



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.392/1
van 9 juni 2020

avis 67.392/1
du 9 juin 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vastlegging van de
retributie voor de evaluatie van
de risicoanalyse voor
activiteiten die een impact
kunnen hebben op de zone
'Paardenmarkt''

un projet d'arrêté royal
'établissant la rétribution pour
l'évaluation de l'analyse des
risques pour des activités
susceptibles d'avoir une
incidence sur la zone
'Paardenmarkt''

Op 8 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk ‘besluit tot vastlegging van de retributie voor de evaluatie van de risicoanalyse voor activiteiten die een impact kunnen hebben op de zone 'Paardenmarkt’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juni 2020.

*

Le 8 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘établissant la rétribution pour l'évaluation de l'analyse des risques pour des activités susceptibles d'avoir une incidence sur la zone 'Paardenmarkt’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 mai 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juin 2020.

*

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 koninklijk besluit van 22 mei 2019 ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden’, bakent een zone af ter vrijwaring van de gesloten munitiestortplaats “Paardenmarkt”.¹

Voor alle activiteiten die mogelijk een impact kunnen hebben op die zone dient steeds een risicoanalyse uitgevoerd te worden.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet in de financiering van de werkzaamheden van de BMM² bij de evaluatie van de risicoanalyses voor de activiteiten die een impact kunnen hebben op de zone “Paardenmarkt”.

De ontworpen regeling definieert een aantal begrippen (artikel 1 van het ontwerp), bepaalt aan wie de retributie moet worden betaald, hoe deze wordt geraamd (artikel 2) en welke vergoedingen deze retributie omvat (artikel 3). Tevens wordt bepaald dat indien de werkelijke kosten minder bedragen dan de betaalde retributie, het saldo wordt teruggestort. Indien de werkelijke kosten hoger zijn, wordt de betaling van een aanvullende retributie gevraagd en bij gebrek aan betaling van deze aanvullende retributie, wordt de aanvrager geacht afstand te doen van zijn aanvraag (artikel 4).

¹ Artikel 18 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 bepaalt:

“Art. 18. § 1. Er wordt een zone afgebakend ter vrijwaring van de gesloten munitiestortplaats ‘Paardenmarkt’, waarvan de coördinaten de volgende zijn:

1° 51° 21′.550 N 3° 14′.290 O

2° 51° 22′.100 N 3° 15′.240 O

3° 51° 21′.800 N 3° 16′.290 O

4° 51° 21′.370 N 3° 16′.620 O

5° 51° 21′.070 N 3° 14′.870 O

§ 2. Binnen de in paragraaf 1 afgebakende zone worden geen activiteiten toegelaten die de bodem beroeren, met uitzondering van:

1° wetenschappelijk onderzoek naar munitiebeheer en -opruiming, met inbegrip van tests;

2° beheers- en opruimingsactiviteiten.

§ 3. Voor alle activiteiten die mogelijks een impact kunnen hebben op de in § 1 vermelde zone dient steeds een risicoanalyse uitgevoerd te worden overeenkomstig § 4, 1°.

§ 4. De in paragraaf 2 opgenomen uitzonderingen en de activiteiten onder paragraaf 3 kunnen plaatsvinden onder de volgende voorwaarden:

1° de voorgenomen individuele activiteit het voorwerp is geweest van een risicoanalyse, waarvan de vorm en de inhoud zijn vastgesteld door de Minister, op basis van een advies van het directoraat-generaal Leefmilieu van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, BMM en het Ministerie van Landsverdediging;

2° de Minister stelt de individuele voorwaarden vast voor de uitvoering van de voorgenomen activiteit.”

² Beheerseenheid voor het Mathematisch Model van de Noordzee koninklijk besluit van 29 september 1997 ‘houdende overdracht van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium naar het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen’.

3. Volgens de aanhef van het ontwerp ontleent de ontworpen regeling rechtsgrond aan artikel 30, § 2, van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’, dat luidt:

“De Koning legt aan de aanvrager van een vergunningsplichtige activiteit of een activiteit onderworpen aan een machtiging een vergoeding op om de kosten van de in dit hoofdstuk vereiste onderzoeken en de administratieve kosten te dekken.

Met betrekking tot de militaire activiteiten die krachtens artikel 27 onderworpen zijn aan een vergunning of een machtiging, bepaalt de Koning de regels met betrekking tot de vergoeding op gezamenlijk voorstel van de minister en van de minister die de Landsverdediging tot zijn bevoegdheid heeft.”

In de memorie van toelichting werd bij de voornoemde bepaling³ de volgende duiding gegeven:

“Artikel 30 verstrekt aan de Koning de bevoegdheid om:

- de procedure, de inhoud, de voorwaarden en de vorm van het milieueffectenrapport en de milieueffectenbeoordeling vast te stellen;
- de vergoeding te bepalen voor de milieueffectenbeoordeling door de overheid en de administratieve kosten ervan.

Artikel 30 sluit hierbij het continue onderzoek bedoeld in artikel 3, vijfde lid van de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België uit.”

Gevraagd hoe artikel 30, § 2, van de wet van 20 januari 1999 rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen regeling, antwoordde de gemachtigde:

“De Paardenmarkt is een site waar ongeveer 35.000 ton toxische munitie (waarvan circa een derde toxische oorlogsagentia bevatten, zoals mosterdgas, Clark I en II) werd gedumpt na de eerste wereldoorlog. Dit gebeurde op beslissing van de toenmalige regering, omdat er zich een groot aantal ongevallen voordeden op land. Deze site is aangeduid met een veiligheidsparameter op zeekaarten en er geldt een anker- en visverbod. Dit verbod werd al ingesteld in de jaren '70, toen het munitiestort herontdekt werd bij de uitbouw van de haven van Zeebrugge.

Gezien het grote milieurisico, m.i.v. de mogelijke impact op de menselijke gezondheid, is er in het nieuwe marien ruimtelijk plan 2020-2026 voor geopteerd om een bijzondere milieueffectenbeoordeling voor te schrijven. Dit gebeurt door artikel 18, §§3 en 4 van het koninklijk besluit tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden, onder de naam risicoanalyse. In het ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de risicoanalyse en de beslissingsprocedure voor activiteiten met een mogelijke impact op de zone ‘Paardenmarkt’, artikel 3, kan u ook vaststellen dat de inhoud van deze risicoanalyse gelijk is op de inhoud van een algemeen milieueffectenrapport.

Het is intussen wel de bedoeling om bij de geplande herziening van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België de rechtsgrond voorzien in artikel 30 te expliciteren, opdat alle twijfel rond de risicoanalyse als speciale vorm van milieueffectenbeoordeling weggewerkt zou worden. In april 2020 is

³ <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/49/1695/49K1695001.pdf>, p. 32.

een wetenschappelijke studie daartoe afgerond. In juni 2020 starten de gesprekken op kabinetsniveau bij de Minister van de Noordzee. De aanpassing is voorzien voor 2021.”

Deze argumentatie van de gemachtigde overtuigt niet. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de gemachtigde zelf aangeeft dat er voor de risicoanalyse een aanpassing van de wet van 20 januari 1999 dient te gebeuren, wat erop wijst dat de risicoanalyse in artikel 18 van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 niet gelijk te stellen is met het milieueffectenrapport in artikel 30 van de wet van 20 januari 1999. Voorts dient te worden opgemerkt dat de stelling dat de inhoud van de risicoanalyse, zoals opgenomen in artikel 3 van het ontwerp van ministerieel besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving heden advies 67.393/1 uitbrengt, vergelijkbaar is met een algemeen milieueffectenrapport, niet kan worden bijgetreden, nu de inhoud van de artikelen 10 en 11 van het koninklijk besluit van 9 september 2003 ‘houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ niet hernomen is in het ontwerp 67.393/1 en er bovendien in dat ontwerp tevens een regeling is opgenomen betreffende de arbeidsveiligheid, wat het aspect van het leefmilieu te buiten gaat. Bijkomend dient te worden opgemerkt, enerzijds, dat artikel 13, § 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003 ‘houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ bepaalt dat een milieueffectenrapport opgesteld conform de bepalingen van het koninklijk besluit van 9 september 2003 deel moet uitmaken van de vergunningsaanvraag en, anderzijds, dat uit artikel 14 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 blijkt dat het milieueffectenrapport conform de artikelen 8 tot 11 van het koninklijk besluit van 9 september 2003 dient opgesteld te worden, zodat de hier bedoelde risicoanalyse niet in de plaats van een milieueffectenrapport kan komen.

Bovendien ontleent het koninklijk besluit van 22 mei 2019 geen rechtsgrond noch aan artikel 28, § 2,⁴ noch aan artikel 30, § 1, van de wet van 20 januari 1999, dat de Koning machtigt om respectievelijk de regels te bepalen voor het opstellen van een milieueffectenrapport en de regels vast te stellen in verband met de procedure, de inhoud, de voorwaarden en de vorm waaraan het milieueffectenrapport en de milieueffectenbeoordeling dienen te voldoen, zodat met de risicoanalyse niet het milieueffectenrapport kan zijn bedoeld. Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat de in artikel 30 van de wet van 20 januari 1999 bedoelde retributie reeds in hoofdstuk II – afdeling III⁵ van het koninklijk besluit van 9 september 2003 is geregeld en het

⁴ Artikel 28, § 2, van die wet bepaalt: “Degene die een in § 1 bedoelde activiteit wenst te ondernemen, moet een milieueffectenrapport voegen bij zijn vergunnings- of machtigingsaanvraag. Dit rapport wordt opgesteld op initiatief en op kosten van de aanvrager volgens de door de Koning bepaalde regels.”

⁵ Afdeling III ‘De retributie’

“Art. 18. De retributies verschuldigd overeenkomstig artikel 30, § 2 van de wet zijn betaalbaar aan het bestuur. Zij worden gestort op het daartoe door de minister bepaald rekeningnummer.

Art. 19. § 1. Het bestuur raamt het bedrag van de retributie op basis van de gegevens vervat in de aanvraag, inzonderheid het milieu-effectenrapport.

De raming van de retributie omvat vier delen:

1° een vergoeding voor de administratieve kost van de dossieropening, te begroten op 125 EURO;

2° een vergoeding voor de administratieve kost overeenstemmend met de uitvoering van de milieu-effectenbeoordeling, te begroten naar de vereiste mandagen, op basis van een tarief van 395 EURO (index 112,37, basis 1996) per mandag, jaarlijks te indexeren volgens de index der consumptieprijzen;

3° een vergoeding voor de vereiste onderzoeken, te selecteren per aanvraag conform artikel 15 en te begroten naar kostprijs;

voorliggende ontwerp geen bepaling bevat die stelt dat de hier bedoelde retributie in de plaats komt van de in het voornoemde koninklijk besluit geregelde retributie.

4. Zelfs in de hypothese dat de hier bedoelde risicoanalyse een “bijzonder milieueffectenrapport” zou zijn ten opzichte van het algemene milieueffectenrapport bedoeld in het koninklijk besluit van 9 september 2003 (*lex specialis versus lex generalis*), dan nog kan geen rechtsgrond worden ontleend aan artikel 30, § 2, van de wet van 20 januari 1999.

In Bijlage 3 (Acties tot uitvoering van het marien ruimtelijk plan) bij het koninklijk besluit van 22 mei 2019, wordt voor wat betreft de uitwerking van criteria voor de risicoanalyse zoals voorzien in artikel 18, § 4, van dat koninklijk besluit het volgende bepaald:

“In overeenstemming met artikel 18 van dit KB, legt de minister tot wiens bevoegdheid de bescherming van het mariene milieu behoort de vorm en de inhoud vast van de risicoanalyse voor de uitzonderingen van paragraaf 2 en de activiteiten van paragraaf 3 van dit artikel.

Hierbij wordt er onder andere rekening gehouden met de impact op andere activiteiten, impact op het milieu en het veiligheidsrisico. De risicoanalyse dient uitgevoerd te worden op kosten van de partij die de in artikel 18, § 2 en § 3 voorziene activiteiten aanvraagt en die hiervoor zelf een gecertificeerd bureau/consultant dient aan te stellen. DG Leefmilieu, de BMM en het Ministerie van Defensie zullen hiertoe de nodige richtlijnen en aanbevelingen opstellen.”

4° een vergoeding voor de administratieve kosten voor het overmaken van het dossier aan de bevoegde overheid, met inbegrip in voorkomend geval van het opstellen van de stukken die deel moeten uitmaken van de aangevraagde vergunning of machtiging; deze vergoeding wordt op dezelfde manier berekend als in het hiervoor vermelde 2°.

§ 2. Het bestuur betekent de raming van de retributie aan de aanvrager. Aan de raming wordt de mededeling toegevoegd dat overeenkomstig de artikelen 29 en 30 van de wet voor eventuele onderzoeken tot milieu-effectenbeoordeling van de activiteit na vergunning of machtiging eveneens een retributie zal zijn verschuldigd.

§ 3. Na kennisneming van de raming van de retributie kan de aanvrager beslissen af te zien van zijn aanvraag tot vergunning of tot machtiging. Wanneer hij afziet van zijn aanvraag is hij enkel gehouden tot betaling aan het bestuur van de administratieve kost voor de dossieropening. Hij betekent zijn beslissing aan de overheid waarbij hij zijn aanvraag heeft ingediend, met toevoeging van het bewijs van betaling van de administratieve kosten voor de dossieropening inzake de milieu-effecten-beoordeling.

§ 4. De milieu-effectenbeoordeling kan enkel worden uitgevoerd na voorafgaandelijke betaling van de geraamde retributie. De aanvrager betekent het bewijs van de betaling van deze retributie aan het bestuur.

§ 5. De aanvrager betaalt de verschuldigde retributie binnen een termijn van dertig dagen na de betekening bedoeld in § 2.

§ 6. Indien bij afsluiting van de milieu-effectenbeoordeling blijkt dat de werkelijke kosten van de milieu-effectenbeoordeling lager zijn dan de betaalde retributie, stort het bestuur het saldo terug aan de aanvrager van de vergunning of machtiging.

Indien tijdens de milieu-effectenbeoordeling het bestuur vaststelt dat de werkelijke kosten van de milieu-effectenbeoordeling de betaalde retributie met meer dan 10 % zal overschrijden, dan betekent hij onverwijld aan de aanvrager een aanvraag tot betaling van een aanvullende retributie. Bij gebrek aan betaling van deze aanvullende retributie binnen een termijn van 10 dagen te rekenen vanaf de betekening van de aanvraag, wordt de aanvrager geacht afstand te doen van zijn aanvraag.”

Uit deze bepalingen blijkt dat de risicoanalyse meer omvat dan een milieueffectenrapport. Ook de effecten op andere activiteiten en het veiligheidsrisico maken er deel van uit. Daarvoor bevat artikel 30, § 2, van de wet van 20 januari 1999 evenwel geen machtiging om een retributie te bepalen, zodat, zelfs in de hiervoor geschetste hypothese, deze bepaling evenmin rechtsgrond kan bieden aan de ontworpen regeling.

De ontworpen regeling ontbeert bijgevolg de vereiste rechtsgrond en kan dan ook geen doorgang vinden.

*

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. L'arrêté royal du 22 mai 2019 'relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins pour la période de 2020 à 2026 dans les espaces marins belges' délimite une zone de préservation du dépôt de munitions fermé « Paardenmarkt » ¹.

Pour toutes les activités qui pourraient potentiellement avoir un impact sur cette zone, une analyse des risques doit toujours être effectuée.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit le financement des travaux de l'UGMM ² lors de l'évaluation des analyses des risques à l'égard d'activités susceptibles d'avoir une incidence sur la zone « Paardenmarkt ».

Le dispositif en projet définit un certain nombre de notions (article 1^{er} du projet), détermine à qui la redevance doit être payée, comment celle-ci est estimée (article 2) et les indemnités comprises dans ladite redevance (article 3). Il précise en outre que si les coûts réels sont inférieurs à la redevance payée, le solde est reversé. Si les coûts réels sont supérieurs, le paiement d'une redevance complémentaire est réclamé et, à défaut de paiement de celle-ci, le demandeur est réputé renoncer à sa demande (article 4).

3. Selon le préambule du projet, le dispositif en projet trouve un fondement juridique

¹ L'article 18 de l'arrêté royal du 22 mai 2019 dispose :

« Art. 18. § 1^{er}. Une zone de préservation du dépôt de munitions fermé 'Paardenmarkt' est délimitée, dont les coordonnées sont les suivantes :

1° 51° 21' .550 N 3° 14' .290 E

2° 51° 22' .100 N 3° 15' .240 E

3° 51° 21' .800 N 3° 16' .290 E

4° 51° 21' .370 N 3° 16' .620 E

5° 51° 21' .070 N 3° 14' .870 E

§ 2. Au sein de la zone délimitée au paragraphe 1^{er}, aucune activité qui perturbe le fond marin n'est autorisée, à l'exception de :

1° la recherche scientifique en matière de gestion et d'évacuation de munitions, ceci incluant des tests ;

2° des activités de gestion et de nettoyage.

§ 3. Pour toutes les activités qui pourraient potentiellement avoir un impact sur la zone mentionnée au § 1^{er}, une analyse des risques doit toujours être effectuée conformément au § 4, 1°.

§ 4. Les exceptions reprises au paragraphe 2 et les activités au paragraphe 3 peuvent avoir lieu sous les conditions suivantes:

1° l'activité individuelle envisagée a fait l'objet d'une analyse de risque, dont la forme et le contenu ont été approuvés par le Ministre, sur la base d'un avis de la Direction Générale Environnement du Service Public Fédéral Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, de l'UGMM et du Ministère de la Défense ;

2° le Ministre fixe les conditions individuelles pour la réalisation de l'activité envisagée ».

² Unité de gestion du modèle mathématique de la Mer du Nord - Arrêté royal du 29 septembre 1997 'transférant l'Unité de Gestion du modèle mathématique de la Mer du Nord et de l'Estuaire de l'Escaut à l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique'.

dans l'article 30, § 2, de la loi du 20 janvier 1999 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique', qui s'énonce comme suit :

« Le Roi impose, à charge du demandeur des activités soumises à un permis ou à une autorisation, une redevance destinée à couvrir les frais des recherches prévues au présent chapitre et les coûts administratifs. Pour les activités militaires, soumises à un permis ou une autorisation en vertu de l'article 27, le Roi établit les règles relatives aux redevances sur proposition conjointe du Ministre et du Ministre qui a la Défense nationale dans ses attributions ».

En ce qui concerne la disposition précitée, l'exposé des motifs précise ce qui suit ³ :

« L'article 30 autorise le Roi à :

- établir la procédure, le contenu, les conditions et la forme de l'étude d'incidence et de l'évaluation d'incidence ;
- fixer la redevance pour couvrir les frais de l'évaluation d'incidence par l'autorité et les frais administratifs de celle-ci.

L'article 30 fait exception de l'étude continue prévue à l'article 3, cinquième alinéa de la loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental ».

Interrogé sur le point de savoir si l'article 30, § 2, de la loi du 20 janvier 1999 peut procurer un fondement juridique au dispositif en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« De Paardenmarkt is een site waar ongeveer 35.000 ton toxische munitie (waarvan circa een derde toxische oorlogsagentia bevatten, zoals mosterdgas, Clark I en II) werd gedumpt na de eerste wereldoorlog. Dit gebeurde op beslissing van de toenmalige regering, omdat er zich een groot aantal ongevallen voordeden op land. Deze site is aangeduid met een veiligheidsparameter op zeekaarten en er geldt een anker- en visverbod. Dit verbod werd al ingesteld in de jaren '70, toen het munitiestort herontdekt werd bij de uitbouw van de haven van Zeebrugge.

Gezien het grote milieurisico, m.i.v. de mogelijke impact op de menselijke gezondheid, is er in het nieuwe marien ruimtelijk plan 2020-2026 voor geopteerd om een bijzondere milieueffectenbeoordeling voor te schrijven. Dit gebeurt door artikel 18, §§ 3 en 4 van het koninklijk besluit tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden, onder de naam risicoanalyse. In het ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de risicoanalyse en de beslissingsprocedure voor activiteiten met een mogelijke impact op de zone 'Paardenmarkt', artikel 3, kan u ook vaststellen dat de inhoud van deze risicoanalyse gelijk is op de inhoud van een algemeen milieueffectenrapport.

Het is intussen wel de bedoeling om bij de geplande herziening van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België de rechtsgrond voorzien in artikel 30 te expliciteren, opdat alle twijfel rond de risicoanalyse als speciale vorm van milieueffectenbeoordeling weggewerkt zou worden. In april 2020 is een wetenschappelijke studie daartoe afgerond. In juni 2020 starten de gesprekken op kabinetsniveau bij de Minister van de Noordzee. De aanpassing is voorzien voor 2021 ».

³ <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/49/1695/49K1695001.pdf>, p. 32.

Cette argumentation du délégué ne convainc pas. Il convient tout d'abord de constater que le délégué lui-même précise que l'analyse des risques nécessite une adaptation de la loi du 20 janvier 1999, ce qui indique que l'analyse des risques inscrite à l'article 18 de l'arrêté royal du 22 mai 2019 n'équivaut pas à l'étude d'incidences de l'article 30 de la loi du 20 janvier 1999. Il importe encore de relever qu'on ne saurait adhérer au point de vue qui voudrait que le contenu de l'analyse des risques, inscrit à l'article 3 du projet de l'arrêté ministériel sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour l'avis 67.393/1, est comparable à une étude d'incidences générale, dès lors que le contenu des articles 10 et 11 de l'arrêté royal du 9 septembre 2003 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' n'a pas été reproduit dans le projet 67.393/1 et qu'un dispositif relatif à la sécurité au travail a été, de surcroît, inséré dans ce projet, ce qui va bien au-delà de l'aspect environnemental. Force est, au surplus, de constater, d'une part, que l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 'établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' dispose qu'une étude d'incidences établie conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 9 septembre 2003 doit faire partie de la demande de permis et, d'autre part, qu'il ressort de l'article 14 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 que l'étude d'incidences doit être établie en conformité avec les articles 8 à 11 de l'arrêté royal du 9 septembre 2003, de sorte que l'analyse des risques, visée en l'occurrence, ne peut remplacer une étude d'incidences.

De plus, l'arrêté royal du 22 mai 2019 ne trouve de fondement juridique ni dans l'article 28, § 2⁴, ni dans l'article 30, § 1^{er}, de la loi du 20 janvier 1999 qui habilite le Roi respectivement à arrêter les règles servant à établir une étude d'incidences et les règles relatives à la procédure, au contenu, aux conditions et à la forme auxquels doivent se conformer les études d'incidences et les évaluations d'incidences, de sorte qu'on ne peut entendre par analyse des risques, l'étude d'incidences. Enfin convient-il encore de relever que la redevance visée à l'article 30 de la loi du 20 janvier 1999 a déjà été réglée dans le chapitre II – section III⁵ de

⁴ L'article 28, § 2, de cette loi dispose que : « Celui qui souhaite entreprendre une activité visée au § 1^{er} doit joindre à sa demande de permis ou d'autorisation une étude d'incidences. Cette étude est établie à l'initiative et aux frais du demandeur suivant les règles établies par le Roi ».

⁵ Section III. 'La rétribution'

« Art. 18. Les rétributions dues conformément à l'article 30, § 2 de la loi sont payables à l'administration. Elles sont versées au numéro de compte désigné à cette fin par le ministre.

Art. 19. § 1^{er}. L'administration estime le montant de la rétribution sur base des données apparaissant dans la demande et, en particulier, dans l'étude d'incidences.

L'estimation de la rétribution comporte quatre parties :

1° une indemnité pour les frais administratifs d'ouverture de dossier, fixée à 125 EURO ;

2° une indemnité pour les frais administratifs, correspondant à l'exécution de l'évaluation des incidences sur l'environnement, à fixer suivant le nombre de journées de travail par homme nécessaires sur la base d'un tarif de 395 EURO (à l'indice 112,37, base 1996) par journée de travail par homme, indexé annuellement suivant l'indice des prix à la consommation ;

3° une indemnité pour les recherches nécessaires, à établir pour chaque demande conformément à l'article 15, et à estimer au prix coûtant ;

4° une indemnité pour les frais administratifs de transmission du dossier à l'autorité compétente y compris, le cas échéant, l'établissement des pièces devant faire partie du permis ou de l'autorisation demandés; cette indemnité est calculée de la même manière qu'au 2° ci-dessus.

§ 2. L'administration notifie l'estimation de la rétribution au demandeur. Elle y joint l'avertissement que conformément aux articles 29 et 30 de la loi une rétribution sera également due pour d'éventuelles recherches devant permettre l'évaluation des incidences sur l'environnement de l'activité après l'octroi du permis ou de l'autorisation.

l'arrêté royal du 9 septembre 2003 et que le projet à l'examen ne comporte aucune disposition prévoyant que la redevance visée en l'occurrence se substitue à la rétribution réglée dans l'arrêté royal précité.

4. Même dans l'hypothèse où l'analyse des risques ici visée, serait une « étude d'incidences particulière » par rapport à l'étude d'incidences générale au sens de l'arrêté royal du 9 septembre 2003 (loi spéciale *versus* loi générale), l'article 30, § 2, de la loi du 20 janvier 1999 ne pourrait pas procurer de fondement juridique.

En ce qui concerne la mise en place de critères pour l'analyse des risques prévue à l'article 18, § 4, de cet arrêté royal, l'Annexe 3 (Actions visant à mettre en œuvre le plan d'aménagement des espaces marins) de l'arrêté royal du 22 mai 2019 spécifie ce qui suit :

« Conformément à l'article 18 du présent AR, le ministre qui a la protection du milieu [marin] dans ses attributions détermine la forme et le contenu de l'analyse des risques pour les exceptions dans le paragraphe 2 et les activités du paragraphe 3 de cet article.

Il est notamment tenu compte avec l'impact sur les autres activités, l'impact sur l'environnement et le risque pour la sécurité. L'analyse des risques doit être financée par le demandeur des activités prévues dans l'article 18, § 2 et § 3, et qui doit, à cet effet, désigner lui-même un bureau/consultant agréé. A cet effet, la DG Environnement, BMM et le Ministère de la Défense établiront les directives et recommandations nécessaires ».

Il ressort de ces dispositions que l'analyse des risques comporte bien plus qu'une étude d'incidences. Les incidences sur d'autres activités et le risque pour la sécurité en font également partie. À cet effet, l'article 30, § 2, de la loi du 20 janvier 1999 ne comporte toutefois aucune habilitation permettant de fixer une redevance, de sorte que, même dans l'hypothèse évoquée ci-dessus, cette disposition ne peut pas non plus procurer de fondement juridique au dispositif en projet.

§ 3. Après avoir pris connaissance de l'estimation de la rétribution, le demandeur peut décider de renoncer à sa demande de permis ou d'autorisation. Lorsqu'il renonce à sa demande, il n'est tenu qu'au paiement à l'administration des frais administratifs d'ouverture de dossier. Il notifie sa décision à l'autorité auprès de laquelle il a introduit sa demande en y ajoutant la preuve du paiement des frais administratifs d'ouverture du dossier d'évaluation des incidences sur l'environnement.

§ 4. Il ne peut être procédé à l'évaluation des incidences sur l'environnement qu'après que la rétribution estimée ait été préalablement payée. Le demandeur notifie la preuve de ce paiement à l'administration.

§ 5. Le demandeur paie la rétribution due dans un délai de trente jours à compter de la notification visée au § 2.

§ 6. Si à l'issue de l'évaluation des incidences sur l'environnement il apparaît que le coût réel de l'évaluation est inférieur à la rétribution qui a été payée, l'administration rembourse le solde au demandeur du permis ou de l'autorisation.

Si dans le cours de l'évaluation des incidences sur l'environnement, l'administration constate que les coûts réels de l'évaluation des incidences dépasseront de plus de 10 % la rétribution déjà payée, elle notifie sans délai au demandeur une invitation à payer une rétribution complémentaire. A défaut du paiement de cette rétribution complémentaire dans un délai de 10 jours à dater de la notification de l'invitation à payer, le demandeur est considéré avoir renoncé à sa demande ».

Aussi, le fondement juridique requis fait-il défaut à la réglementation en projet et celle-ci ne saurait dès lors se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME