



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.737/1
van 8 januari 2014

avis 54.737/1
du 8 janvier 2014

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
toekenning van premies voor
de uitvoering van
bodemonderzoeken en
behandelingswerken van
weesverontreiniging'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'octroi de primes pour la
réalisation d'études du sol et de
travaux de traitement de
pollution orpheline du sol'

Op 10 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de toekenning van premies voor de uitvoering van bodemonderzoeken en behandelingswerken van weesverontreiniging’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2014.

*

Le 10 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitales, chargée de l'Environnement 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 l'octroi de primes pour la réalisation d'études du sol et de travaux de traitement de pollution orpheline du sol’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 décembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2014.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering omvat een regeling voor de toekenning van premies voor de uitvoering van bodemonderzoeken en van behandelingswerken van weesverontreiniging.

De ontworpen regeling komt in de plaats van het huidige besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 september 2007 ‘betreffende de toekenning van een premie voor de uitvoering van een bodemonderzoek in het kader van het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’.¹

3.1. Het ontworpen besluit vindt ten dele rechtsgrond in artikel 73 van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’. Naar luid van die bepaling bepaalt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het bedrag, de begunstigden, de toekenningsvoorwaarden en de aanvraag- en toekenningsprocedure van de premies die het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM) kan toekennen voor de uitvoering van een verkennend bodemonderzoek of de behandeling van een weesverontreiniging van de bodem.

Die bepaling biedt enkel rechtsgrond voor de ontworpen regeling in zoverre die betrekking heeft op verkennende bodemonderzoeken en op behandelingswerken van weesverontreiniging van bodem. Voor andere onderzoeken en werken waarvoor het ontworpen besluit in subsidiëring voorziet, namelijk gedetailleerde onderzoeken, risico-onderzoeken, eindbeoordelingen, risicobeheersvoorstellen, saneringsvoorstellen of beperkte saneringsvoorstellen, biedt artikel 73 van de ordonnantie van 5 maart 2009 geen rechtsgrond. De Raad van State ziet ook geen andere bepaling van de ordonnantie die hiervoor rechtsgrond kan bieden.

3.2. Ook de overige rechtsregels waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp, bieden geen bijkomende rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, alsook de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, waarin de bevoegdheden en de financiering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest worden geregeld, bevatten geen delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voor de ontworpen regeling. Nog afgezien van het gegeven dat de ordonnantie van 21 december 2012 ‘houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2013’ enkel betrekking heeft op dat begrotingsjaar, terwijl het ontworpen besluit pas in 2014 in werking zal

¹ Voor dit besluit werd een beroep gedaan op de dringende noodzakelijkheid om vrijgesteld te worden van de adviesverplichting voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State, nadat een adviesaanvraag op vijf werkdagen bij advies 43.569/1/V van 4 september 2007 onontvankelijk werd bevonden.

treden en een onbepaalde geldingsduur heeft, wordt geen specifieke bepaling van die algemene uitgavenbegroting aangewezen die zelfs maar voor de duur van een begrotingsjaar rechtsgrond zou kunnen bieden.

3.3. De conclusie is dat het ontworpen besluit grondig moet worden omgewerkt teneinde de subsidieregeling te beperken tot de verkennende bodemonderzoeken en de behandelingen van een weesverontreiniging van de bodem. Eerst wanneer een duidelijke rechtsgrond is uitgewerkt in de ordonnantie van 5 maart 2009 voor de subsidiëring van de overige onderzoeken en werken waarvoor thans nog geen rechtsgrond voorhanden is, kan het ontworpen besluit doorgang vinden.

Het verdere onderzoek van het ontwerp gebeurt dan ook onder dit strikte voorbehoud. Indien het ontworpen besluit bij de omwerking ervan of naar aanleiding van het uitwerken van een bijkomende rechtsgrond nog nieuwe inhoudelijke wijzigingen zou ondergaan, moet het opnieuw om advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

VORMVEREISTEN

4. Bij de adviesaanvraag zijn geen documenten gevoegd waaruit blijkt dat de ontworpen regeling werd aangemeld bij de Europese Commissie als voorgenomen staatssteun. Uit artikel 3 van het ontwerp kan alleszins worden opgemaakt dat indien de aanvrager van de subsidies een onderneming is, die moet beantwoorden aan de definitie van een “kleine, middelgrote of micro-onderneming”. Dit betekent dat de subsidies op selectieve wijze worden toegekend en effectief als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moeten worden beschouwd. Het ontwerp bevat ook geen bepalingen inzake cumulatie met andere steunregelingen en evenmin maximale steunbedragen die voor een bepaalde periode worden toegekend, zodat niet zeker is of de voorwaarden inzake *de minimis*-steun zijn nageleefd.² Evenmin staat vast of het ontworpen besluit onder de algemene groepsvrijstellingsverordening valt.³ Het is dan ook aangewezen de ontworpen regeling aan te melden bij de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Gelet op hetgeen *sub* 3.2 werd opgemerkt, moeten de drie eerste leden van de aanhef worden weggelaten.

6. In het huidige vierde lid van de aanhef, dat het eerste lid wordt, moet meer specifiek verwezen worden naar artikel 73 van de ordonnantie van 5 maart 2009 en moet de verwijzing naar “de bijbehorende uitvoeringsbesluiten” worden weggelaten.

² Zie verordening (EG) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’.

³ Zie verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard’.

7. Aangezien het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 september 2007 ‘betreffende de toekenning van een premie voor de uitvoering van een bodemonderzoek in het kader van het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’ wordt opgeheven bij artikel 16 van het ontwerp, moet in de aanhef een lid worden opgenomen waarin naar dit besluit wordt verwezen.

8. In het huidige tiende lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, aangezien het advies werd gevraagd binnen een termijn van dertig dagen en niet van vijf werkdagen.

Artikel 3

9. Veeleer dan te verwijzen naar de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen in aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 ‘betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen’, kan in artikel 3, § 1⁴, tweede lid, van het ontwerp beter verwezen worden naar de definitie ervan in bijlage I bij verordening (EG) nr. 800/2008.

Artikel 14

10. In artikel 14, tweede en derde lid, van het ontwerp wordt telkens bepaald dat het BIM *kan* eisen dat (een bepaald bedrag van) de ontvangen premie wordt terugbetaald. Aangezien daarmee wordt afgeweken van hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 94 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’, moet de ontworpen bepaling in overeenstemming worden gebracht met de aangehaalde ordonnantiebepaling.

Artikel 15

11. De keuze van de scharnierdata van 1 oktober 2013⁵ en 1 januari 2013 in artikel 15 van het ontwerp moet door de stellers van het ontwerp kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Artikel 16

12. De zinsnede “op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit” is overbodig en moet worden weggelaten uit artikel 16 van het ontwerp.

⁴ Aangezien artikel 3 slechts één paragraaf omvat, moet de vermelding van paragraaf 1 worden weggelaten.

⁵ Overigens wordt deze datum in de Nederlandse tekst van artikel 15, eerste streepje, van het ontwerp niet volledig vermeld.

Slotopmerking

13. Het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

*

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 règle l'octroi de primes pour la réalisation d'études du sol et de travaux de traitement de pollution orpheline du sol.

Le régime en projet se substitue à l'actuel arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 septembre 2007 'relatif à l'octroi d'une prime pour la réalisation d'une étude du sol dans le cadre de la gestion et de l'assainissement des sols pollués' ¹.

3.1. L'arrêté en projet trouve en partie son fondement juridique dans l'article 73 de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués'. Selon cette disposition, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrête le montant, les bénéficiaires, les conditions d'octroi ainsi que la procédure de demande et d'octroi des primes que l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : IBGE) peut octroyer pour la réalisation d'une reconnaissance de l'état du sol ou pour le traitement d'une pollution orpheline du sol.

Cette disposition ne procure un fondement juridique au régime en projet que dans la mesure où il concerne les reconnaissances de l'état du sol et les travaux de traitement d'une pollution orpheline du sol. Pour les autres études et travaux pour lesquels l'arrêté en projet prévoit une subvention, à savoir les études détaillées, les études de risque, les évaluations finales, les projets de gestion du risque, les projets d'assainissement ou les projets d'assainissement limités, l'article 73 de l'ordonnance du 5 mars 2009 ne procure aucun fondement juridique. Le Conseil d'État ne voit pas non plus quelle autre disposition de l'ordonnance est susceptible de procurer un fondement juridique à cet effet.

3.2. Les autres normes législatives visées dans le préambule du projet, ne procurent pas de fondement juridique complémentaire à l'arrêté en projet. La loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', ainsi que la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', qui règlent les compétences et le financement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne confèrent aucune délégation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne le régime en projet. Indépendamment du fait que l'ordonnance du 21 décembre 2012 'contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2013' ne porte que sur cet exercice budgétaire, alors que l'arrêté en projet n'entrera en vigueur qu'en 2014 et a une durée de validité indéterminée, il

¹ En ce qui concerne cet arrêté, l'urgence a été invoquée pour être exempté de l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'État, après qu'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables a été jugée irrecevable par l'avis 43.569/1/V du 4 septembre 2007.

ne désigne aucune disposition spécifique de ce budget général des dépenses qui pourrait procurer un fondement juridique, fût-ce même pour la durée d'un exercice budgétaire.

3.3. Force est de conclure que l'arrêté en projet doit être remanié de manière approfondie afin de limiter le régime de subvention aux reconnaissances de l'état du sol et aux traitements d'une pollution orpheline du sol. L'arrêté en projet ne pourra se concrétiser que lorsqu'un fondement juridique clair aura été créé dans l'ordonnance du 5 mars 2009 en vue du subventionnement des autres études et travaux qui sont actuellement encore dépourvus de fondement juridique.

L'examen du projet n'est donc poursuivi que sous cette stricte réserve. Si l'arrêté en projet subit de nouvelles modifications de fond lors de son remaniement ou à la suite de l'élaboration d'un fondement juridique complémentaire, il devra à nouveau être soumis au Conseil d'État pour avis.

FORMALITÉS

4. À la demande d'avis n'a été joint aucun document attestant que le régime en projet a été notifié à la Commission européenne en tant qu'aide d'État envisagée. Il peut en tout cas se déduire de l'article 3 du projet que si le demandeur des subventions est une entreprise, celle-ci doit correspondre à la définition d'une « micro-, petite ou moyenne entreprise ». Cela signifie que les subventions sont attribuées de manière sélective et doivent effectivement être considérées comme des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le projet ne comporte pas non plus de dispositions relatives au cumul avec d'autres régimes d'aide ni des montants maximaux d'aide attribués pour une période déterminée, de sorte qu'il n'est pas certain que les conditions en matière d'aide *de minimis* ont été respectées². Il n'est pas non plus établi que l'arrêté en projet relève du règlement général d'exemption par catégorie³. Il est dès lors indiqué de notifier le régime en projet à la Commission européenne.

EXAMEN DU TEXTE

5. Eu égard à ce qui a été observé au point 3.2, il y a lieu d'omettre les trois premiers alinéas du préambule.

6. Dans l'actuel quatrième alinéa du préambule, qui devient le premier alinéa, il faut faire référence de manière plus spécifique à l'article 73 de l'ordonnance du 5 mars 2009 et omettre la référence à « ses arrêtés d'exécution ».

² Voir le règlement (CE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis'.

³ Voir le règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 'déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité'.

7. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 septembre 2007 'relatif à l'octroi d'une prime pour la réalisation d'une étude du sol dans le cadre de la gestion et de l'assainissement des sols pollués' étant abrogé par l'article 16 du projet, il y a lieu d'insérer dans le préambule un alinéa faisant mention de cet arrêté.

8. Dans l'actuel dixième alinéa du préambule, on fera référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dès lors que l'avis a été demandé dans un délai de trente jours et non de cinq jours ouvrables.

Article 3

9. Plutôt que de se référer à la définition des micro-, petites et moyennes entreprises figurant dans la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 'concernant la définition des micro-, petites et moyennes entreprises', mieux vaut faire référence dans l'article 3, § 1^{er}⁴, alinéa 2, du projet, à leur définition figurant dans l'annexe I du règlement (CE) n° 800/2008.

Article 14

10. L'article 14, alinéas 2 et 3, du projet prévoit chaque fois que l'IBGE *peut* exiger qu'(un montant déterminé de) la prime reçue soit remboursé. Étant donné qu'il est ainsi dérogé à la règle déjà énoncée à l'article 94 de l'ordonnance organique 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', la disposition en projet doit être mise en concordance avec la disposition ordonnancielle citée.

Article 15

11. Le choix des dates charnières des 1^{er} octobre 2013⁵ et 1^{er} janvier 2013 mentionnées à l'article 15 du projet doit pouvoir être justifié par les auteurs du projet au regard du principe constitutionnel d'égalité.

⁴ L'article 3 ne comportant qu'un seul paragraphe, on omettra la mention du paragraphe 1^{er}.

⁵ Dans le texte néerlandais de l'article 15, premier tiret, du projet, la mention de cette date n'est d'ailleurs pas complète.

Article 16

12. Le membre de phrase « à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté » est superflu et doit être omis de l'article 16 du projet.

Observation finale

13. Il y a lieu de compléter le projet par une disposition exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME