RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.116/1
van 13 april 2016

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de aanvulling van de in artikel 2, § 1, 3°, van het Wetboek van Inspectie van 25 maart 1999 bedoelde lijst met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de verordeningen van de Europese Unie, die na de inwerkingtreding van het Wetboek van Inspectie werden aangenomen of in werking zijn getreden, en waarvan de uitvoering behoort tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.116/1
du 13 avril 2016

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘complétant la liste visée à l’article 2, § 1, 3° du Code de l’Inspection du 25 mars 1999 par les dispositions directement applicables des règlements de l’Union européenne adoptés ou entrant en vigueur postérieurement à l’entrée en vigueur du Code d’Inspection et dont la mise en œuvre relève des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale’

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡

Op 15 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 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 aanvulling van de in artikel 2, § 1, 3°, van het Wetboek van Inspectie van 25 maart 1999 bedoelde lijst met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de verordeningen van de Europese Unie, die na de inwerkingtreding van het Wetboek van Inspectie werden aangenomen of in werking zijn getreden, en waarvan de uitvoering behoort tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2016.

*

Le 15 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre 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 'complétant la liste visée à l'article 2, § 1, 3° du Code de l'Inspection du 25 mars 1999 par les dispositions directement applicables des règlements de l'Union européenne adoptés ou entrant en vigueur postérieurement à l'entrée en vigueur du Code d'Inspection et dont la mise en œuvre relève des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 mars 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 avril 2016.

*

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡

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 artikel 2, § 1, 3°, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999, aan te vullen met bepalingen van een aantal verordeningen van de Europese Unie die aldus voortaan ook onder de toepassing van dit Wetboek vallen.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 2, § 2, van ditzelfde Wetboek, luidens hetwelk "[d]e Regering (…) de in punt 3° bedoelde lijst aan[vult] met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de verordeningen van de Europese Unie, die na de inwerkingtreding van huidig lid (lees: paragraaf) werden aangenomen of in werking zijn getreden, en waarvan de uitvoering behoort tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (…)".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Men verwijze in het eerste lid naar artikel 2, § 2, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999.

5. Het vijfde lid van de aanhef, dat verwijst naar het advies van de Raad van State, dient te worden geherformuleerd als volgt:

"Gelet op advies 59.116/1 van de Raad van State, gegeven op 13 april 2016 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Artikel 1

6. In de inleidende zin moet worden vermeld dat de toevoeging van de leden gebeurt in punt 3° van artikel 2, § 1, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999.

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡

7. Zoals de nieuwe leden van punt 3° zijn geformuleerd, met een verwijzing naar drie verordeningen (EU) in hun geheel in plaats van naar "de rechtstreeks toepasselijke bepalingen" van die verordeningen, vullen de stellers van het ontwerp de machtiging die hen werd verleend in artikel 2, § 2, van voornoemd Wetboek, niet correct in.

Gevraagd naar welke bepalingen van de bedoelde verordeningen onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen, antwoordde de gemachtigde:

> "- 511/2014 : Articles 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 15, 16.
>
> L'article 11 relatif aux sanctions prévoit que les États membres établissent les règles relatives aux sanctions applicables aux violations des articles 4 et 7 et prennent toutes les mesures nécessaires pour en assurer l'application.
>
> - 517/2014 : Toutes les dispositions, sauf les articles 6.3, 6.4, 7.2, 10.12, 10.13, 11, 12 (sauf le point 6), 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23.
>
> - 1143/2014 : Toutes les dispositions, sauf l'article 15 concernant les contrôles aux frontières."

Wat verordening (EU) nr. 511/2014[1] betreft, zijn een aantal bepalingen die de gemachtigde aanwijst, geen "rechtstreeks toepasselijke bepalingen" aangezien ze zijn gericht tot (bevoegde instanties die dienen te worden aangewezen door) de lidstaten of de Commissie (bijvoorbeeld de artikelen 10, 11, 15 en 16).

Wat verordening (EU) nr. 517/2014[2] betreft, behoren de artikelen die de gemachtigde uitzondert in beginsel niet tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omdat zij ofwel productnormen betreffen ofwel gericht zijn tot de Commissie. De rapportage over productie, invoer, uitvoer, gebruik als grondstof en vernietiging van de stoffen van de lijst van bijlagen I en II, zoals geregeld in artikel 19 van de verordening, behoort evenwel ook tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in zoverre deze bepaling betrekking heeft op gebruik.

Ook wat verordening (EU) nr. 1143/2014[3] betreft, zijn een aantal bepalingen "geen rechtstreeks toepasselijke bepalingen" omdat ze zijn gericht tot de lidstaten. Overigens moeten de "bepalingen (…) betreffende sancties die van toepassing zijn bij inbreuken op deze verordening" (artikel 30 van de verordening) worden vastgesteld door de ordonnantiewetgever en niet door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. De federale regelgever is dan weer bevoegd voor de toepassing van de bepalingen betreffende de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten en uitheemse diersoorten en hun krengen. Het verdient aanbeveling nog concreter aan te geven welke bepalingen tot de gewestbevoegdheid behoren en bijgevolg onder de toepassing van het Wetboek van 25 maart 1999 vallen.

---

[1] Verordening (EU) nr. 511/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 'betreffende voor gebruikers bestemde nalevingsmaatregelen uit het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik in de Unie'.

[2] Verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 'betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006'.

[3] Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 'betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten'.

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡

Gelet op hetgeen voorafgaat, worden de stellers van het ontwerp uitgenodigd artikel 1 van het ontwerp nog aan een grondig nazicht te onderwerpen, en voor elk van de aangehaalde verordeningen de rechtstreeks toepasselijke bepalingen aan te duiden waarvan de uitvoering tot de bevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering behoort.

*

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 de compléter l'article 2, § 1er, 3°, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999 par des dispositions d'un certain nombre de règlements de l'Union européenne qui, ainsi, sont désormais également soumises à l'application de ce Code.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré par l'article 2, § 2, de ce même Code, qui énonce que « [l]e Gouvernement complète la liste visée au point 3° par les dispositions directement applicables des règlements de l'Union européenne adoptés ou entrant en vigueur postérieurement à l'entrée en vigueur du présent alinéa (lire : paragraphe) et dont la mise en œuvre relève des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale (...) ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le premier alinéa visera l'article 2, § 2, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999.

5. Le cinquième alinéa du préambule, qui renvoie à l'avis du Conseil d'État, doit être reformulé comme suit :

« Vu l'avis 59.116/1 du Conseil d'État, donné le 13 avril 2016, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

Article 1er

6. Il convient de mentionner, dans la phrase liminaire, que les tirets sont ajoutés au 3° de l'article 2, § 1er, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999.

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡

7. En formulant de la sorte les nouveaux tirets du 3°, qui visent trois règlements (UE) dans leur ensemble plutôt que leurs « dispositions directement applicables », les auteurs du projet n'exécutent pas correctement l'habilitation qui leur a été conférée par l'article 2, § 2, du Code précité.

À la question de savoir quelles dispositions des règlements visés relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, le délégué a répondu ce qui suit :

« - 511/2014 : Articles 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 15, 16.

L'article 11 relatif aux sanctions prévoit que les États membres établissent les règles relatives aux sanctions applicables aux violations des articles 4 et 7 et prennent toutes les mesures nécessaires pour en assurer l'application.

- 517/2014 : Toutes les dispositions, sauf les articles 6.3, 6.4, 7.2, 10.12, 10.13, 11, 12 (sauf le point 6), 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23.

- 1143/2014 : Toutes les dispositions, sauf l'article 15 concernant les contrôles aux frontières ».

En ce qui concerne le règlement (UE) n° 511/2014 [1], un certain nombre de dispositions indiquées par le délégué ne sont pas des « dispositions directement applicables » étant donné qu'elles s'adressent aux (autorités compétentes qui doivent être désignées par les) États membres ou à la Commission (par exemple, les articles 10, 11, 15 et 16).

S'agissant du règlement (UE) n° 517/2014 [2], les articles que le délégué exclut ne relèvent en principe pas de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale étant donné qu'ils concernent des normes de produits ou qu'ils s'adressent à la Commission. La communication d'informations concernant la production, l'importation, l'exportation, l'utilisation comme intermédiaire de synthèse et la destruction de substances énumérées à l'annexe I ou à l'annexe II, réglée à l'article 19 du règlement, relève toutefois également de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, dans la mesure où cette disposition concerne l'utilisation.

De même, en ce qui concerne le règlement (UE) n° 1143/2014 [3], un certain nombre de dispositions ne sont pas des « dispositions directement applicables » étant donné qu'elles s'adressent aux États membres. Au demeurant, « le régime des sanctions applicables en cas de violation du présent règlement » (article 30 du règlement) doit être déterminé par le législateur régional bruxellois, et non par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le législateur fédéral est, quant à lui, compétent pour assurer l'application des dispositions relatives à l'importation, à l'exportation et au transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles. Il est recommandé d'indiquer de manière encore plus concrète quelles dispositions relèvent de la compétence régionale et, partant, sont soumises à l'application du Code du 25 mars 1999.

[1] Règlement (UE) n° 511/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation'.

[2] Règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006'.

[3] Règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'.

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡

Compte tenu de ce qui précède, les auteurs du projet sont invités à réexaminer en profondeur l'article 1er du projet et à indiquer, pour chacun des règlements cités, les dispositions directement applicables dont l'exécution relève de la compétence du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Greet VERBERCKMOES

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marnix VAN DAMME

‡LW-CFEQEACF-FJBBGUQ‡