

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.590/3
VAN 6 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 18 november 2011 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de afvang en het vervoer van kooldioxide voor geologische opslag’ heeft het volgende advies gegeven:

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe, in de eerste plaats, installaties voor het afvangen van kooldioxide (CO₂) met het oog op geologische opslag, en pijpleidingen die bestemd zijn voor het transport ervan, alsook de bestaande pijpleidingen die hiervoor gebruikt worden, milieuvergunningsplichtig te maken. De geologische opslag van kooldioxide (CO₂) op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt verboden.

Daarnaast wordt in een regeling voorzien voor de toegang van derden tot het netwerk van pijpleidingen met inbegrip van de daarvoor voorziene pompstations (hierna: transportnetwerken) en in een procedure voor het beslechten van geschillen met betrekking tot de toegang tot die transportnetwerken.

Ten slotte worden, in het licht van de ontworpen regeling, enkele besluiten van de Brussels Hoofdstedelijke Regering gewijzigd.

Met het ontwerp wordt beoogd richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad om te zetten in het interne recht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

BEVOEGHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIIK GEWEST

3.1. Zoals het ontwerp is geconcipieerd, strekt het ertoe de volgende situaties te regelen.

Enerzijds wordt met het ontwerp beoogd een regeling uit werken voor het afvangen van CO₂ door installaties die gevestigd zijn op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en voor het transport ervan op dit grondgebied via transportnetwerken naar opslaglocaties gelegen buiten dit grondgebied.

Anderzijds wordt met het ontwerp beoogd in een regeling te voorzien voor het transport van CO₂ dat is afgevangen door installaties die gelegen zijn buiten het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar waarvan het transport gedeeltelijk gebeurt via transportnetwerken gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar geologische opslaglocaties die gelegen zijn buiten dit grondgebied.

3.2. Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd, respectievelijk, inzake “de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, (...) en de lucht tegen verontreiniging en aantasting” en inzake “de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming”. Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is die bepaling van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In de voornoemde bepalingen vindt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de afvang en het transport van kooldioxide (CO₂) regelend op te treden.

3.3. Hoewel de in het ontworpen besluit geregelde aangelegenheid aldus behoort tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wenst de Raad van State de stellers van het ontwerp toch te wijzen op het volgende.

De ontworpen regeling met betrekking tot het transport naar een opslaglocatie van in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest afgevangen CO₂ kan enkel betrekking hebben op het transport dat plaatsvindt op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vermits evenwel dat transport, gelet op het gegeven dat de opslag in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt verboden, mede zal doorgaan op het grondgebied van het Vlaamse of het Waalse Gewest, gaat het om een gewestgrensoverschrijdende activiteit. De ontworpen regeling zou dan ook een weerslag kunnen hebben op de uitoefening door de laatste twee gewesten van hun bevoegdheden.

Ook het milieuvergunningsplichtig maken van de doorvoer via pijpleidingen gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest afgevangen CO₂ naar een ander gewest, kan mogelijk repercussies hebben voor de andere gewesten. Een concreet probleem kan rijzen als de toepassing van de ontworpen regeling ertoe zou leiden dat ofwel geen milieuvergunning wordt verleend, waardoor het transport via deze pijpleidingen wordt verhinderd, ofwel zodanige strenge eisen worden opgelegd dat dit transport sterk wordt bemoeilijkt.

Niettegenstaande dat met de ontworpen regeling de bescherming van het leefmilieu wordt beoogd en een doelmatig milieubeleid noodzakelijkerwijze impliceert dat activiteiten die milieuhinder veroorzaken, kunnen worden gecontroleerd en gereguleerd, mag de toepassing ervan er niet toe leiden dat het voor de andere gewesten niet langer mogelijk zou zijn om een doeltreffend beleid te voeren in deze aangelegenheid.

Om hieraan te verhelpen, geeft de Raad van State ter overweging om voor de gewestgrensoverschrijdende aspecten en gevolgen van de ontworpen regeling, een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten tot stand te brengen.

RECHTSGROND

4.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 4, derde lid, 6, § 1, en 10, tweede lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit moet de rechtsgrond elders gezocht worden. Op die andere bepalingen wordt hierna verder ingegaan.

4.2. Bij de artikelen 6 en 7 van het ontwerp worden taken opgedragen aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: Instituut). De rechtsgrond hiervoor 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, op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering andere taken dan deze bedoeld in artikel 3, § 2, van dat besluit aan het Instituut kan opdragen en de voorwaarden waaronder het Instituut zijn taken uitvoert nader kan omschrijven.

4.3. Voor artikel 8, § 1, van het ontwerp, waarin bepaald wordt dat potentiële gebruikers toegang kunnen krijgen tot de transportnetwerken, met het oog op geologische opslag van geproduceerd en afgevangen CO₂, kan artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997

rechtsgrond bieden. Het zou echter meer in overeenstemming met die laatste bepaling zijn als artikel 8, § 1, wordt omgewerkt tot een verplichting in hoofde van de exploitanten van een transportnetwerk.¹

4.4. Bij artikel 9, § 2, van het ontwerp wordt voorzien in een regeling voor grensoverschrijdende geschillen. Met die bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2009/31/EG.

4.4.1. Luidens artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp worden in het geval van grensoverschrijdende geschillen de geschillenbeslechtsprocedures toegepast van de lidstaat of van het gewest met jurisdictie over het transportnetwerk of de opslaglocatie² waartoe toegang is geweigerd.

Het komt niet aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toe om eenzijdig te bepalen welke lidstaat of welk gewest jurisdictie heeft in het geval van grensoverschrijdende geschillen. Wat het gewest wel kan, is de geschillenbeslechting zelf regelen in zoverre het daarvoor overeenkomstig artikel 22, lid 2, van richtlijn 2009/31/EG en de regels inzake de verdeling van bevoegdheid over de federale overheid en de gewesten bevoegd is. Die bevoegdheid wordt trouwens uitgeoefend in artikel 9, § 1, van het ontwerp.

Artikel 9, § 2, eerste lid, dient dus weggelaten te worden.

4.4.2. In artikel 9, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat wanneer bij grensoverschrijdende geschillen meer dan één lidstaat of gewest jurisdictie heeft over het betrokken transportnetwerk of over de betrokken opslaglocatie, zij overleg dienen te plegen teneinde te waarborgen dat de principes van het (ontworpen) besluit en van richtlijn 2009/31/EG op samenhangende wijze worden toegepast.

Ook met deze bepaling overschrijdt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn bevoegdheid in zoverre het verplichtingen oplegt aan andere overheden dan die van het gewest zelf. Die bepaling moet zo worden herschreven dat aan de betrokken overheid van het gewest,

¹ Men schrijve bijvoorbeeld: “Overeenkomstig §§ 2, 3 en 4, verleent de exploitant toegang tot zijn transportnetwerk. De exploitant verleent deze toegang op transparante en niet-discriminerende wijze ...”.

² De hypothese van weigering van toegang tot een opslaglocatie is zonder voorwerp voor wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

namelijk het Instituut, de opdracht wordt gegeven om in geval van grensoverschrijdende geschillen overleg te plegen met de andere betrokken lidstaten en gewesten.³

Voor die bepaling kan dan rechtsgrond worden gevonden in het genoemde artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989.

4.5. Artikel 10 van het ontwerp betreft de “grensoverschrijdende samenwerking” met betrekking tot het grensoverschrijdende CO₂-transport en de grensoverschrijdende opslaglocaties.

Dat artikel 10 strekt ertoe artikel 24 van richtlijn 2009/31/EG om te zetten. Die bepaling van de richtlijn beoogt te verzekeren dat, in geval van grensoverschrijdend transport of in geval van grensoverschrijdende opslaglocaties⁴, de betrokken lidstaten gezamenlijk de verplichtingen nakomen die aan elk van hen bij het EU-recht worden opgelegd. Het staat echter niet aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om verplichtingen op te leggen aan andere lidstaten of, bij uitbreiding, aan andere gewesten. Ook artikel 24 moet zo worden herschreven dat aan de betrokken overheid van het gewest, namelijk het Instituut, de opdracht wordt gegeven om zijn bevoegdheden in geval van grensoverschrijdend CO₂-transport uit te oefenen in samenwerking met de andere betrokken lidstaten en gewesten.

Ook voor een aldus herschreven bepaling kan dan rechtsgrond worden gevonden in het genoemde artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989.

4.6. Artikel 13 van het ontwerp strekt ertoe in de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 tot vaststelling van de lijst van de risicoactiviteiten, enkele nieuwe rubrieken toe te voegen. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems.

³ Het zinsdeel “teneinde te waarborgen dat de principes van het besluit en van de richtlijn op samenhangende wijze [worden] toegepast”, dat past in de context van een richtlijn, past minder in een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en kan dus beter weggelaten worden.

⁴ De hypothese van grensoverschrijdende opslaglocaties is zonder voorwerp voor wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de aanhef dient een lid te worden toegevoegd, dat het eerste lid wordt, waarin wordt verwezen naar 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.
6. Het huidige eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.
7. In de aanhef dient nog een lid te worden toegevoegd, dat het derde lid wordt, waarin wordt verwezen naar artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems.
8. Het in het huidige derde lid van de aanhef vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 mei 1999 biedt uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan dat lid beter worden weggelaten.
9. De in het huidige zevende lid van de aanhef vermelde considerans waarin verwezen wordt naar de voornoemde 2009/31/EG is overbodig, aangezien in artikel 1 van het ontwerp ervan gewag wordt gemaakt dat het ontwerp ertoe strekt deze richtlijn om te zetten.

Artikel 9

10. Bij artikel 9, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt aan het Instituut opgedragen om een geschillenbeslechtsprocedure vast te stellen teneinde geschillen met betrekking tot de toegang tot de CO₂-transportnetwerken te beslechten, hierbij rekening houdend met de criteria vermeld in artikel 8, § 2, ervan. In artikel 9, § 1, tweede lid, van het ontwerp worden de opdrachten van het Instituut in dat verband gepreciseerd.

Met artikel 9, § 1, wordt blijkbaar beoogd uitvoering te geven aan artikel 22, lid 1, van richtlijn 2009/31/EG. Naar luid van die richtlijnbevestiging dienen de lidstaten geschillenbeslechtsprocedures vast te stellen, met inbegrip van een onafhankelijk van de partijen staande autoriteit met toegang tot alle relevante informatie, teneinde geschillen met betrekking tot de toegang tot transportnetwerken en opslaglocaties op een doeltreffende wijze te beslechten, rekening houdend met de in artikel 21, lid 2, van die richtlijn bedoelde criteria en het aantal partijen dat bij de onderhandelingen over dergelijke toegang betrokken is.

Zoals de ontworpen geschillenbeslechtsprocedure is geconcepieerd, kan het Instituut enkel bemiddelen en aanbevelingen doen aan de partijen. Het is de Raad van State niet duidelijk of het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om met artikel 9, § 1, volledig uitvoering te geven aan artikel 22, lid 1, van richtlijn 2009/31/EG. Bij de richtlijn wordt immers vereist dat de geschillen op een “doeltreffende wijze” worden beslecht. Met het bepaalde in artikel 9, § 1, van het ontwerp wordt hieraan niet tegemoet gekomen, nu niet wordt voorzien in een “beslechting” van de geschillen.

Mogelijk hebben de stellers van het ontwerp aanvankelijk ervoor geopteerd om de definitieve beslechting van deze geschillen toe te kennen aan het Instituut, maar hebben zij terecht geoordeeld dat de ordonnantie van 5 juni 1997 hiervoor onvoldoende rechtsgrond biedt. Het wordt dan aan de rechter overgelaten, zo de aanbeveling van het Instituut niet wordt gevolgd, om over het geschil uitspraak te doen.

Indien de stellers van het ontwerp voor een autonome administratieve geschillenprocedure zouden willen opteren, dienen ze hiervoor vooraf in een adequate rechtsgrond te voorzien. In dat verband wenst de Raad van State erop te wijzen dat als dit de bedoeling zou zijn, ermee rekening dient te worden gehouden dat de in artikel 9, § 1, bedoelde geschillen mogelijk als geschillen over burgerlijke rechten kunnen worden aangemerkt, in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Naar luid van die grondwetsbepaling behoren geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Hieruit volgt dat tegen de eventuele beslissing van het Instituut over het geschil een beroep in volle rechtsmacht mogelijk moet zijn bij een rechtbank van de rechterlijke orde⁵. Opdat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de bevoegdheidsregeling waarin het Gerechtelijk Wetboek voorziet, zou dat te dezen dan de rechtbank van eerste aanleg moeten zijn.⁶

⁵ Vergelijk, in verband met een in de wet bepaalde verplichting om een geschil over burgerlijke rechten aan een arbitraal college voor te leggen, Grondwettelijk Hof, nr. 8/2009, 15 januari 2009, B.25.2.

⁶ De ordonnantiegever zou zulke bepaling kunnen aannemen op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van overeenkomstige toepassing op grond van artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Het is slechts mits inachtneming van het voorgaande dat aan het Instituut zou kunnen worden opgedragen om een beslissende (en niet enkel bemiddelende) rol te spelen bij de beslechting van geschillen over burgerlijke rechten.⁷

⁷ Zie ook in dezelfde zin, advies 49.491/3 van 27 april 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 20 juli 2011 tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen, *Parl.St. Br. Hoofd. Parl.*, 2010-2011, nr. A-201/1, (99), p. 109, nr. 14.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw K. BAMS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.590/3
DU 6 DÉCEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de 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 Logement, le 18 novembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au captage et au transport de dioxyde de carbone aux fins de son stockage géologique', a donné l'avis suivant:

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, vise en premier lieu à soumettre au permis d'environnement les installations de captage du dioxyde de carbone (CO₂) en vue du stockage géologique et les pipelines destinés à son transport, ainsi que les pipelines existants utilisés à cet effet. Le stockage géologique de dioxyde de carbone (CO₂) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est interdit.

Par ailleurs, le projet fixe un régime d'accès des tiers au réseau de pipelines, y compris les stations de compression prévues à cet effet (ci-après : réseaux de transport), ainsi qu'une procédure de règlement des litiges en ce qui concerne l'accès à ces réseaux de transport.

Enfin, quelques arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sont modifiés à la lumière des règles en projet.

Le projet vise à transposer en droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil.

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

3.1. Le projet, tel qu'il est conçu, a pour objet de régler les situations suivantes.

D'une part, il vise à régler le captage de CO₂ par des installations établies sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et son transport sur ce territoire au moyen de réseaux de transport à destination de sites de stockage situés en dehors de ce territoire.

D'autre part, il vise à régler le transport de CO₂ capté par des installations établies en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, mais dont le transport s'effectue partiellement au moyen de réseaux de transport situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à destination de sites de stockage géologique situés en dehors de ce territoire.

3.2. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes, respectivement, en ce qui concerne « la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, (...) et de l'air contre la pollution et les agressions » ainsi que « la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail ». Selon l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire des dispositions précitées le pouvoir général de légiférer en matière de captage et de transport de dioxyde de carbone (CO₂).

3.3. Quoique la matière réglée dans l'arrêté en projet relève donc de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'État souhaite néanmoins attirer l'attention des auteurs du projet sur les points suivants.

Le régime en projet relatif au transport vers un site de stockage de CO₂ capté dans la Région de Bruxelles-Capitale peut uniquement concerner le transport effectué sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Le transport devant s'effectuer notamment sur le sol de la Région wallonne ou flamande, étant donné que le stockage est interdit dans la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit d'une activité transrégionale. Le régime en projet pourrait dès lors avoir une incidence sur l'exercice de leurs compétences par ces deux dernières régions.

Par ailleurs, le fait de soumettre au permis d'environnement le transit, effectué au moyen de pipelines situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de CO₂ capté en dehors de celle-ci à destination d'une autre région, peut avoir des répercussions éventuelles pour les autres régions. Un problème concret pourrait se poser si l'application du régime en projet aurait pour effet qu'il ne serait pas délivré de permis d'environnement, faisant ainsi obstacle au transport effectué au moyen de ces pipelines, soit donnerait lieu à l'application d'exigences à ce point strictes qu'elles entraveraient considérablement ce transport.

Nonobstant le fait que le régime en projet poursuit la protection de l'environnement et qu'une politique de l'environnement efficace implique nécessairement que des activités causant des nuisances à l'environnement puissent être contrôlées et réglementées, son application ne peut avoir pour effet que les autres régions ne soient plus en mesure de mener une politique efficace en cette matière.

Pour y remédier, le Conseil d'État suggère, en ce qui concerne les aspects transrégionaux et les effets du régime en projet, qu'un accord de coopération soit conclu avec les autres régions.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 4, alinéa 3, 6, § 1^{er}, et 10, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. En ce qui concerne un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet, le fondement juridique doit être recherché ailleurs. Ces autres dispositions sont examinées ci-après.

4.2. Les articles 6 et 7 du projet confient des missions à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'Institut). Le fondement juridique à cet effet est procuré par 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, en vertu duquel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut charger l'Institut d'autres missions que celles visées à l'article 3, § 2, de cet arrêté et définir les conditions selon lesquelles l'Institut exerce ses missions.

4.3. L'article 8, § 1^{er}, du projet, qui dispose que les utilisateurs potentiels peuvent accéder aux réseaux de transport aux fins du stockage géologique du CO₂ produit et capté, peut trouver un fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997. Il serait toutefois plus conforme à cette dernière disposition de remanier l'article 8, § 1^{er}, en une obligation pour les exploitants d'un réseau de transport ¹.

4.4. L'article 9, § 2, du projet règle les litiges transfrontaliers. Cette disposition poursuit la transposition de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2009/31/CE.

¹ On écrira par exemple : « Conformément aux §§ 2, 3 et 4, l'exploitant donne accès à son réseau de transport. L'exploitant donne cet accès de manière transparente et non discriminatoire ... ».

4.4.1. L'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, du projet énonce qu'en cas de litiges transfrontaliers, c'est le système de règlement des litiges de l'État membre ou de la région de la juridiction dont relève le réseau de transport ou le site de stockage ² auquel l'accès a été refusé qui s'applique.

Il ne revient pas à la Région de Bruxelles-Capitale de déterminer unilatéralement quel État membre ou quelle région a juridiction en cas de litiges transfrontaliers. Par contre, la région peut organiser elle-même le règlement des litiges dans la mesure où elle est compétente à cet effet conformément à l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2009/31/CE et aux règles répartitrices de compétence entre l'autorité fédérale et les régions. Cette compétence est d'ailleurs exercée à l'article 9, § 1^{er}, du projet.

L'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, doit donc être omis.

4.4.2. L'article 9, § 2, alinéa 2, du projet énonce que lorsque, dans des litiges transfrontaliers, le réseau de transport ou le site de stockage concerné relève de plusieurs États membres ou régions, ces derniers doivent se consulter afin de garantir que les principes de l'arrêté (en projet) et de la directive 2009/31/CE soient appliqués de façon cohérente.

Dans cette disposition également, la Région de Bruxelles-Capitale excède sa compétence dans la mesure où elle impose des obligations à d'autres autorités que celles de la région même. Cette disposition doit être reformulée de telle manière qu'elle confie à l'autorité concernée de la région, à savoir l'Institut, la mission de consulter les autres États membres et régions concernés en cas de litiges transfrontaliers ³.

Cette disposition peut alors trouver un fondement juridique dans l'article 3, § 3, précité de l'arrêté royal du 8 mars 1989.

4.5. L'article 10 du projet concerne la « coopération transfrontalière » relative au transport transfrontalier de CO₂ et aux sites de captage transfrontaliers.

Cet article 10 vise à transposer l'article 24 de la directive 2009/31/CE. Cette disposition de la directive tend à assurer qu'en cas de transport transfrontalier ou de sites de

² L'hypothèse du refus de donner accès à un site de stockage est sans pertinence pour la Région de Bruxelles-Capitale.

³ Le segment de phrase « pour faire en sorte que les principes de l'arrêté et de la directive qu'il transpose soient appliqués de façon cohérente », qui s'inscrit dans le contexte d'une directive, est moins à sa place dans un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et serait donc mieux omis.

stockage transfrontaliers⁴, les États membres concernés respectent conjointement les exigences imposées à chacun d'eux en vertu du droit de l'UE. Il ne revient toutefois pas à la Région de Bruxelles-Capitale d'imposer des obligations aux autres États membres ou, par extension, à d'autres régions. L'article 24 devra également être reformulé de telle manière qu'il confie à l'autorité concernée de la région, à savoir l'Institut, la mission d'exercer ses compétences en cas de transport transfrontalier de CO₂ en collaboration avec les autres États membres et régions concernés.

La disposition ainsi reformulée peut également trouver un fondement juridique dans l'article 3, § 3, précité de l'arrêté royal du 8 mars 1989.

4.6. L'article 13 du projet a pour objet d'ajouter quelques nouvelles rubriques à l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 fixant la liste des activités à risque. Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 3, 3°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On ajoutera au préambule un alinéa, devenant le premier alinéa qui fera référence à 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.

6. Le premier alinéa actuel du préambule sera adapté compte tenu des observations relatives au fondement juridique de l'arrêté en projet.

7. On ajoutera encore au préambule un alinéa, qui deviendra le troisième alinéa et fera référence à l'article 3, 3°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués.

⁴ L'hypothèse de sites de stockage transfrontaliers est sans pertinence pour la Région de Bruxelles-Capitale.

8. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 1999, mentionné au troisième alinéa actuel du préambule, ne procure évidemment pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est ni modifié, ni abrogé par lui. Dès lors que sa mention n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des règles en projet, mieux vaudrait omettre cet alinéa.

9. Le considérant énoncé au septième alinéa actuel du préambule visant la directive 2009/31/CE précitée est superflu, l'article 1^{er} du projet mentionnant que le projet a pour objet de transposer cette directive.

Article 9

10. L'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet confie à l'Institut la mission de fixer une procédure de médiation afin de résoudre les litiges relatifs à l'accès aux réseaux de transport de CO₂, en tenant compte à cet égard des critères énoncés à son article 8, § 2. L'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du projet précise les missions de l'Institut à ce sujet.

De toute évidence, l'article 9, § 1^{er}, vise à pourvoir à l'exécution de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2009/31/CE. Selon cette disposition de la directive, les États membres doivent mettre en place un système de règlement des litiges, comportant une autorité indépendante des parties ayant accès à toutes les informations pertinentes, pour permettre le règlement rapide des litiges portant sur l'accès aux réseaux de transport et aux sites de stockage, compte tenu des critères visés à l'article 21, paragraphe 2, de cette directive et du nombre des parties susceptibles d'intervenir dans la négociation de cet accès.

Tel que le système de règlement des litiges en projet est conçu, l'Institut peut uniquement agir comme médiateur et faire des recommandations aux parties. Le Conseil d'État n'aperçoit pas si les auteurs du projet envisagent, par l'article 9, § 1^{er}, d'exécuter entièrement l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2009/31/CE. En effet, la directive exige un règlement « rapide » des litiges. L'article 9, § 1^{er}, du projet ne répond pas à cette exigence, dès lors qu'il n'organise pas le « règlement » des litiges.

Il est possible que les auteurs du projet aient initialement choisi de confier le règlement définitif de ces litiges à l'Institut mais aient estimé à juste titre que l'ordonnance du 5 juin 1997 confère à cet effet un fondement juridique insuffisant. Si la recommandation de l'Institut n'est pas suivie, c'est alors au juge qu'il reviendra de statuer sur le litige.

Si les auteurs du projet souhaitent opter pour une procédure administrative et autonome de règlement des litiges, ils doivent préalablement créer un fondement juridique adéquat à cet effet. À cet égard, le Conseil d'État tient à souligner que si telle est l'intention, il faudrait tenir compte du fait que les litiges visés à l'article 9, § 1^{er}, peuvent éventuellement être qualifiés de litiges portant sur des droits civils, au sens de l'article 144 de la Constitution. Selon cette disposition constitutionnelle, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Il en résulte qu'un recours de pleine juridiction auprès d'un tribunal de l'ordre judiciaire⁵ doit, le cas échéant, être ouvert contre la décision que l'Institut prend en ce qui concerne le litige. Afin d'être le plus possible en accord avec le règlement de compétence prévu dans le Code judiciaire, il devrait s'agir du tribunal de première instance⁶.

Ce n'est que compte tenu des observations qui précèdent que l'Institut pourrait être chargé de jouer un rôle déterminant (et pas simplement de médiation) dans le règlement de litiges portant sur des droits civils⁷.

⁵ Comp., sur l'obligation prévue dans la loi de soumettre des contestations portant sur des droits civils à un collège arbitral, Cour constitutionnelle, n° 8/2009, 15 janvier 2009, B.25.2.

⁶ Le législateur régional bruxellois pourrait adopter une telle disposition sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui s'applique par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁷ Voir aussi dans le même sens l'avis 49.491/3 du 27 janvier 2011 sur un projet devenu l'ordonnance du 20 juillet 2011 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, *Doc. parl.* Parl. Brux. Cap. 2010-2011, n° A-201/1, (99), p. 109, n° 14.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame K. BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur P. LEMMENS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS