die voorschriften niet van toepassing zijn in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en dat ook deel 5, en deel 6, in de ontworpen bijlage V moeten worden geschrapt.

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kan, buiten het geval waarin de omzetting van een richtlijn om geografische redenen geen feitelijk doel dient, het feit dat een bepaalde activiteit waarop een richtlijn betrekking heeft, in een bepaalde lidstaat niet bestaat, deze lidstaat niet ontheffen van zijn verplichting wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen te treffen ter verzekering van een adequate omzetting van de bepalingen van die richtlijn; zowel het rechtszekerheidsbeginsel als de noodzaak om de volledige toepassing van richtlijnen rehtens en niet alleen feitelijk te waarborgen, vereist dat de lidstaten de voorschriften van de betrokken richtlijn in bindende wettelijke bepalingen overnemen.¹ Het Hof van Justitie heeft er bovendien op gewezen dat het niet omzetten van een richtlijn niet kan worden gerechtvaardigd door het stellen van een op een gegeven moment bestaande feitelijke situatie waarvan niet is uitgesloten dat deze nadien kan veranderen.²

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 30, lid 4, van richtlijn 2010/75/EU volledig dient te worden omgezet in artikel 26, § 4, en deel 5 in de ontworpen bijlage V dient te worden behouden.³

Artikel 34

10. De ontworpen wijziging die het voorwerp is van artikel 34, § 2, van het ontwerp dient te worden aangebracht in het derde lid van artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2002 ‘betreffende de verbranding van afval’ in plaats van in het tweede lid van dit artikel.

Artikel 57

11. Artikel 57, § 1, van het ontwerp strekt ertoe in artikel 7 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 mei 2003 ‘tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde installaties voor het overspuiten van voertuigen of voertuigonderdelen die gebruik maken van oplosmiddelen’ een paragraaf 5 toe te voegen.

Artikel 57, § 2, van het ontwerp luidt als volgt: “Na 1 juni 2015 blijft deze paragraaf 5 ongewijzigd.”

Dat artikel 57, § 2, is volkomen overbodig, aangezien de Regering enkel zichzelf bindt. Die bepaling kan dan ook beter worden weggelaten. Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor de artikelen 61, § 2, 62, § 2, 65, § 2, en 67, § 2, van het ontwerp.

¹ HvJ 7 juli 1987, C-420/85, *Commissie v. Italië*; 15 maart 1990, C-339/87, *Commissie v. Nederland*; 16 november 2000, C-214/98, *Commissie v. Griekenland*; 13 december 2001, C-372/00, *Commissie v. Ierland*; 30 mei 2002, C-441/00, *Commissie v. Verenigd Koninkrijk*.

² Zie op dat punt de voornoemde arresten van 7 juli 1987 en 16 november 2000.

³ Ook deel 6 van bijlage V bij het ontwerp dient te worden behouden (cfr. artikel 31 van richtlijn 2010/75/EU).

Artikel 72

12. In artikel 72, § 1, van het ontwerp dient in het eerste lid te worden verwezen naar artikel 70 in plaats van naar artikel 69 en in het tweede lid naar artikel 71 in plaats van naar artikel 70.

Artikel 75

13. In artikel 75, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat met ingang van 1 januari 2016 en behoudens passende emissiecontroles door het Instituut, de emissiegrenswaarden die zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 27 april 2007 'betreffende de voorkoming van luchtverontreiniging door schepen en de vermindering van het zwavelgehalte van sommige scheepsbrandstoffen'⁴ niet van toepassing zijn op zware stookolie die wordt gebruikt in de in dit artikel vermelde stookinstallaties en raffinaderijen.

Aldus geformuleerd, wordt de indruk gewekt dat de emissiegrenswaarden uit dat koninklijk besluit nu wel gelden voor die stookinstallaties en raffinaderijen. Uit het koninklijk besluit van 27 april 2007 blijkt echter dat het gaat om scheepsbrandstoffen gebruikt in schepen zodat dit besluit niet geldt voor stookinstallaties en raffinaderijen.

Hieruit volgt dat voor deze emissiegrenswaarden in een eigen Brusselse regelgeving dient te worden voorzien ter omzetting van richtlijn 2012/33/EU.

Artikel 76

14. In artikel 76, §§ 1 en 2, van het ontwerp wordt verwezen naar bepalingen uit richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 'inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging'.

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de interne rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

Bijgevolg dienen de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht

⁴ Uit artikel 1 van dat koninklijk besluit blijkt dat daarmee richtlijn 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2005 'tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft' wordt omgezet'. Bij die richtlijn werd richtlijn 1999/32/EG van de Raad van 26 april 1999 'betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG' gewijzigd. De wijzigingen die worden aangebracht bij richtlijn 2012/33/EU zijn echter (nog) niet opgenomen in het koninklijk besluit van 27 april 2007.

werden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet volledig zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden omgezet.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor de randnummers 5.3, a) en b), 5.4, 6.9 en 6.11 in bijlage I en randnummer 13 in bijlage II bij het ontwerp.

15. In de Nederlandse tekst van artikel 76, § 1, schrijve men “uiterlijk op 7 januari 2014” in plaats van “uiterlijk op 7 januari”.

16. Luidens artikel 76, §§ 4 en 5, 1°, b), en 2°, b), van het ontwerp zijn de aldaar bedoelde stookinstallaties tot een bepaalde dag in januari 2013 onderworpen aan de erin vermelde regelgeving.

Gevraagd onder welke regeling die stookinstallaties dan vallen sedert die scharnierdatum, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Le 7 janvier 2013 correspond à la date globale d’entrée en vigueur de la directive, y compris les arrêtés (ex : incinération, combustion) qui sont impactés par l’arrêté IED (remplacement, modification, remplacement par une nouvelle annexe)

Ces installations sont donc régies à partir du 7 janvier par leur arrêté correspondant tels que modifiés par l’arrêté IED.”

De zienswijze dat deze stookinstallaties onderworpen zijn aan de bedoelde regelgeving zoals gewijzigd bij dit (te nemen) besluit vanaf 7 januari 2013, kan niet worden bijgetreden. Immers, het te nemen besluit werkt niet terug, maar zal in werking treden volgens de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding, namelijk tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Bovendien zouden alzo rétroactief verplichtingen worden opgelegd. Dit is niet verenigbaar met het verbod van retroactieve toepassing van de strafwet, gehuldigd in artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, aangezien de niet-naleving van die verplichtingen sedert 7 januari 2013 strafbaar is.

Daarom dienen in artikel 76, § 4, de woorden “na 7 januari 2013” te worden weggelaten, alsook in artikel 76, § 5, 1°, b), de woorden “tot en met 6 januari 2013,” en in artikel 76, § 5, 2°, b), de woorden “vanaf 7 januari 2013,”⁵.

Bijlage I

17. In randnummer 6.9 van bijlage I bij het ontwerp dient te worden vermeld naar welke richtlijn precies wordt verwezen.

⁵ Als gevolg hiervan dienen in de inleidende zin van de Franse tekst van artikel 76, § 5, 2°, de woorden “à partir” eveneens te worden weggelaten.

Bijlage IV

18. Bijlage IV bij het ontwerp is een woordelijke overname van bijlage IV bij richtlijn 2010/75/EU.⁶

Bijlage V

19. In de opschriften van de delen 1 en 2 van bijlage V bij het ontwerp wordt verwezen naar respectievelijk “de in artikel 30, lid 2, bedoelde stookinstallaties” en “de in artikel 30, lid 3, bedoelde stookinstallaties”. Deze verwijzingen moeten worden vervangen door respectievelijk “de in artikel 26, § 2, bedoelde stookinstallaties” en “de in artikel 26, § 3, bedoelde stookinstallaties”.

Bijlage VI

20. In deel 2, randnummer 4, en deel 3, b), dient in de Nederlandse tekst telkens het woord “chloor” te worden vervangen door het woord “chloride” overeenkomstig het bepaalde in de richtlijn.

Bijlage VIII

21. Bijlage VIII, deel 2, bij het ontwerp stemt overeen met bijlage IX, deel 2, bij richtlijn 2012/27/EU.

In het voorlaatste en laatste lid van bijlage VIII, deel 2, bij het ontwerp wordt gewag gemaakt van de woorden “De lidstaten”. Deze woorden dienen te worden vervangen.

Ook de verwijzing naar “artikel 14, lid 5” is niet juist; er dient te worden verwezen naar de precieze bepaling.

*

⁶ Zo wordt bijv. in deze bijlage gewag gemaakt van “De lidstaten” (randnr. 2).

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, soumis pour avis, a pour objet, en premier lieu, de transposer la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 'relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)' en droit interne.

En outre, le projet vise à transposer partiellement les directives suivantes :

- la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 'relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE' ;
- la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 'relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE' ;
- la directive 2012/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 'modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins'.

3.1. La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans :

- l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles' ;
- les articles 6, § 1^{er}, 10, alinéa 2, 13, § 2, alinéa 5, 15, 21, 40, 50, 63, § 3, 64 et 101 de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement', combinés ou non avec le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lu conjointement avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' ;
- les articles 16, § 1^{er}, 10°, et 37, § 4, alinéa 3, de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets' ;
- l'article 16 de l'ordonnance du 18 mars 2004 'sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale'.

3.2. L'article 18, § 2, de l'arrêté en projet, prévoit que lorsque l'activité est à risque au sens de l'article 3, 3° de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués' et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 'fixant la liste des activités à risque', l'exploitant doit établir et soumettre à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'Institut) une reconnaissance de l'état du sol, en plus des cas visés à l'article 13, paragraphes 2 et suivants (lire : §§ 2 et suivants) de l'ordonnance précitée, avant la première actualisation du permis d'environnement délivrée à l'installation qui intervient après le 7 janvier 2013.

L'article 13 de l'ordonnance du 5 mars 2009 détermine les cas dans lesquels une reconnaissance de l'état du sol doit être réalisée. Cet article n'accorde cependant pas de délégation au Gouvernement pour déterminer d'autres cas. Il convient par conséquent d'omettre l'article 18, § 2, du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le texte du projet doit être soumis à un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue. C'est ainsi que les textes français et néerlandais ne concordent pas sur de nombreux points.

En ce qui concerne ces discordances, on peut citer, uniquement à titre d'exemple, les dispositions suivantes du projet :

- article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er} : dans le texte néerlandais, les mots « een installatie, » doivent être insérés entre le mot « verboden » et les mots « een stookinstallatie » ;
- article 6, alinéa 1^{er} : les mots « en relation avec une activité exercée dans cette installation » n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais ;
- article 12, § 4, alinéa 1^{er} : dans le texte néerlandais, on remplacera le terme « onverlet » par le terme « onverminderd » ;
- article 23, alinéa 2, j) : dans le texte néerlandais, on écrira « artikel 2, punt 26, b) » au lieu de « artikel 2, punt 23, onder b) » ;
- article 35 : dans le texte néerlandais de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, on remplacera les mots « klasse IAA » par les mots « klasse IA » ;
- article 40, § 2 : dans le texte néerlandais, on écrira « wordt opgeheven » au lieu de « is weggelaten » ;
- article 41, § 1^{er} : dans le texte néerlandais, on écrira « afdelingen » au lieu de « secties » ;
- article 57, § 1^{er}, phrase liminaire : dans le texte néerlandais, on écrira « de paragrafen 5 en 6 » au lieu de « paragrafen 5 en » ;

- article 73 : le texte néerlandais de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, phrase introductive, en projet, (« Bij de vaststelling van algemene bindende voorwaarden of voorschriften moeten deze ») doit être mis en concordance avec le texte français (« Lorsque le Gouvernement adopte des prescriptions ou conditions générales d'exploitation, celles-ci doivent ») ;
- chapitre VIII : dans le texte néerlandais, il convient de remplacer, dans l'intitulé de ce chapitre, le mot « intrekings- » par le mot « opheffings- » ;
- articles 74 et 75, alinéa 1^{er} : on écrira chaque fois dans le texte néerlandais « opgeheven » au lieu de « ingetrokken » ;
- article 75, alinéa 2, a) : dans le texte néerlandais, il y a lieu d'insérer le mot « stookinstallatie » et d'adapter le texte en fonction de cet ajout.

5. Le projet comporte également un certain nombre d'imperfections sur le plan de la légistique. À titre purement indicatif, citons les dispositions suivantes du projet :

- article 1^{er} : le projet est divisé en chapitres, mais l'article 1^{er} ne fait partie d'aucun chapitre ; cet article 1^{er} devra donc également être intégré dans cette division du projet en chapitres ;
- article 4bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet (article 38 du projet) ; les articles 39, § 2, phrase liminaire, 41, § 2, a), et 76, §§ 3 et 4 : le texte néerlandais fait souvent référence, dans les références internes, à « artikel ..., lid ... » alors que les articles sont subdivisés en paragraphes ; il conviendra dès lors de remplacer les références à ces alinéas par des références à des paragraphes ;
- il y a lieu de modifier la numérotation de l'article 40bis en article 41 et d'adapter la numérotation des articles subséquents ; il faudra donc aussi adapter les références internes ;
- chapitre VIII : dans le texte néerlandais, la division en « secties » doit être remplacée par une division en « afdelingen ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

6. Il y a lieu d'adapter le préambule aux observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

DISPOSITIF

Article 2

7. Le texte néerlandais de l'article 2, 16°, du projet, définit le terme « stooktoestel ». Selon le tableau de concordance transmis au Conseil d'État par le délégué, ce terme correspond au terme « stookinstallatie » dont il est fait mention à l'article 3, 25, de la directive 2010/75/UE.

Dès lors que le terme « stooktoestel » n'est mentionné que dans l'article 2, 16°, du projet et que dans la suite du projet, seul le terme « stookinstallatie » est encore utilisé, on remplacera dans cette disposition le terme « stooktoestel » par le terme « stookinstallatie ».

Article 19

8. Aux termes de l'article 19, § 3, alinéa 1^{er}, du projet, l'Institut doit veiller à ce que toutes les installations soient couvertes par un plan d'inspection environnementale au niveau régional. Ce plan doit être régulièrement révisé et, le cas échéant, mis à jour.

Interrogé sur le point de savoir qui élabore ce plan et qui doit le réviser, le délégué a répondu ce qui suit :

« 3. Het Instituut ziet erop toe dat er voor alle installaties een milieu-inspectieplan op gewestelijk niveau is, en dat dit plan geregeld wordt getoetst en, waar nodig, bijgewerkt.

Het is het instituut dat het inspectieplan opstelt en indien nodig bijwerkt.

Als gevolg hiervan zou het waarschijnlijk correcter zijn omdat ook zo in de tekst te voorzien: 'Het instituut stelt voor alle installaties een milieu-inspectieplan op gewestelijk niveau op, en zorgt ervoor dat dit plan geregeld wordt getoetst, en waar nodig, wordt bijgewerkt' ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

Article 26

9. L'article 26, § 4, du projet a pour objet de transposer l'article 30, paragraphe 4, de la directive 2010/75/UE. Il convient toutefois de constater que le segment de phrase « les taux minimaux de désulfuration fixés à la partie 5 de [l']annexe [V] », dont il est fait mention à l'article 30, paragraphe 4, de cette directive, n'est pas reproduit à l'article 26, § 4, du projet, alors que la partie 5 figure bien dans l'annexe V du projet.

L'attention du délégué ayant été attirée sur ce point, celui-ci a déclaré que ce passage de l'article 30, paragraphe 4, de la directive n'a pas été reproduit parce que ces règles ne s'appliquent pas dans la Région de Bruxelles-Capitale et qu'il faut également omettre la partie 5, et la partie 6, de l'annexe V en projet.

On ne saurait se rallier à ce point de vue.

Selon la jurisprudence de la Cour de Justice, hormis l'hypothèse où la transposition d'une directive n'a pas d'objet pour des motifs géographiques, l'inexistence dans un État membre déterminé d'une certaine activité visée par une directive ne saurait libérer cet État de son obligation de prendre des mesures législatives ou réglementaires afin d'assurer une transposition adéquate des dispositions de cette directive : en effet, tant le principe de la sécurité juridique que la nécessité de garantir la pleine application des directives, en droit et non seulement en fait, exigent que les États membres reprennent les prescriptions de la directive dont

il s'agit dans des dispositions contraignantes¹. La Cour de Justice a en outre souligné que la non-transposition d'une directive ne peut être justifiée en faisant état d'une situation de fait existant à un moment donné pour laquelle il n'est pas exclu qu'elle puisse changer ultérieurement².

Il résulte de ce qui précède que l'article 30, paragraphe 4, de la directive 2010/75/UE doit être transposé intégralement à l'article 26, § 4, et que la partie 5 doit être maintenue dans l'annexe V, en projet³.

Article 34

10. La modification en projet qui fait l'objet de l'article 34, § 2, du projet doit être apportée dans l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 'relatif à l'incinération des déchets' et non dans l'alinéa 2 de cet article.

Article 57

11. L'article 57, § 1^{er}, du projet, vise à ajouter un paragraphe 5 à l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mai 2003 'fixant des conditions d'exploiter à certaines installations de mise en peinture ou retouche de véhicules ou parties de véhicules utilisant des solvants'.

L'article 57, § 2, du projet, précise : « À compter du 1^{er} juin 2015, ledit paragraphe 5 demeure inchangé ».

Cet article 57, § 2, est totalement superflu puisque le Gouvernement ne lie que lui-même. Mieux vaudrait dès lors omettre cette disposition. Cette observation peut également être formulée *mutatis mutandis* pour les articles 61, § 2, 62, § 2, 65, § 2, et 67, § 2, du projet.

Article 72

12. Dans l'article 72, § 1^{er}, du projet, il convient de viser dans l'alinéa 1^{er}, l'article 70 et non l'article 69 dans l'alinéa 2, l'article 71 et non l'article 70.

¹ C.J.U.E., 7 juillet 1987, C-420/85, *Commission c. Italie* ; 15 mars 1990, C-339/87, *Commission c. Pays-Bas* ; 16 novembre 2000, C-214/98, *Commission c. Grèce* ; 13 décembre 2001, C-372/00, *Commission c. Irlande* ; 30 mai 2002, C-441/00, *Commission c. Royaume-Uni*.

² Voir sur ce point les arrêts précités des 7 juillet 1987 et 16 novembre 2000.

³ La partie 6 de l'annexe V du projet doit également être maintenue (cf. l'article 31 de la directive 2010/75/UE).

Article 75

13. L'article 75, alinéa 2, du projet, dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2016 et sous réserve d'une surveillance appropriée des émissions par l'Institut, les valeurs limites d'émission figurant dans l'arrêté royal du 27 avril 2007 'concernant la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires et la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles marins'⁴ ne s'appliquent pas aux fiouls lourds utilisés dans les installations de combustion et raffineries mentionnées dans cet article.

Cette formulation donne à penser que les valeurs limites d'émission fixées dans cet arrêté royal s'appliquent dorénavant à ces installations de combustion et à ces raffineries. Il ressort toutefois de l'arrêté royal du 27 avril 2007 qu'il s'agit de combustibles marins utilisés dans des navires de sorte que cet arrêté ne s'applique ni aux installations de combustibles ni aux raffineries.

Il en résulte qu'en ce qui concerne ces valeurs limites d'émission, il faut prévoir une réglementation bruxelloise propre transposant la directive 2012/33/UE.

Article 76

14. L'article 76, §§ 1^{er} et 2, du projet fait référence aux dispositions de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 'relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution'.

Concernant ces dispositions, il convient d'observer que la technique de « réglementation par référence » à des dispositions de directives est inadmissible pour des motifs de légistique.

En effet, il découle des caractéristiques d'une directive UE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique interne qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

En conséquence, il faut remplacer les références aux directives par des références aux règles de droit interne qui les ont transposées en droit interne. Si ces directives n'ont pas encore été intégralement transposées, les prescriptions visées devront être transposées dans le projet même.

Cette observation peut, *mutatis mutandis*, être réitérée à l'égard des points 5.3, a) et b), 5.4, 6.9 et 6.11 de l'annexe I et du point 13 de l'annexe II du projet.

15. Dans le texte néerlandais de l'article 76, § 1^{er}, on écrira « uiterlijk op 7 januari 2014 » au lieu de « uiterlijk op 7 januari ».

⁴ Il ressort de l'article 1^{er} de cet arrêté royal que la directive 2005/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 'modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins' est ainsi transposée. Cette directive a modifié la directive 1999/32/CE du Conseil, du 26 avril 1999 'concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides et modifiant la directive 93/12/CEE'. Les modifications apportées par la directive 2012/33/UE ne sont toutefois pas (encore) reproduites dans l'arrêté royal du 27 avril 2007.

16. Selon l'article 76, §§ 4 et 5, 1°, b), et 2°, b), du projet, les installations de combustion qui y sont visées sont soumises jusqu'à un jour déterminé de janvier 2013 à la réglementation qui y est mentionnée.

Interrogé sur le point de savoir quel régime s'applique à ces installations de combustion depuis cette date charnière, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le 7 janvier 2013 correspond à la date globale d'entrée en vigueur de la directive, y compris les arrêtés (ex : incinération, combustion) qui sont impactés par l'arrêté IED (remplacement, modification, remplacement par une nouvelle annexe).

Ces installations sont donc régies à partir du 7 janvier par leur arrêté correspondant tels que modifiés par l'arrêté IED ».

On ne saurait souscrire au point de vue selon lequel ces installations de combustion sont soumises, depuis le 7 janvier 2013, à la réglementation visée telle que modifiée par cet arrêté (envisagé). En effet, l'arrêté envisagé n'a pas d'effet rétroactif mais entrera en vigueur selon le délai habituel d'entrée en vigueur, à savoir, dix jours suivant sa publication au Moniteur belge.

De surcroît, des obligations seraient ainsi imposées rétroactivement. Cette rétroactivité est incompatible avec l'interdiction de l'application rétroactive de la loi pénale, consacrée par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le non-respect de ces obligations étant, en effet, passibles de sanctions pénales depuis le 7 janvier 2013.

En conséquence, les mots « à partir du 7 janvier 2013 » doivent être omis à l'article 76, § 4, ainsi que les mots « jusqu'au 6 janvier 2013, » à l'article 76, § 5, 1°, b), et les mots « du 7 janvier 2013, » à l'article 76, § 5, 2°, b).⁵

Annexe I

17. Au point 6.9 de l'annexe I du projet, il y a lieu d'indiquer de quelle directive il s'agit précisément.

Annexe IV

18. L'annexe IV du projet est une reproduction littérale de l'annexe IV de la directive 2010/75/UE ⁶.

⁵ En conséquence les mots « à partir » figurant dans la phrase introductive du texte français de l'article 76, § 5, 2°, seront également omis.

⁶ Ainsi, à titre d'exemple, il est question dans cette annexe de « Les États membres » (point 2).

Annexe V

19. Les intitulés des parties 1 et 2 de l'annexe V du projet font respectivement référence aux « installations de combustion visées à l'article 30, paragraphe 2 » et aux « installations de combustion visées à l'article 30, paragraphe 3 ». Ces références doivent être remplacées respectivement par « installations de combustion visées à l'article 26, § 2 » et par « installations de combustion visées à l'article 26, § 3 ».

Annexe VI

20. Dans la partie 2, point 4, et dans la partie 3, b), il convient de remplacer dans le texte néerlandais chaque fois le mot « chloor » par le mot « chloride » conformément au prescrit de la directive.

Annexe VIII

21. L'annexe VIII, partie 2, du projet, correspond à l'annexe IX, partie 2, de la directive 2012/27/UE.

Dans l'avant-dernier alinéa et dans le dernier alinéa de l'annexe VIII, partie 2, du projet, il est fait mention des mots « Les États membres ». Il y a lieu de remplacer ces mots.

La référence à « l'article 14, paragraphe 5 » n'est pas exacte non plus ; il convient de faire référence à la disposition précise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT