

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 1997 door de Minister van Economie, Financiën, Begroting, Energie en Externe Betrekkingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de prospectie, de exploratie en de winning van koolwaterstoffen", heeft op 29 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget, de l'Energie et des Relations extérieures du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la prospection, à l'exploration et à l'extraction d'hydrocarbures", a donné le 29 juillet 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De Richtlijn 94/22/EG betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de ontginning en het extraheren van koolwaterstoffen moest tegen 1 juli 1995 worden omgezet. Deze richtlijn voorziet niet in afwijkingsmechanismen om een Lidstaat (of Gewest) vrij te stellen van de verplichting ze om te zetten.

Juist omdat het dossier ook voorgelegd moet worden aan de Raad van State heeft de Europese Commissie bij wege van een met reden omkleed advies België tot 7 juli 1997 de tijd gegeven de Europese Richtlijn 94/22/EG om te zetten.

Aan de Europese Commissie werd gevraagd om de vervaltermijn van 7 juli 1997 te verlengen. Hierover werd nog geen uitsluitsel verkregen".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

1. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er in essentie toe elke activiteit van prospectie, exploratie of winning van koolwaterstoffen in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te verbieden (artikel 2 van het ontwerp) (1), met dien verstande evenwel dat het Gewest zich het recht voorbehoudt "om koolwaterstoffen op te sporen en te exploiteren door winning op het geheel van zijn grondgebied" (artikel 1 van het ontwerp) (2).

Zoals blijkt uit de aanhef en uit de motivering van de dringende noodzakelijkheid in de adviesaanvraag, heeft het ontwerp tot doel, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, te voorzien in de omzetting in het interne recht van de richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen.

(1) In de consideransen opgenomen in het elfde en het twaalfde lid van de aanhef van het ontwerp wordt dit verbod verantwoord door "de afwezigheid van koolwaterstoffen in de ondergrond van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" en door het feit dat "het stedelijk karakter van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in elk geval onverenigbaar is met de activiteiten van prospectie, exploratie of winning van koolwaterstoffen".

(2) Omtrent de vraag hoe die laatste bepaling te verenigen valt met het principiële verbod tot prospectie, exploratie of winning, kon aan de Raad van State geen verduidelijking worden verschaft.

Blijkens de aanhef van het ontwerp dient de rechtsgrond voor de ontworpen regeling te worden gezocht in artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 83 van 28 november 1939 betreffende het opsporen en het ontginnen van bitumineuze gesteenten, van petroleum en van brandbare gassen, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947.

2. Krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, is het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor de ontginning van de natuurlijke rijkdommen die zich op zijn grondgebied bevinden.

3.1. Luidens artikel 2, lid 1, van de voornoemde richtlijn 94/22/EG behouden de Lid-Staten het recht te bepalen welke gebieden binnen hun grondgebied opengesteld worden voor prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen.

De bepaling van artikel 2 van het ontwerp welke elke activiteit van prospectie, exploratie of winning van koolwaterstoffen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verbiedt, is derhalve in overeenstemming met de richtlijn. Logischerwijze ontslaat die bepaling het Gewest ervan de overige bepalingen van de richtlijn in het interne recht om te zetten die ertoe strek-

.../...

ken "te waarborgen dat niet-discriminerende toegang tot en uitoefening van activiteiten op het gebied van prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen plaatsvinden onder voorwaarden die een grotere concurrentie in deze sector bevorderen en ... aldus een optimale prospectie, exploratie en productie van de hulpbronnen in de Lid-Staten te bevorderen en bij te dragen tot de integratie van de interne energiemarkt" (1).

Het in artikel 2 van het ontwerp beoogde absolute verbod tot prospectie, exploratie en winning, blijkt evenwel niet te kunnen worden ingepast in de bepaling van artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit nr. 83. Luidens het eerste lid van dat artikel worden immers het opsporen en het ontginnen der petroleumbeddingen en der brandbare gassen voorbehouden aan de Staat (lees thans : de gewesten) of aan de houders van een uitsluitende vergunning, verleend door de Koning (lees : door de Gewestregering). Luidens artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 83 moet de houder van een ontginningsvergunning, indien hij geen eigenaar is van de gronden waarop de vergunning betrekking heeft, aan de eigenaars een vaste jaarlijkse cijns per hectare betalen. Het door artikel 2 van het ontwerp beoogde absolute verbod is niet verenigbaar met die bepalingen van het koninklijk besluit nr. 83. Dat verbod zal dus slechts kunnen worden ingevoerd nadat het meergenoemde koninklijk besluit bij ordonnantie is gewijzigd.

(1) Zesde overweging van de richtlijn.

3.2. De bepaling van artikel 1 van het ontwerp, waarbij het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zich het (alleen)recht voorbehoudt om koolwaterstoffen op te sporen en te exploiteren door winning op het geheel van zijn grondgebied, kan op zichzelf weliswaar worden ingepast in artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 83, maar lijkt niet in overeenstemming te zijn met richtlijn 94/22/EG. Die richtlijn strekt er immers toe "te waarborgen dat niet-discriminerende toegang tot en uitoefening van activiteiten op het gebied van prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen plaatsvinden onder voorwaarden die een grotere concurrentie in deze sector bevorderen" (zesde overweging) en te waarborgen "dat de procedures voor het verlenen van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen toegankelijk zullen zijn voor alle subjecten die daarvoor over de nodige capaciteiten beschikken" (zevende overweging). Een monopolie dat van rechtswege zonder meer aan de overheid wordt toegekend, kan moeilijk verenigbaar geacht worden met de gehuldigde beginselen van toegankelijkheid, gelijkheid en concurrentie.

4. De conclusie uit wat voorafgaat is derhalve dat voor de essentiële doelstelling van het ontwerp - het verbod tot prospectie, exploratie en winning - geen voldoende rechtsgrond voorhanden is, zodat een optreden van de gewestwetgever vereist is.

.../...

Indien de stellers van het ontwerp de mogelijkheid van opsporing en exploitatie van koolwaterstoffen wensen te handhaven, dan lijkt richtlijn 94/22/EG zich te verzetten tegen een monopolie van het Gewest zelf. Er zou dan in beginsel in een stelsel van mededinging voorzien moeten worden, hetgeen meteen met zich zou brengen dat de omzetting van de genoemde richtlijn een ruimere aanpassing van de bestaande wetgeving zou vergen. Ook in dit geval zou het optreden van de gewestwetgever vereist zijn.

.../...

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"De Richtlijn 94/22/EG betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de ontginning en het extraheren van koolwaterstoffen moest tegen 1 juli 1995 worden omgezet. Deze richtlijn voorziet niet in afwijkingsmechanismen om een Lidstaat (of Gewest) vrij te stellen van de verplichting ze om te zetten.

Juist omdat het dossier ook voorgelegd moet worden aan de Raad van State heeft de Europese Commissie bij wege van een met reden omkleed advies België tot 7 juli 1997 de tijd gegeven de Europese Richtlijn 94/22/EG om te zetten.

Aan de Europese Commissie werd gevraagd om de vervalttermijn van 7 juli 1997 te verlengen. Hierover werd nog geen uitsluitseel verkregen".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a essentiellement pour objet d'interdire toute activité de prospection, d'exploration ou d'extraction d'hydrocarbures dans la Région

de Bruxelles-Capitale (article 2 du projet) (1), étant entendu toutefois que la Région se réserve le droit "de recherche et d'exploitation par extraction des hydrocarbures sur l'ensemble de son territoire" (article 1er du projet) (2).

Ainsi qu'il appert du préambule et de la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis, le projet a pour but, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, de pourvoir à la transposition en droit interne de la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures.

Selon le préambule du projet, le fondement légal de la réglementation en projet doit se rechercher à l'article 2 de l'arrêté royal n° 83 du 28 novembre 1939 relatif à la recherche et à l'exploitation des roches bitumineuses, du

(1) Dans les considérants énoncés aux onzième et douzième alinéas du préambule du projet, cette interdiction est justifiée par "l'absence de gisement connu d'hydrocarbures dans le sous-sol de la Région de Bruxelles-Capitale" et par le fait que "le caractère urbain de la Région de Bruxelles-Capitale n'est en tout cas pas compatible avec les activités de prospection, d'exploration ou d'extraction d'hydrocarbures".

(2) A propos de la question de savoir comment cette dernière disposition se concilie avec l'interdiction de principe concernant la prospection, l'exploration ou l'extraction, aucun éclaircissement n'a pu être fourni au Conseil d'Etat.

pétrole et des gaz combustibles, confirmé par la loi du 16 juin 1947.

2. En vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour l'exploitation des richesses naturelles qui se trouvent sur son territoire.

3.1. Selon l'article 2, paragraphe 1, de la directive 94/22/CE précitée, les Etats membres conservent le droit de désigner les aires de leur territoire où pourront être exercées les activités de prospection, d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures.

La règle énoncée à l'article 2 du projet, qui interdit toute activité de prospection, d'exploration ou d'extraction d'hydrocarbures sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, est dès lors conforme à la directive. Logiquement, cette disposition dispense la Région de mettre en oeuvre les autres dispositions de la directive qui tendent à "assurer l'accès non discriminatoire aux activités de prospection, d'exploration et d'extraction des hydrocarbures, et leur exercice, dans des conditions qui favorisent une plus grande concurrence dans ce secteur et, par là, à favoriser les meilleures méthodes possibles pour prospecter, exploiter et extraire les ressources des Etats membres et à

.../...

renforcer l'intégration du marché intérieur de l'énergie" (1).

Il apparaît toutefois que l'interdiction absolue, visée à l'article 2 du projet, concernant la prospection, l'exploration et l'extraction, ne peut se concilier avec la règle énoncée à l'article 2 de l'arrêté royal n° 83 précité. Selon l'alinéa 1er de cet article, en effet, la recherche et l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz combustibles sont réservées à l'Etat (lire à présent : aux régions) ou aux titulaires d'un permis exclusif octroyé par le Roi (lire : par le Gouvernement de la Région). Selon l'article 3 de l'arrêté royal n° 83, le titulaire d'un permis d'exploitation doit, s'il n'est pas propriétaire des terrains faisant l'objet du permis, payer aux propriétaires une redevance annuelle fixe par hectare. L'interdiction absolue, visée par l'article 2 du projet, n'est pas compatible avec ces dispositions de l'arrêté royal n° 83. Cette interdiction ne pourra donc être instaurée qu'après que l'arrêté royal prérappelé aura été modifié par voie d'ordonnance.

3.2. Si la règle énoncée à l'article 1er du projet, selon laquelle la Région de Bruxelles-Capitale se réserve le droit (exclusif) de recherche et d'exploitation par extraction des hydrocarbures sur l'ensemble de son territoire, peut en soi se concilier avec l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 83, elle ne paraît pas être conforme à la directive 94/22/CE. En effet, cette directive a pour objet

(1) Sixième considérant de la directive.

d'"assurer l'accès non discriminatoire aux activités de prospection, d'exploration et d'extraction des hydrocarbures, et leur exercice, dans des conditions qui favorisent une plus grande concurrence dans ce secteur" (sixième considérant) et d'assurer "que les procédures d'octroi des autorisations de prospector, d'explorer et d'extraire des hydrocarbures soient ouvertes à toutes les entités possédant les capacités nécessaires" (septième considérant). Un monopole qui est accordé, de plein droit, et sans réserve à l'autorité ne peut guère être réputé se concilier avec les principes consacrés d'accessibilité, d'égalité et de concurrence.

4. La conclusion qui s'impose de ce qui précède est dès lors qu'il n'existe pas de fondement légal suffisant pour l'objet essentiel du projet - l'interdiction de prospection, d'exploration et d'extraction -, en sorte que l'intervention du législateur régional est requise.

Si les auteurs du projet souhaitent maintenir la faculté de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures, la directive 94/22/CE paraît faire obstacle à un monopole de la Région même. Dans cette hypothèse, il faudrait, en principe, prévoir un système de concurrence, ce qui emporterait par là même que la transposition de la directive précitée exigerait une adaptation plus étendue de la législation existante. Dans ce cas également, l'intervention du législateur régional serait requise.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER