RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.728/1
van 12 juli 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.728/1
du 12 juillet 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant les règles relatives à l’évaluation des incidences sur l’environnement en application de la loi du 13 juin 1969 sur l’exploration et l’exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental’

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

Op 13 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2018.

*

Le 13 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 5 juillet 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2018.

*

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

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 strekt tot gedeeltelijke omzetting in het interne recht van richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 'tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten' (artikel 1 van het ontwerp), specifiek voor de sector *offshore* zand- en grindwinning.

Hiertoe bevat het ontwerp autonome bepalingen en wijzigingsbepalingen van het koninklijk besluit van 1 september 2004 'betreffende de voorwaarden en de toekenningsprocedure van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat' (artikelen 18 tot 29). Het koninklijk besluit van 1 september 2004 'houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat' wordt opgeheven.

3. De ontworpen regeling ontleent rechtsgrond aan artikel 3, §§ 1 en 2, tweede lid, van de wet van 13 juni 1969 'inzake de exploratie en de exploitatie van de niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat', waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In artikel 2, 13° en 14°, van het ontwerp worden de termen "publiek" en "betrokken publiek" omschreven. De in punt 13 gegeven definitie is identiek aan deze in artikel 1.2, d), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 'betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'. In de in punt 14 gegeven definitie is de tweede zin identiek aan de tweede zin in artikel 1.2, e), van richtlijn 2011/92/EU.

De passages "in overeenstemming met de nationale wetgeving of de praktijk" en "en voldoen aan de eisen van nationaal recht", die respectievelijk in de punten 13 en 14 voorkomen, dienen te worden geschrapt. De ontworpen bepalingen moeten immers worden gelezen als zijnde de interne regelgeving.

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

Hoofdstuk 2 (artikelen 3 tot 8)

5. In dit hoofdstuk wordt de term 'milieueffectbeoordelingsrapport' gehanteerd.

Gevraagd wat precies wordt bedoeld met deze term, nu artikel 3 van de wet van 13 juni 1969 de termen "milieueffectenrapport" en "milieueffectenbeoordeling" maar niet de term "milieueffectbeoordelingsrapport" hanteert, en hoe de voornoemde begrippen zich tot elkaar verhouden, antwoordde de gemachtigde:

> "In het koninklijk besluit worden de nieuwe definities voor de onderdelen van een milieueffectbeoordeling gebruikt, zoals deze bepaald werden in richtlijn 2014/52. De voorwaarden kunnen enigszins afwijken, maar de vereisten zijn hetzelfde; er is een milieueffectbeoordeling door de overheid (milieueffectenbeoordeling) op basis van het werk van de aanvrager (milieueffectenrapport / milieueffectbeoordelingsrapport)."

Met het oog op duidelijkheid en rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat de terminologie gebruikt in richtlijn 2014/52/EU, de wet van 13 juni 1969 en de ontworpen regeling identiek is.

Artikel 4

6. In artikel 4, § 1, 4°, van het ontwerp wordt wat betreft de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden in het Belgische deel van de Noordzee verwezen naar de bijlage van het meest recente ministerieel besluit tot vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor de mariene beschermde gebieden. Gevraagd welk het meest recente van kracht zijnde ministerieel besluit is, antwoordde de gemachtigde:

> "Het gaat hier om het ministerieel besluit opgesteld op basis van het KB van 27 OKTOBER 2016. - Koninklijk besluit betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden.
>
> Op dit ogenblik is dat het MB van 2 FEBRUARI 2017. - Ministerieel besluit betreffende de aanname van instandhoudingsdoelstellingen voor de mariene beschermde gebieden.
>
> Het doel is om een dynamische referentie te maken. Dit zou kunnen worden vervangen door 'het ministerieel besluit dat de instandhoudingsdoelstellingen voor beschermde zeegebieden vaststelt krachtens de wet van 20 januari 1999 op de bescherming van het mariene milieu en de organisatie van ruimtelijke ordening onder de jurisdictie van België'."

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde tekstaanpassing.

Artikel 6

7. In artikel 6, derde lid, van het ontwerp wordt in een ontslagbeschermingsregeling voor de coördinator-werknemer voorzien.

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet evenwel niet welke bepaling hiervoor rechtsgrond zou kunnen bieden. Artikel 6, derde lid, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 11

8.1. Gevraagd waarom in artikel 11, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat een negatieve beslissing met redenen omkleed is, antwoordde de gemachtigde:

> "De argumentatie heeft tot doel de aanvrager duidelijk te maken welke informatie ontbreekt in zijn milieueffectbeoordelingsrapport en hem toe te laten de correcte aanvulling in te dienen."

De woorden "is met redenen omkleed" zijn evenwel overbodig en misleidend. Ze zijn overbodig omdat de individuele administratieve beslissingen al uit zichzelf onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Ze zijn misleidend omdat het voorschrijven dat zo een beslissing gemotiveerd dient te zijn, ten onrechte de indruk kan wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moeten de woorden "is met redenen omkleed" worden weggelaten in de genoemde bepaling.

8.2. Gevraagd waarom in artikel 11, § 4, van het ontwerp wordt geopteerd voor een stilzwijgende goedkeuringsbeslissing, antwoordde de gemachtigde:

> "Er lopen twee procedures parallel (milieu en economisch), die voor bepaalde delen aan elkaar gebonden zijn. De stilzwijgende goedkeuring zorgt ervoor dat de economische procedure geen te grote vertraging oploopt ten opzichte van de milieuprocedure. Aangezien er in deze fase van de milieuprocedure geen inhoudelijke beslissing wordt genomen, is de impact van de stilzwijgende goedkeuring beperkt."

In dit concrete geval lijkt deze stilzwijgende goedkeuringsbeslissing te kunnen worden gebillijkt.

Artikel 20

9. Door artikel 19 van het ontwerp wordt in artikel 8, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 de term "milieueffectenrapport" vervangen door de term "milieueffectbeoordelingsrapport". Bijgevolg dient deze term ook te worden vervangen in het ontworpen artikel 9/1 van het koninklijk besluit van 1 september 2004. Men voege deze vervanging toe aan het ontwerp.

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

Artikel 27

10. In artikel 27, 4°, van het ontwerp dienen in het ontworpen artikel 24, § 8, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 de termen "aangekondigd" en "aankondiging" te worden vervangen door respectievelijk de term "bekendgemaakt" en "bekendmaking".

*

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

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 soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement dans le droit interne la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (article 1er du projet), spécifiquement pour le secteur *offshore* extraction de sable et de gravier.

À cette fin, le projet comporte des dispositions autonomes et des dispositions modificatives de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 'relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions d'exploration et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental' (articles 18 à 29). L'arrêté royal du 1er septembre 2004 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental' est abrogé.

3. La réglementation en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3, §§ 1er et 2, alinéa 2, de la loi du 13 juin 1969 'sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental', dont fait mention le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. L'article 2, 13° et 14°, du projet définit les mots « public » et « public concerné ». La définition donnée au point 13 est identique à celle inscrite à l'article 1.2, d), de la directive 2011/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'. Dans la définition donnée au point 14, la deuxième phrase est identique à celle de l'article 1.2., e), de la directive 2011/92/UE.

Les passages « conformément à la législation ou à la pratique nationales » et « et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne », figurant respectivement aux points 13 et 14, doivent être supprimés. En effet, les dispositions en projet doivent être lues comme étant la réglementation interne.

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

Chapitre 2 (articles 3 à 8)

5. Ce chapitre utilise les mots « rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ».

À la question de savoir ce qu'il faut précisément entendre par ces mots, dès lors que l'article 3 de la loi du 13 juin 1969 utilise les termes « étude d'incidences sur l'environnement » et « évaluation des incidences sur l'environnement », mais pas les mots « rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement » et comment s'articulent les notions précitées, le délégué a répondu ce qui suit :

> « In het koninklijk besluit worden de nieuwe definities voor de onderdelen van een milieueffectbeoordeling gebruikt, zoals deze bepaald werden in richtlijn 2014/52. De voorwaarden kunnen enigszins afwijken, maar de vereisten zijn hetzelfde; er is een milieueffectbeoordeling door de overheid (milieueffectenbeoordeling) op basis van het werk van de aanvrager (milieueffectenrapport / milieueffectbeoordelingsrapport) ».

Par souci de clarté et de sécurité juridique, il est recommandé que la terminologie utilisée dans la directive 2014/52/UE, la loi du 13 juin 1969 et la réglementation en projet soit identique.

Article 4

6. En ce qui concerne les objectifs de conservation pour les zones Natura 2000 dans la partie belge de la mer du Nord, l'article 4, § 1er, 4°, du projet renvoie à l'annexe du plus récent arrêté ministériel relatif à l'adoption des objectifs de conservation pour les zones marines protégées. À la question de savoir quel est l'arrêté ministériel le plus récent en vigueur, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Het gaat hier om het ministerieel besluit opgesteld op basis van het KB van 27 OKTOBER 2016. - Koninklijk besluit betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden.
>
> Op dit ogenblik is dat het MB van 2 FEBRUARI 2017. - Ministerieel besluit betreffende de aanname van instandhoudingsdoelstellingen voor de mariene beschermde gebieden.
>
> Het doel is om een dynamische referentie te maken. Dit zou kunnen worden vervangen door 'het ministerieel besluit dat de instandhoudingsdoelstellingen voor beschermde zeegebieden vaststelt krachtens de wet van 20 januari 1999 op de bescherming van het mariene milieu en de organisatie van ruimtelijke ordening onder de jurisdictie van België' ».

L'adaptation de texte proposée par le délégué peut être accueillie.

Article 6

7. L'article 6, alinéa 3, du projet prévoit une mesure de protection contre le licenciement du coordinateur-employé.

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

Le Conseil d'État, section de législation, ne voit toutefois pas quelle disposition pourrait procurer le fondement juridique à cet effet. On omettra dès lors l'article 6, alinéa 3, du projet.

Article 11

8.1. Invité à expliquer pourquoi l'article 11, § 2, du projet prévoit qu'une décision négative est motivée, le délégué a répondu ce qui suit :

> « De argumentatie heeft tot doel de aanvrager duidelijk te maken welke informatie ontbreekt in zijn milieueffectbeoordelingsrapport en hem toe te laten de correcte aanvulling in te dienen ».

Les mots « est motivé » sont toutefois superflus et ambigus. Superflus parce que les décisions administratives individuelles tombent déjà par elles-mêmes dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Ambigus parce que prévoir qu'une telle décision doit être motivée peut donner erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite. À moins que l'intention ne soit de prévoir une obligation de motivation plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, les mots « est motivé » doivent être omis de la disposition précitée.

8.2. À la question de savoir pourquoi à l'article 11, § 4, du projet, il a été opté pour une décision d'approbation tacite, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Er lopen twee procedures parallel (milieu en economisch), die voor bepaalde delen aan elkaar gebonden zijn. De stilzwijgende goedkeuring zorgt ervoor dat de economische procedure geen te grote vertraging oploopt ten opzichte van de milieuprocedure. Aangezien er in deze fase van de milieuprocedure geen inhoudelijke beslissing wordt genomen, is de impact van de stilzwijgende goedkeuring beperkt ».

Dans ce cas concret, cette décision d'approbation tacite semble pouvoir se justifier.

Article 20

9. L'article 19 du projet remplace les mots « l'étude d'incidence sur l'environnement » par les mots « le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement » à l'article 8, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004. Par conséquent, ces mots doivent également être remplacés à l'article 9/1, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004. On ajoutera ce remplacement au projet.

‡LW-CEHSQFHEE-GDHCIUQ‡

Article 27

10. À l'article 27, 4°, du projet, on remplacera les mots « annoncé » et « annonce » respectivement par les mots « publié » et « publication » à l'article 24, § 8, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Greet VERBERCKMOES

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-GEHSQFHEE-GDHCIUQ‡