



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.158/1
van 13 mei 2022

avis 71.158/1
du 13 mai 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'ter
bescherming van het marien
milieu en ter organisatie van de
mariene ruimtelijke planning in
de Belgische zeegebieden'

un avant-projet de loi 'visant la
protection du milieu marin et
l'organisation de
l'aménagement des espaces
marins sous juridiction de la
Belgique'

Op 8 maart 2022 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 voorontwerp van wet ‘ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur, Katrien DIDDEN, auditeur, en Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 mei 2022.

*

Le 8 mars 2022, 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 avant-projet de loi ‘visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 28 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur, Katrien DIDDEN, auditeur, et Lise VANDENHENDE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mai 2022.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot een herziening van de wetgeving inzake de bescherming van het marien milieu en bevat de basisregels met betrekking tot de organisatie van de mariene ruimtelijke planning. De aldus ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van die welke tot op heden is vervat in de wet van 20 januari 1999,² waarvan artikel 67 van het voorontwerp de opheffing beoogt. De betrokken wet werd herhaaldelijk gewijzigd. Mede in het licht daarvan beoogt het voorontwerp een geheel nieuw rechtskader tot stand te brengen waarbij de betrokken wetgeving coherenter wordt gemaakt en wordt geactualiseerd door deze beter af te stemmen op een aantal internationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen. Tevens wordt met de ontworpen wet aangesloten op een aantal recente juridische en feitelijke ontwikkelingen op het vlak van onder meer de handhaving, de wetenschappelijke kennis en de beste praktijken betreffende de bescherming van de zeegebieden en de biodiversiteit en de milieubescherming, maar bijvoorbeeld ook op het invoeren van het Belgisch Scheepvaartwetboek bij de wet van 8 mei 2019.

In diverse bepalingen van de ontworpen wet worden bevoegdheden gedelegeerd aan de Koning waardoor de wet neerkomt op een kaderwet met betrekking tot de betrokken aangelegenheid.

BEVOEGDHEID

3. De federale overheid is in beginsel bevoegd voor de in het voorontwerp van wet geregelde materie op basis van de residuaire bevoegdheid die deze uitoefent in de Belgische zeegebieden wat betreft de aangelegenheden leefmilieu en ruimtelijke ordening. Voor de artikelen 28, § 2, en 29, § 2 *juncto* artikel 3, 25° en 26°, die de residuaire federale bevoegdheid in de Belgische zeegebieden te buiten gaan, kan worden aangeknoopt bij de federale bevoegdheid voor het algemeen strafrecht en de strafvervolgning.

De uitoefening van deze federale, residuaire bevoegdheid in de Belgische zeegebieden mag evenwel geen afbreuk doen aan de uitdrukkelijk aan de deelstaten toegewezen bevoegdheden in de Belgische zeegebieden, aan de uitoefening door de deelstaten van hun volle bevoegdheid op hun respectieve grondgebied (waaronder o.m. ook de strandzone en de

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hiërarchisch hogere normen verstaan.

² 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’.

binnenwateren) of aan de uitoefening van de materiële bevoegdheden van de deelstaten in het kader van de internationale samenwerking.

In dat verband moet worden vastgesteld dat diverse bepalingen van het voorontwerp raken aan de “zeeverij”, welke aangelegenheid overeenkomstig artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) tot de bevoegdheden van de gewesten behoort,³ aan de bevoegdheden inzake openbare werken en vervoer die de gewesten overeenkomstig artikel 6, § 1, X, tweede lid, BWHI ook in de territoriale wateren en op het continentale plat uitoefenen,⁴ en aan de bevoegdheden die het Vlaamse Gewest vanuit zijn in artikel 5 van de Grondwet bepaalde grondgebied uitoefent in de land-zee wisselwerking.⁵

Aan de afdeling Wetgeving is meegedeeld dat aan de gewestregeringen de mogelijkheid is geboden om bij de ontworpen regeling te worden betrokken.⁶ Deze vaststelling staat er evenwel niet aan in de weg dat de federale bevoegdheden in het voorontwerp op een voldoende afgebakende wijze zouden moeten worden omschreven waardoor het mogelijk wordt om te kunnen uitmaken welke bepalingen effectief raakvlakken kunnen vertonen met bevoegdheden van de deelgebieden of – verder strekkend – welke bepalingen impliceren dat de federale overheid het bevoegdheidsterrein van de deelgebieden betreedt. Deze opmerking geldt des te meer in het licht van de vaststelling dat er bij de nadere uitvoering en toepassing van de ontworpen wet door de federale overheid zal moeten over worden gewaakt dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen en dat daarbij niet de uitoefening van de bevoegdheden van de deelstaten onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt. Vanuit die optiek is een algemene bepaling in de zin van artikel 5, § 1, van het voorontwerp, die de toepassing van de ontworpen wet voorbehoudt voor “activiteiten (...) met een potentiële impact op de Belgische zeegebieden” te weinig afgebakend en te hypothetisch om de mogelijkheid uit te sluiten dat met sommige bepalingen van het voorontwerp effectief op het bevoegdheidsterrein van de deelstaten kan worden getreden. Om die reden zal het betrokken criterium aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.⁷

³ Zie bv. de artikelen 27 en 29, § 3, 2°, van het voorontwerp.

⁴ Zie bv. de artikelen 16, § 7, 29, § 5, en 59 (ontworpen artikel 2.7.8.1, § 1, van het Belgisch Scheepvaartwetboek).

⁵ Zie bv. artikel 3, 27°, van het voorontwerp.

⁶ De Vlaamse Regering heeft op 17 december 2021 weliswaar een negatief advies gegeven over het voorontwerp, maar in een daaropvolgende brief aan de Vlaamse Regering engageerde de federale minister van Noordzee zich om integraal aan de bezorgdheden die ten grondslag liggen aan het negatieve advies tegemoet te komen. Zoals werd meegedeeld door de gemachtigde hebben de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Waalse Gewestregering niet gereageerd op de betrokkenheidsprocedure.

⁷ Er zou bv. kunnen worden overwogen om in hoofdstuk 3 van het voorontwerp, “Doel, toepassingsgebied en beginselen”, uitdrukkelijk te bepalen dat het territoriale toepassingsgebied van de wet beperkt is tot activiteiten in de Belgische zeegebieden, behoudens indien in een specifieke bepaling anders wordt bepaald. In de memorie van toelichting zou bij deze specifieke bepaling dan vervolgens kunnen worden gemotiveerd dat een dergelijke ruimere jurisdictionele claim verenigbaar is met het recht inzake internationale jurisdictie en de Belgische bevoegdheidsverdeling. Zo wordt bv. de internationale jurisdictionele claim van de Belgische Staat die voortvloeit uit de artikelen 28, § 2, en 29, § 2, van het voorontwerp, het best van een specifieke verantwoording in de memorie van toelichting voorzien.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het voorontwerp van wet beoogt de bescherming van het mariene milieu (artikel 4, § 1) en de organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden (artikel 4, § 2). De ontworpen wet is van toepassing op iedereen die activiteiten uitvoert met een potentiële impact op de Belgische zeegebieden (artikel 5, § 1). De Belgische zeegebieden zijn de territoriale zee, het continentaal plat en de exclusieve economische zone van België (artikel 3, 1°).

Er valt uit de bepalingen van het voorontwerp niet steeds duidelijk af te leiden of de territoriale toepassing ervan beperkt blijft tot activiteiten die in de mariene gebieden zelf plaatsvinden (territorialiteitsbeginsel), dan wel of het toepassingsgebied zich uitstrekt tot activiteiten met een potentiële impact op de Belgische zeegebieden (beschermingsbeginsel).

Zo wordt bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 2.7.8.1 van het Belgisch Scheepvaartwetboek (artikel 59 van het voorontwerp) weliswaar bepaald dat de meldingsplicht slechts van toepassing is op scheepvaartongevallen “in de Belgische maritieme zones”, maar wordt het territoriale toepassingsgebied niet gepreciseerd wat betreft de regeling van preventieve maatregelen (ontworpen artikel 2.7.8.2 van het Belgisch Scheepvaartwetboek), van ambtshalve maatregelen (ontworpen artikel 2.7.8.3 van het Belgisch Scheepvaartwetboek) en van de financiële zekerheid (ontworpen artikel 2.7.8.4 van het Belgisch Scheepvaartwetboek) bij scheepvaartongevallen.

De gemachtigde deelde in verband met het territoriale toepassingsgebied van de regeling inzake scheepvaartongevallen mee wat volgt:

“De plaats van het ongeval is hier determinerend. Immers kunnen de maatregelen die verder in de tekst worden opgelegd t.a.v. een schip niet worden afgedwongen indien het vaartuig zich in de wateren van één van de buurlanden zou bevinden. De Vlaamse bevoegdheden bij een scheepvaartongeval beperken zich tijdens het incident, krachtens de bijzondere wet, tot het redden van mensenlevens aan boord van vaartuigen en scheepvaartbegeleiding. Ook hier werden, uiteraard, de nodige meldingsplichten opgenomen in artikel 43 van het Decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum. Het verwijderen van het eventuele wrak is een taak van de federale overheid (zie artikelen 2.7.6.1 en volgende van het Belgisch Scheepvaartwetboek).”

Hoe dan ook dient het territoriale toepassingsgebied van de verschillende bepalingen voldoende duidelijk uit de tekst zelf van het voorontwerp te kunnen worden afgeleid. Het voorbeeld van artikel 59 van het voorontwerp doet ervan blijken dat dit niet steeds het geval is.

5. In het voorontwerp worden bepaalde bevoegdheden en taken toegewezen aan één specifieke minister,⁸ aan een afgebakende groep van overheidsdiensten⁹ of aan één specifieke overheidsdienst.¹⁰

⁸ Zie de artikelen 16, § 1, en 33, § 2, van het voorontwerp.

⁹ Meer bepaald aan de “overheid met bevoegdheid op zee” zoals gedefinieerd in artikel 3, 12°, van het voorontwerp.

Het is weliswaar niet onverenigbaar met de beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten, dat – onder bepaalde voorwaarden – bevoegdheden of taken zouden worden gedelegeerd aan een bepaalde minister¹¹ of een bepaalde overheidsdienst,¹² maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe aan de Koning toekomt om zulk een delegatie te verlenen en niet aan de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toebehoort (artikel 37 van de Grondwet).

Deze delegaties aan een specifieke minister, aan een besloten groep van overheidsdiensten of aan een specifieke overheidsdienst of ambtenaar zouden in beginsel moeten worden vervangen door een delegatie aan de Koning. Indien de betrokken delegatiebepalingen in het voorontwerp worden behouden, zou in de memorie van toelichting het best worden verduidelijkt welke de aard is van de aldus gedelegeerde bevoegdheden en of deze van verordenende of individuele aard zijn.

6. In artikel 2 van het voorontwerp worden de Europese richtlijnen opgesomd waarvan het voorontwerp een gedeeltelijke omzetting vormt. Het verdient aanbeveling om bij het ontwerp van wet een aantal omzettingstabellen te voegen. Dergelijke tabellen zijn immers zeer nuttig voor zowel de wetgevende vergadering die het betrokken ontwerp behandelt, als degene voor wie de wetgeving bestemd is.¹³

Voorts doet onder meer de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting ervan blijken dat met betrekking tot bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling nog de overeenstemming ervan met het internationaal en Europees recht zal moeten worden nagezien. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting weer te geven aan welke bepalingen van internationaal of Europees recht met de ontworpen wet uitvoering wordt gegeven.

¹⁰ Zijnde een van de overheidsdiensten die kwalificeren als “overheid met bevoegdheid op zee” overeenkomstig artikel 3, 12°, van het voorontwerp.

¹¹ Zo mag een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Wat betreft de delegatie van bepaalde individuele beslissingen kan worden aanvaard dat bv. de minister op zijn beurt deze bevoegdheid aan een ambtenaar toevertrouwt, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door te bepalen in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria vast te leggen waardoor de ambtenaar zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten laten leiden, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt. Eventueel kan ook, ter vrijwaring van het beginsel van de eenheid van de uitvoerende macht en van de regel dat de ministers politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Parlement, aan de minister de mogelijkheid geboden worden om de handelingen van de door hem aangewezen ambtenaar te herzien.

¹² Een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling kan enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate dat zij een beperkte draagwijdte heeft en van een zodanig technische aard is dat er mag van worden uitgegaan dat de instelling in kwestie die de betrokken reglementering dient toe te passen of er toezicht moet op uitoefenen, ook het best geplaatst is om deze met kennis van zaken uit te werken.

¹³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 193, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna “*Handleiding Wetgevingstechniek*” genoemd.

7. Een memorie van toelichting is bedoeld om aan te geven waarom de ontworpen regeling aan de wetgevende vergadering wordt voorgelegd, welke de uitgangspunten en de eraan ten grondslag liggende doelstellingen zijn, en waaruit de essentiële wijzigingen bestaan die er in de geldende wetgeving mee worden aangebracht. Meer in het bijzonder kan een memorie van toelichting door middel van een artikelsgewijze bespreking de lezer een goed beeld geven van de precieze strekking van elke bepaling afzonderlijk en kan zij hem op een proactieve wijze antwoorden verstrekken op vragen die bij hem kunnen rijzen als hij de nieuwe regels moet toepassen.¹⁴ Dit geldt *a fortiori* wanneer het gaat om een grondig vernieuwd rechtskader zoals *in casu* het geval is.

Wat dat betreft moet worden vastgesteld dat de memorie van toelichting bij het voorontwerp in bepaalde van haar onderdelen in vrij algemene bewoordingen is opgesteld waardoor zij niet steeds van aard is om een goed inzicht te verstrekken in de beoogde draagwijdte van de ontworpen regeling.¹⁵ Daarenboven vertoont de memorie van toelichting diverse onvolkomenheden op het vlak van verwijzingen en is de inhoud ervan op verschillende punten inhoudelijk discordant met de tekst van het voorontwerp. Het spreekt voor zich dat hierdoor het nut dat een memorie van toelichting ongetwijfeld kan hebben, wordt aangetast. Hierna volgen enkele voorbeelden van dergelijke onvolkomenheden en discordanties die zullen moeten worden weggewerkt.

In verband met de vergunningsplichtige activiteiten, bedoeld in artikel 16, § 1, 7°, van het voorontwerp, vermeldt de memorie van toelichting dat daarbij wordt gekeken “naar de aard van de uitvoerder van de activiteit”. Dit moet worden aangepast, aangezien volgens de tekst van artikel 16 van het voorontwerp de aard van de activiteiten bepaalt of een activiteit vergunningsplichtig is of niet. In de commentaar bij artikel 30 van het voorontwerp wordt verwezen naar artikel 3, 19°, ervan, terwijl er moet worden gerefereerd aan artikel 3, 27°, van het voorontwerp. In artikel 3, 27°, van het voorontwerp, wordt het begrip “directe lozing” (“rejet direct”) gedefinieerd. In de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting worden de begrippen “directe lozing” en “rechtstreekse lozing” blijkbaar door elkaar gebruikt. Er zou integendeel op een eenvormige wijze moeten worden aangesloten bij de terminologie die in de tekst van het voorontwerp wordt gebruikt. In de commentaar die de memorie van toelichting geeft bij artikel 54 van het voorontwerp moet de verwijzing naar “artikel 63” van de ontworpen wet worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 59” ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

8. De inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp doet ervan blijken dat de desbetreffende begrippen worden omschreven voor de toepassing van de ontworpen wet “behoudens uitdrukkelijke afwijking, in de op grond ervan genomen uitvoeringsbesluiten”. Overeenkomstig de beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgever en de Koning

¹⁴ Zie eveneens *Handleiding Wetgevingstechniek*, nr. 3.13.

¹⁵ In dit advies worden hiervan diverse voorbeelden gegeven bij de artikelsgewijze opmerkingen.

moeten de essentiële beleidskeuzes door de wetgever worden vastgesteld en kan de nadere uitwerking ervan aan de uitvoerende macht worden overgelaten. Indien de draagwijdte van de inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp erin zou bestaan dat aan de Koning de algemene bevoegdheid wordt verleend om in een afwijkend begrippenapparaat te voorzien, zou dergelijke bevoegdheidsdelegatie niet in overeenstemming zijn met de voornoemde beginselen. Op zijn minst zouden in het voorontwerp een aantal criteria moeten worden ingeschreven op grond waarvan de Koning afwijkende begrippen kan hanteren, dan wel zou hij dergelijke bevoegdheid moeten putten uit de wetsbepalingen waaraan de betrokken koninklijke besluiten uitvoering beogen te geven. De gemachtigde werd om bijkomende toelichting verzocht met betrekking tot de aangehaalde zinsnede in de inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp. Bij die gelegenheid bevestigde de gemachtigde dat de zinsnede “en, behoudens uitdrukkelijke afwijking, in de op grond ervan genomen uitvoeringsbesluiten” zal worden weggelaten.

9. In artikel 3, 3°, van het voorontwerp wordt onder meer als “bescherming” omschreven “het geheel van maatregelen nodig voor het behoud, de ontwikkeling, het herstel en het duurzaam beheer van het marien milieu”. In andere bepalingen van het voorontwerp en in de memorie van toelichting wordt evenwel niet gerefereerd aan het aspect “ontwikkeling”, maar wordt enkel melding gemaakt van het “behoud of herstel”¹⁶ of van de “bescherming”.

De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Na consultaties van de ngo’s is inderdaad besloten om ontwikkeling niet verder te behouden in de opsomming. Bij ontwikkeling wordt vaak gedacht aan de ‘creatie’ van natuur. Dit kan een gevaarlijk concept zijn aangezien mariene ecosystemen zich nog veel minder dan terrestrische systemen laten ‘maken’ en beleid dient zich dus ook in de eerste plaats op behoud en herstel te focussen. Door ontwikkeling niet in dezelfde adem te noemen als behoud en herstel vermijden we de illusie dat deze doelstelling zich op hetzelfde niveau bevindt. Bij de herwerking zullen we ‘ontwikkeling’ dan ook schrappen in artikel 3, 3°.”

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde gedane suggestie om in artikel 3, 3°, van het voorontwerp, de verwijzing naar “de ontwikkeling” weg te laten.

10. In artikel 3, 16°, van het voorontwerp wordt in de omschrijving van het begrip “reder” tevens verwezen naar de hoedanigheid van “scheepsgebruiker”. Er werd aan de gemachtigde gevraagd waarom dergelijke verwijzing voorkomt in de betrokken begripsomschrijving, terwijl dit niet het geval is in de overeenkomstige begripsomschrijving in het Belgisch Scheepvaartwetboek en dergelijke verwijzing bovendien niet goed spoort met de omschrijving van de begrippen “rederschap”, “scheepsgebruiker” en “exploitant” in respectievelijk artikel 3, 17°, 18° en 28°, van het voorontwerp. De gemachtigde antwoordde dat “[h]et [inderdaad] aanbeveling [verdient] om in de tekst, waar reder staat, dit te vervangen door ‘reder en scheepsgebruiker’ en in de definitie de verwijzing naar scheepsgebruiker te verwijderen”. Met deze werkwijze kan worden ingestemd.

¹⁶ Zie bv. de artikelen 3, 21°, 6, § 5, en 11, § 1, van het voorontwerp.

11. Aan de gemachtigde werd de vraag voorgelegd wat in artikel 3, 20°, van het voorontwerp, waarin het begrip “instandhoudingsdoelstellingen” wordt omschreven, de draagwijdte is van de woorden “in voorkomend geval”. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De bedoeling van de habitatrichtlijn is om [tot] een coherent Europees ecologisch netwerk te komen. Hiervoor worden enerzijds prioritaire habitattypes geïdentificeerd die vanuit de Europese instellingen verplicht zijn om te beschermen, anderzijds is voor de coherentie van het marien ecologisch netwerk ook nodig om bijkomende gebieden aan te duiden die kunnen dienen als overgangszones tussen de prioritaire habitattypes. Het is dus niet altijd zo dat Natura 2000-zones volledig samenvallen met de door Europees te beschermen habitats. Verder bevat de habitatrichtlijn ook een lijst van de te beschermen soorten, sommige van deze soorten hebben echter geen vaste habitat (bv. bepaalde zeezoogdieren). Instandhoudingsdoelstellingen kunnen soms wel vastgelegd worden voor bepaalde soorten die Europees te beschermen zijn waarbij het Natura 2000-gebied niet aangeduid is voor deze soort aangezien het niet zijn vaste habitat is. Het is hierdoor dat de zinsnede ‘in voorkomend geval’ gebruikt wordt.”

Het verdient aanbeveling om de aangehaalde verduidelijking te integreren in de commentaar die is opgenomen in de memorie van toelichting.

12. In artikel 3, 22°, van het voorontwerp wordt het begrip “beschermingsdoelstellingen” omschreven. Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze deze categorie van doelstellingen zich verhoudt tot de in artikel 3, 20°, van het voorontwerp omschreven categorie van de “instandhoudingsdoelstellingen” en of het de bedoeling is om tussen beide concepten een rangorde in te stellen.

Hierop antwoordde de gemachtigde:

“Beide concepten dienen een gelijkaardige functie. Instandhoudingsdoelstellingen zijn echter grotendeels Europeesrechtelijk bepaald van inhoud, opstelling en functie en worden in de context van Natura 2000-gebieden gebruikt. De bedoeling van de twee verschillende termen is juist om geen verwarring te creëren tussen de statuten van verschillende mariene beschermde gebieden. Zo is het nog niet zeker, gelet op het geringe aantal activiteiten die toegelaten zijn in een marien reservaat, of een gelijkaardig concept als een passende beoordeling wel moet ingevoerd worden voor een marien reservaat. Een rangorde is niet voorzien hoewel de beschermingsdoelstellingen van een marien reservaat in de praktijk waarschijnlijk strenger zullen zijn dan de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied (in de mate dat er ook een overlap is tussen beide gebieden).”

Het verdient aanbeveling om ook deze verduidelijking in de memorie van toelichting te verwerken.

13. Aan de gemachtigde werd de vraag gesteld of duidelijkheidshalve niet moet worden gepreciseerd welke regels worden bedoeld in artikel 3, 25°, tweede lid, a), van het voorontwerp, met de “toepasselijke regels van internationaal recht”.

De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Deze uitzonderingsmogelijkheid is grotendeels overgenomen uit het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de

Atlantische Oceaan en viseert in de eerste plaats het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973, zoals gewijzigd bij het daarop betrekking hebbende Protocol van 1978 maar het OSPAR-verdrag voorziet ook ‘andere toepasselijke internationale regelgeving’.

Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen en daarbij aan te geven welke “andere toepasselijke internationale regelgeving” daarbij wordt bedoeld.

14. In artikel 3, 25°, tweede lid, c), van het voorontwerp, ontbreken in de Franse tekst de woorden “ou de matières”, zoals die wel voorkomen in de Nederlandse tekst en in de Franse tekst van onder meer artikel 3, 25°, tweede lid, a) en b), van het voorontwerp. De Franse tekst van artikel 3, 25°, tweede lid, c), dient op dit punt te worden aangevuld.

15. In de omschrijving van het begrip “verbranding”, in artikel 3, 26°, eerste lid, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “de verbranding aan boord van een schip of offshore-installatie”. De definitie van “verbranding” in artikel 1, h), van het OSPAR-verdrag,¹⁷ bevat geen dergelijke beperking. De gemachtigde stelt voor om de zinsnede “aan boord van een schip of offshore-installatie” weg te laten uit de definitie van “verbranding” in artikel 3, 26°, eerste lid, van het voorontwerp.¹⁸ Dit voorstel kan worden bijgetreden.

16. Naar het zeggen van de gemachtigde wordt met de zinsnede “in overeenstemming met toepasselijke regels van internationaal recht”, in artikel 3, 26°, tweede lid, van het voorontwerp, “in de eerste plaats gedacht aan het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972”. Ook deze verduidelijking wordt het best in de memorie van toelichting opgenomen.

17. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe het bepaalde in artikel 3, 27°, eerste lid, b), van het voorontwerp, zich verhoudt tot het tweede lid, b), van dezelfde bepaling, aangezien deze laatste uitzondering elke lozing via pijpleidingen lijkt te omvatten en deze ook vervat zit in het eerste lid, b), en of deze laatste bepaling dan overbodig is of op een andere wijze dient te worden begrepen.

De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Deze bepaling is niet overbodig. Artikel 3, 27° eerste lid, b) bepaalt dat de storting ‘onder de zeebodem’ gebeurt. Met lozingen onder de zeebodem via het vasteland wordt onder meer de praktijk in Zweden bedoeld waarbij nucleair afval onder de zeebodem wordt opgeslagen en waarbij de opslagplaats toegankelijk is via een tunnel vanaf het vasteland.

¹⁷ Zie artikel 3, 39°, van het voorontwerp.

¹⁸ Er zou ook kunnen worden teruggegrepen naar de wet van 21 juni 2004 ‘houdende instemming met het Protocol van 1996 bij het Verdrag van 1972 inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afvalstoffen, en met de Bijlagen 1, 2 en 3, gedaan te Londen op 7 november 1996’. In artikel 1.5.1 van het betrokken protocol wordt in de definitie van “verbranding op zee” verwezen naar “de verbranding aan boord van een schip, platform of ander kunstmatig bouwwerk in zee van afval of andere materie”.

Het tweede lid, b) is er gekomen op vraag van het Vlaams Gewest en viseert de idee waarbij er bv. een haven uitgebaggerd wordt en een pijpleiding gebruikt wordt om de uitgebaggerde specie via deze pijpleiding in zee te lozen op de zeebodem en dus niet er onder. Ter volledigheid, deze praktijk vindt momenteel niet plaats in België.”

De verhouding tussen beide bepalingen wordt het best nader verduidelijkt in de memorie van toelichting.

18. In de Nederlandse tekst van de omschrijving van het begrip “preventieve maatregelen”, in artikel 3, 29°, van het voorontwerp, dient – zoals door de gemachtigde werd bevestigd – de zinsnede “waardoor een dreigende verontreiniging of schade ontstaan is” te worden vervangen door de zinsnede “die aanleiding geeft tot een dreiging van verontreiniging of schade”. Op die wijze wordt tevens beter aangesloten bij de redactie van de Franse tekst van de betrokken omschrijving.

19. In artikel 3, 32°, van het voorontwerp wordt de term “dreigend” omschreven als “met een voldoende waarschijnlijkheid dat dit zich in de nabije toekomst zal voordoen”. De woorden “voldoende waarschijnlijkheid” zijn voor een gevarieerde invulling vatbaar. De gemachtigde verklaarde dat deze definitie is geïnspireerd door de definitie in artikel 2.9, van de richtlijn milieuschade¹⁹ en aldus conform daarmee moet worden geïnterpreteerd. De memorie van toelichting wordt het best met een verduidelijking in die zin aangevuld.

20. In de omschrijving van “marien ruimtelijk plan”, in artikel 3, 33°, van het voorontwerp, wordt verwezen naar “ecologische, economische, sociale en veiligheidsgebonden doelstellingen” d.w.z. dat, benevens de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, tevens melding wordt gemaakt van het concept inzake “veiligheidsgebonden doelstellingen”. Aan de gemachtigde werd gevraagd om de draagwijdte van dit laatste begrip toe te lichten en of dit niet reeds vervat zit in de “ecologische, economische en sociale doelstellingen”.

De gemachtigde antwoordde:

“Artikel 6, 2. b) van Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning bepaalt bij de minimumeisen van een marien ruimtelijk plan *‘rekening houden met ecologische, economische en sociale aspecten, alsook met veiligheidsaspecten’*. Hoewel er gesteld kan worden dat dit inderdaad reeds vervat zit in ecologische, economische en sociale doelstellingen, lijkt de geciteerde passage er toch op te wijzen dat er hier op Europees vlak discussie over bestaat. Veiligheidshalve is dit dan ook expliciet opgenomen.”

De gemachtigde verstrekke voorts nog de volgende verduidelijking in verband met de beoogde veiligheidsaspecten:

“In de eerste plaats wordt hier gedacht aan de maritieme veiligheid. Veel van de activiteiten die onderdeel zijn van een marien ruimtelijk plan kunnen een impact hebben

¹⁹ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 ‘betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade’ (hierna verkort: richtlijn milieuschade). Artikel 2.9, van die richtlijn omschrijft de “onmiddellijke dreiging van schade” als “een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen”.

op de veiligheid van scheepvaart. Het plaatsen van windmolens zorgt bijvoorbeeld voor obstakels voor de navigatie, het is ook daarom dat bij het bepalen van geschikte locaties voor windparken een voldoende grote afstand moet gehouden worden van drukke scheepvaartroutes en er ook een veiligheidszone rond de parken wordt aangeduid. Echter bij ruimte toe te wijzen aan windparken dient er ook rekening gehouden te worden met de luchtvaartveiligheid en de aanvliegroutes aangezien de nieuwe generatie windmolens steeds hoger worden. Bij het bepalen van zones voor zandwinning dient er dan weer rekening gehouden te worden met het feit dat kustnabije zandbanken in de zee een belangrijke rol spelen in het beperken van overstromingsrisico's en dat deze dus best niet opengesteld worden voor zandwinning. Afhankelijk van de specifieke activiteit zijn er dus verschillende elementen waarbij rekening gehouden moet worden op vlak van veiligheid.

Het risico met een bindende definitie te voorzien voor wat er onder veiligheidsaspecten moet verstaan worden, is enerzijds dat er makkelijk bepaalde risico's kunnen vergeten worden en anderzijds dat er geen rekening kan gehouden worden met toekomstige guidance documenten van de EU over de interpretatie van artikel 6.2 b) en de elementen waarmee hier rekening dient gehouden te worden.”

Ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving en de rechtszekerheid zou in de tekst van het voorontwerp niettemin het best een omschrijving worden opgenomen van de beoogde “veiligheidsgebonden” doelstellingen.

21. In artikel 3, 36°, van het voorontwerp schrijve men “Unielijst: de in artikel 4 van de Verordening invasieve uitheemse soorten bedoelde lijst van ...”. De zinsnede “in uitvoering van de Verordening invasieve uitheemse soorten” kan dan worden weggelaten.

22. In de omschrijving van de verdragsteksten in artikel 3, 39° tot 41°, van het voorontwerp, kan de vermelding van de instemmingswetten worden geschrapt. Dergelijke vermelding is immers niet noodzakelijk voor het identificeren van de betrokken verdragen, terwijl ermee een verkeerde indruk zou kunnen worden gewekt op het vlak van de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de regeling in de verdragen in kwestie en over de voorwaarden voor de inwerkingtreding ervan in de interne rechtsorde. In de omschrijving die voorkomt in artikel 3, 39° en 40°, van het voorontwerp, wordt het woord “ondertekend” bovendien het best vervangen door het woord “gedaan”.²⁰ Aan het einde van artikel 3, 40°, van het voorontwerp, schrijve men bovendien “... en potentieel gevaarlijke stoffen, gedaan te Londen op 15 maart 2000”.

²⁰ Gelijkaardige opmerkingen kunnen worden gemaakt bij nog andere bepalingen van het voorontwerp, zoals bij sommige onderdelen van de opsomming van internationale en Europeesrechtelijke teksten in artikel 7.

Artikel 5

23.1. Overeenkomstig artikel 5, § 2, van het voorontwerp, is de ontworpen regeling van toepassing op militaire activiteiten, met uitzondering van activiteiten van zowel de Belgische krijgsmacht als geallieerde strijdkrachten die dringend of onontbeerlijk zijn voor de veiligheid van het land of die een geclassificeerd karakter hebben.

Overeenkomstig artikel 5, § 3, van het voorontwerp, kan de Koning andere uitzonderingen bepalen teneinde militaire activiteiten van zowel de Belgische krijgsmacht als geallieerde strijdkrachten vrij te stellen van zekere bepalingen van de ontworpen wet. De Koning kan hieraan voorwaarden koppelen. De praktische maatregelen voor de invulling en omkadering van deze voorwaarden maken het voorwerp uit van een protocolakkoord tussen de minister bevoegd voor het marien milieu en de minister van Defensie.

De gemachtigde verstrekte de volgende toelichting bij artikel 5 van het voorontwerp:

“In de Europese milieuwetgeving wordt vaak een uitzondering voorzien voor activiteiten van Defensie (zie bv. artikel 1 lid 3 Richtlijn 2011/92/EU, artikel 4 lid 6 Richtlijn 2004/35/EG, artikel 2 lid 2 Richtlijn 2008/56/EG, artikel 2 lid 2 van Richtlijn 2014/89/EU). Dit artikel poogt rekening te houden met deze uitzonderingen om zo de nationale veiligheid te waarborgen.”

Het is inderdaad zo dat in diverse van de betrokken Europese richtlijnen wordt uitgegaan van een uitzonderingssituatie voor militaire activiteiten. Daarbij wordt dan veelal het desbetreffende principe omschreven zonder nadere uitwerking daarvan. Zo beperkt bijvoorbeeld artikel 2, lid 2, van richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 ‘tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning’ zich tot de vermelding dat de richtlijn niet van toepassing is op activiteiten die uitsluitend de landsverdediging of de nationale veiligheid dienen. Het in artikel 5 van het voorontwerp ingeschreven principe sluit hierbij weliswaar aan, maar niettemin roept de wijze waarop de paragrafen 2 en 3 aan dat principe uitwerking geven in de interne rechtsorde, diverse vragen op.²¹

23.2. Terwijl in artikel 5, § 2, wordt uitgegaan van een volledige uitsluiting van de in die paragraaf omschreven militaire activiteiten van de toepassing van de ontworpen wet, wordt in artikel 5, § 3, voorzien in de bevoegdheid van de Koning om – “[n]aast het bepaalde bij de vorige paragraaf” “andere uitzonderingen” (in de Franse tekst “d’autres exemptions”) te bepalen teneinde militaire activiteiten vrij te stellen van “zekere bepalingen van deze wet”.

De algehele uitsluiting van de toepassing van de ontworpen wet, in artikel 5, § 2, zal kunnen gebeuren ten aanzien van activiteiten van de Belgische krijgsmacht en de geallieerde strijdkrachten “die dringend of onontbeerlijk zijn voor de veiligheid van het land” of “die een geclassificeerd karakter hebben”.

²¹ Wat artikel 5, § 1, van het voorontwerp betreft, wordt verwezen naar hetgeen in dit advies over de bevoegdheid wordt opgemerkt.

Er wordt niet geëxpliciteerd welke organen tot de betrokken uitsluiting zullen kunnen besluiten. Zal hierbij nog een rol zijn weggelegd voor de Koning of is het de bedoeling dat ook elke ambtenaar die overeenkomstig het koninklijk besluit van 24 maart 2000 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen’ bevoegd is tot classificatie, militaire activiteiten zal kunnen onttrekken aan de toepassing van de ontworpen wet? Dergelijke bevoegdheid zou erop neerkomen dat de betrokken ambtenaren over de vrijstelling van de toepassing van de wet zouden kunnen oordelen, hetgeen niet in overeenstemming zou zijn met de publiekrechtelijke regels waaronder artikel 108 van de Grondwet. Het al dan niet geclassificeerd karakter van bepaalde activiteiten zou daarenboven weliswaar bijzondere maatregelen en nadere regels kunnen vereisen om het geclassificeerd karakter bij de uitvoering van de wet niet te schenden, maar het is niet evident om op basis daarvan de betrokken activiteiten zonder meer uit te sluiten van het toepassingsgebied van de ontworpen wet. De verhouding tussen de ontworpen regeling op dat punt en de regeling die inzake classificatie is vervat in het voornoemde koninklijk besluit van 24 maart 2000, en die primair op het classificeren van documenten veeleer dan van activiteiten betrekking heeft, zou wat dat betreft op een meer expliciete wijze in de tekst van de ontworpen bepaling tot uitdrukking moeten worden gebracht.

De onduidelijkheid van artikel 5, § 2, van het voorontwerp, wordt in de hand gewerkt doordat erin tevens wordt bepaald dat, “[v]oor zover mogelijk (...) elk van de voornoemde instanties redelijke en passende maatregelen [neemt] om de bedoelde activiteiten uit te voeren in overeenstemming met de opzet van deze wet”. De vraag rijst niet enkel wanneer de bedoelde mogelijkheid zich zal voordoen, maar ook welke de normatieve meerwaarde is van dergelijke bepaling, temeer daar er in dat verband blijkbaar niet in een specifieke toezichts- en handhavingsregeling is voorzien.

Afgezien van de verhouding tot de mogelijkheid tot algehele uitsluiting van de ontworpen wet die onvoldoende duidelijk is, moet – wat artikel 5, § 3, van het voorontwerp betreft – worden vastgesteld dat erin aan de Koning een te onbepaalde bevoegdheid wordt verleend om militaire activiteiten “van zekere bepalingen van [de] wet” vrij te stellen. De wetgever zelf zou minstens de basiselementen, de voorwaarden²² of de criteria moeten vastleggen op basis waarvan de Koning kan vrijstellen van de toepassing van bepalingen van de wet, zo niet zou de ontworpen bepaling erop neerkomen dat de Koning er vrij over oordeelt welke bepalingen van de wet worden toegepast op de militaire activiteiten en welke andere bepalingen niet. Om in overeenstemming te zijn met de publiekrechtelijke regels zou de bevoegdheid van de Koning om op dergelijke wijze in te grijpen op het vlak van de toepassing van de wet, moeten zijn gesteund op een meer afgebakende bevoegdheidsdelegatie in de wet. Onderdeel van die nadere afbakening kan dan ook eventueel bestaan uit de vermelding van de wetsartikelen waaromtrent de wetgever aan de Koning de bevoegdheid wil verlenen om ervan vrij te stellen.

²² In artikel 5, § 3, van het voorontwerp wordt het aan de Koning overgelaten om voorwaarden te koppelen aan de vrijstelling en wordt tevens bepaald dat “[d]e praktische maatregelen voor de invulling en omkadering van deze voorwaarden (...) het voorwerp [uitmaken] van een protocolakkoord tussen de minister en de minister van Defensie”. Afgezien van de vraag of in de ontworpen bepaling wel melding hoeft te worden gemaakt van het sluiten van een protocolakkoord aangezien dit veeleer aan een intern-bestuurlijke handeling refereert, zal de regeling met betrekking tot het bepalen van de voorwaarden hoe dan ook het best worden herzien, rekening houdend met de conclusie die zich in dit advies ten aanzien van artikel 5 van het voorontwerp opdringt.

23.3. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 5 van het voorontwerp niet als zodanig doorgang kan vinden en bijkomend nog aan een grondig onderzoek dient te worden onderworpen.

Artikel 6

24. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd zal in artikel 6, § 2, van het voorontwerp, ook nog melding worden gemaakt van het beginsel van het hoog beschermingsniveau en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden.²³

25. Aan artikel 6, § 2, van het voorontwerp, ligt volgens de gemachtigde de bedoeling ten grondslag om de erin beschreven verplichting tot eenieder uit te breiden. Om die reden dient de zinsnede “nemen de overheidsdiensten en de publieke en private rechtspersonen en natuurlijke personen”, in artikel 6, § 2, te worden vervangen door de woorden “neemt eenieder”.

26. In artikel 6, §§ 3 tot 7, van het voorontwerp, wordt een nadere omschrijving gegeven van de beginselen die in artikel 6, § 2, worden opgesomd. Aan de gemachtigde werd gevraagd in hoeverre deze omschrijvingen zijn afgestemd op internationale regelgeving, zoals het OSPAR-verdrag. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Er is nauw aangesloten op de bewoording van het OSPAR-verdrag maar er is niet geopteerd voor een verbatim-overname aangezien bijvoorbeeld in bijlage II, RL milieuaansprakelijkheid het herstel van milieuschade bereikt wordt door het milieu tot zijn referentietoestand terug te brengen door middel van primair, complementair en compenserend herstel. Hierdoor is het belangrijk om ook herstel onder het vervuiler-betaalt beginsel te brengen.”

De stellers van het voorontwerp kunnen er wel degelijk voor opteren om de betrokken beginselen in de wet zelf te definiëren. Zij doen er dan wel goed aan om te verifiëren of deze definities in lijn liggen met de laatste stand van het internationaal en het Europees recht. Tevens wordt dan het best verduidelijkt in de memorie van toelichting op welke internationale of Europeesrechtelijke teksten de stellers van het voorontwerp zich hebben geïnspireerd en verdient het aanbeveling om in voorkomend geval te verduidelijken in welk geval en op welke punten van de gangbare definities wordt afgeweken.

27. In artikel 6, § 4, van het voorontwerp, met betrekking tot het voorzorgsbeginsel, wordt melding gemaakt van de begrippen “verontreiniging” en het “inbrengen van stoffen, energie en materialen”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het vermelden van dergelijke begrippen niet neerkomt op een materiële inperking van het voorzorgsbeginsel welke niet voorkomt in internationaalrechtelijke teksten, zoals beginsel 15 van de Verklaring van Rio de

²³ De twee betrokken beginselen maken, rekening houdend met de in het voorontwerp geregelde aangelegenheid, daarvan effectief belangrijke aandachtspunten uit en komen reeds voor in andere milieugerelateerde normatieve teksten. Zie bv. artikel 1.2.1, § 2, van het Vlaamse decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’: “Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het *standstill*-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt”.

Janeiro ‘inzake Milieu en Ontwikkeling’ en artikel 3 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties ‘inzake klimaatverandering’²⁴, waarin veeleer de schade door elk menselijk handelen wordt beoogd. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Verontreiniging is gedefinieerd onder artikel 3, 4° en bevat een ruime omschrijving. Het is onduidelijk hoe dit een materiële beperking zou kunnen inhouden. Betreffende Beginsel 15 dient opgemerkt te worden dat dit beginsel geen definitie bevat van het voorzorgsbeginsel en artikel 3 UNFCCC focust zich op de toepassing van het voorzorgsbeginsel binnen een klimaatcontext. Betreffende ‘het inbrengen van stoffen, energie en materialen in het marien milieu’ zal dit vervangen worden door ‘het menselijk handelen’.”

Met de door de gemachtigde gedane suggestie tot aanpassing van de tekst van artikel 6, § 4, van het voorontwerp kan worden ingestemd. Tevens verdient het aanbeveling om, in het verlengde van de opmerking onder randnummer 26, de door de gemachtigde geschetste situering van de ontworpen bepaling ten aanzien van de voornoemde internationaalrechtelijke teksten te integreren in de memorie van toelichting.

28. In artikel 6, § 5, van het voorontwerp, wordt bepaald dat “de ecosystemen en de ecologische processen noodzakelijk voor het goed functioneren van het marien milieu” worden beschermd. Dergelijke omschrijving is zeer algemeen en zou, minstens in de memorie van toelichting, het best nader worden verduidelijkt.

Artikel 8

29. In artikel 8, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van een “maximale bewaartermijn die één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en in voorkomend geval, de integrale betaling van alle hiermee verbonden bedragen”. Dergelijke omschrijving van de beoogde maximale bewaartermijn is onvoldoende duidelijk. Naar het zeggen van de gemachtigde zal de omschrijving worden gepreciseerd en worden vervangen door de vermelding van een maximale termijn van tien jaar. In ieder geval zal erop moeten worden toegezien dat de maximale bewaartermijn in de wet zelf en op een voldoende nauwkeurige wijze wordt bepaald en dat die termijn niet langer is dan noodzakelijk.

30. Artikel 8, § 3, van het voorontwerp luidt:

“De Koning zal bij iedere vergunnings-, machtigings- en toelatingsprocedure de verwerkingsverantwoordelijke, de bestemmelingen en de verwerkingsprocedure van de persoonsgegevens en de bewaartermijn van de persoonsgegevens aanduiden. De Koning kan de minister machtigen om de verwerkingsverantwoordelijke en de bestemmelingen aan te duiden.”

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

²⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²⁵

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²⁶

In het licht van wat voorafgaat, zullen een aantal essentiële elementen waarvan de vaststelling in artikel 8, § 3, van het voorontwerp, nu aan de Koning wordt opgedragen, in de wet zelf moeten worden geregeld. De gemachtigde is zich daarvan bewust waar hij antwoordt:

“De bestemmingen moeten inderdaad in de wet worden opgenomen, de verwerkingsverantwoordelijke niet noodzakelijk. Immers zijn de 5 onderdelen die in de wet moeten komen de doelstelling, van wie de gegevens verwerkt mogen worden, welke gegevens, de bewaringstermijn en wie toegang heeft. De overheid met bevoegdheid op zee, zoals gedefinieerd in artikel 3, 12° zal nog toegevoegd worden als bestemmingen. De delegatie aan de Koning zal overeenkomstig aangepast worden.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 9

31. In artikel 9, § 2, van het voorontwerp wordt van drie categorieën van mariene beschermd gebied melding gemaakt. Bovendien in mariene reservaten en Natura 2000-gebieden, waarvan het rechtskader nader wordt uitgewerkt in de artikelen 10 en 11 van het voorontwerp, wordt in artikel 9, § 2, 3°, tevens voorzien in “andere mariene beschermde gebieden in uitvoering van internationale, Europese of nationale wetgeving”. In artikel 9, § 3, van het voorontwerp, wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om “de nadere regels voor de instelling van de mariene beschermde gebieden [vast te stellen]”. Luidens artikel 12, tweede lid, van het

²⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

²⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1), opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

voorontwerp kunnen de beschermingsmaatregelen het uitvoeren van bepaalde activiteiten aan voorwaarden onderwerpen of verbieden.

Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat de stellers van het voorontwerp thans geen idee hebben over de mogelijke draagwijdte die moet worden toegeschreven aan de categorie van mariene beschermd gebied, bedoeld in artikel 9, § 2, 3°, van het voorontwerp, maar dat van deze categorie in de ontworpen wet enkel melding wordt gemaakt omdat daardoor de mogelijkheid wordt geboden “om eventuele toekomstige internationale of Europese tendensen voldoende in rekening te brengen”.

Het bepaalde in artikel 9, § 2, 3°, van het voorontwerp betreft, afgezien van het te weinig afgebakende en onduidelijke karakter ervan, een hypothetische situatie waarmee op een proactieve wijze wordt beoogd in te spelen op eventuele toekomstige internationale of Europeesrechtelijke regelgeving. Dergelijk procedé van wetgeving moet worden vermeden al was het maar omdat erdoor rechtsonzekerheid dreigt te ontstaan en de Koning op grond van artikel 9, § 3, van het voorontwerp een bevoegdheid wordt gedelegeerd die onbepaald is, wat de mariene beschermde gebieden betreft die worden vermeld in artikel 9, § 2, 3°. Artikel 9, § 2, 3°, van het voorontwerp, dient derhalve te worden weggelaten. Indien de betrokken hypothese zich in de toekomst zou voordoen, zal de Koning in voorkomend geval trouwens nog ter uitvoering van artikel 7 van het voorontwerp, kunnen optreden.

Artikel 11

32. Er werd aan de gemachtigde gevraagd of de “passende beoordeling” waarvan melding wordt gemaakt in artikel 11, § 2, van het voorontwerp, niet het best nader wordt omschreven en of dergelijke beoordeling geen inspraak dient te impliceren. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“De habitatrichtlijn voorziet geen definitie van een passende beoordeling, hoewel in artikel 6.3 enigszins bepaald wordt wat het opzet is van een passende beoordeling. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat project in de context van de habitatrichtlijn niet dezelfde betekenis heeft als project in de context van richtlijn 2011/92/EU. Dit is niet geheel onlogisch, het aanleggen van een wandelpad is geen milieuvergunningsplichtige activiteit maar het aanleggen van een wandelpad in een natuurgebied kan wel gevolgen hebben voor het natuurgebied. Om het voorontwerp niet onnodig te bezwaren met dergelijke nuances is er een delegatie aan de Koning voorzien aangezien deze mate van detail beter geschikt is voor uitvoeringsbesluiten. Hierdoor kan er ook beter rekening gehouden worden met evoluties op Europees vlak in het kader van wat er allemaal in een passende beoordeling opgenomen dient te worden (zoals klimaatverandering).

Betreffende de inspraak dient opgemerkt te worden dat de habitatrichtlijn niet in een inspraakprocedure voorziet. Dit is ook deels te verklaren door het verruimde begrip project onder de habitatrichtlijn. In de huidige context worden ook bijvoorbeeld gemotoriseerde watersportwedstrijden binnen Natura 2000-gebied onderworpen aan een passende beoordeling terwijl dit geen projecten zijn onder Richtlijn 2011/92/EU. Een inspraakprocedure voorzien hierbij zou de procedure onnodig verzwaren. Indien de voorgenomen activiteit echter ook een project uitmaakt onder Richtlijn 2011/92/EU wordt de publieksinspraak via de milieuvergunningsprocedure verzekerd en wordt de passende beoordeling binnen deze procedure herkenbaar geïntegreerd. De beslissing in de passende

beoordelingsprocedure valt wel onder milieu-informatie die opgevraagd kan worden zoals bepaald in het Verdrag van Aarhus en deze wordt ook actief bekendgemaakt.”

Het verdient aanbeveling om de aangehaalde toelichting in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 13

33. De gemachtigde bevestigde dat artikel 13 van het voorontwerp op bepaalde punten zal worden aangevuld met het oog op een grotere overeenstemming met de Habitatrichtlijn.²⁷ Zo zal, in overeenstemming met artikel 12, lid 1, c), van de Habitatrichtlijn, in artikel 13 van het voorontwerp ook het “opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur” worden opgenomen als verboden handeling, en zal in de inleidende zin van artikel 13, § 2, van het voorontwerp, naar analogie van artikel 16, lid 1, van de Habitatrichtlijn, melding worden gemaakt van de voorwaarden volgens welke er geen andere bevredigende oplossing bestaat en de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

34. In artikel 13, § 1, 5° en 6°, van het voorontwerp wordt het opschrift van de wet van 28 juli 1981 niet correct weergegeven. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De verwijzing naar de wet zal verwijderd worden en vervangen worden door een verwijzing naar ‘VERORDENING (EG) Nr. 865/2006 VAN DE COMMISSIE van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer’ en de ‘VERORDENING (EG) Nr. 338/97 VAN DE RAAD van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer’ die voorzien in een striktere toepassing van CITES en rechtstreekse werking hebben.”

Hiermee kan worden ingestemd.

35. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat in de context van artikel 13, § 2, 2°, van het voorontwerp, wordt bedoeld met het begrip “wateren”. De gemachtigde antwoordde:

“Deze uitzonderingsmogelijkheid is in de richtlijn voorzien om rekening te houden met ernstige economische schade. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan beschermde soorten die de waterkwaliteit nefast beïnvloeden; in het kader van aquacultuur is waterkwaliteit een belangrijke voorwaarde voor de economische activiteit. Onder de voorwaarden bepaald in dit artikel zou dan een uitzondering kunnen toegestaan worden.”

Artikel 16, lid 1, b), van de Habitatrichtlijn voorziet in de mogelijkheid om een afwijking te bekomen “ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom”. Hieruit blijkt dat in artikel 16, lid 1, b), van de Habitatrichtlijn niet “water” in het algemeen wordt beoogd,

²⁷ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora’.

zoals uit het antwoord van de gemachtigde zou kunnen worden afgeleid, maar enkel “wateren” die als een vorm van eigendom kunnen worden gekwalificeerd. Ongetwijfeld worden hiermee in de eerste plaats binnenwateren beoogd die bijvoorbeeld de vorm aannemen van private visvijvers, maar hieronder zouden ook concessies voor aquacultuur in de Belgische mariene zeegebieden kunnen worden begrepen. Het verdient aanbeveling om ook met betrekking tot dit punt enige nadere duiding te verstrekken in de memorie van toelichting.

Artikel 15

36. De gemachtigde verstrekke in verband met het bepaalde in artikel 15, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, de volgende toelichting:

“Hoewel de uitzondering vooral beoogd wordt voor het gebruik van de toegestane uitheemse soorten voorzien in de aquacultuurverordening, voorziet artikel 8 Verordening Invasieve Uitheemse Soorten ook een vergunningssysteem voor invasieve uitheemse soorten. De voorwaarden van deze uitzondering zullen in de praktijk moeilijk verenigbaar zijn met de praktische omstandigheden van de Belgische Noordzee als ecosysteem.”

De vraag blijft wel nog of ook de uitzondering waarin wordt voorzien in artikel 15, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, valt in te passen in specifieke Europeesrechtelijke bepalingen en naar welke bepaling “uitgevoerd krachtens het Belgisch Scheepvaartwetboek” wordt verwezen in het laatstgenoemde lid van artikel 15, § 1. Een en ander wordt het best nog verduidelijkt in de memorie van toelichting.

37. In het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019, waarvan melding wordt gemaakt in artikel 15, § 2, van het voorontwerp, wordt niet gerefereerd aan maatregelen die door de dienst Marien Milieu worden verricht. Onder meer om die reden werd de gemachtigde om bijkomende toelichting verzocht met betrekking tot de draagwijdte van de ontworpen paragraaf. De gemachtigde verstrekke de volgende toelichting:

“Dit artikel diende als een aanvulling op het samenwerkingsakkoord waarbij verduidelijkt wordt dat de vertegenwoordiger bedoeld in artikel 8, §1, 2° een persoon betreft van de dienst Marien Milieu en waarbij in artikel 9 §1 verduidelijkt wordt ‘In afwijking van lid 1, geldt voor de invasieve uitheemse mariene soorten die exclusief voorkomen binnen de mariene gebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid of waarvoor het risico op vestiging of verspreiding exclusief binnen deze zone bestaat, dat de beslissing genomen wordt door het lid, vermeld in artikel 8, § 1, 2°, na overleg met het Comité.’

Dit kan eventueel geherformuleerd worden naar:

‘§ 2. Alle maatregelen betreffende invasieve uitheemse soorten in de zeegebieden worden genomen overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

§3. Voor hetgeen bepaald in paragraaf 2 kan de Koning de nadere regels vaststellen’.”

Het voorstel van de gemachtigde kan worden bijgetreden. De bedoeling van de stellers van het voorontwerp wordt er immers duidelijker tot uitdrukking mee gebracht. Tegelijk wordt erdoor de strafbaarstelling waarin artikel 44, § 3, 1°, van het voorontwerp, voorziet inzake het niet-naleven van de voorschriften vervat in artikel 15, §§ 2 en 3, van het voorontwerp, beter afgebakend.

Artikel 16

38. Artikel 16 van het voorontwerp beoogt de omzetting van de artikelen 2 en 4 en de bijlagen I, II en III 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’. Bijlage I bij de voormelde richtlijn bevat de projecten die in ieder geval onderworpen moeten worden aan een milieueffectenbeoordeling op basis van artikel 4.1 van richtlijn 2011/92/EU. Bijlage II bevat de projecten waarvoor de lidstaten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van vastgestelde drempelwaarden of criteria bepalen of het project al dan niet wordt onderworpen aan een milieueffectenbeoordeling (artikel 4.2 van richtlijn 2011/92/EU).

De stellers van het voorontwerp hebben er niet voor gekozen om de projecten uit de bijlagen I en II van richtlijn 2011/92/EU woordelijk om te zetten in het voorontwerp. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het voorontwerp kiest voor een andere benadering die verder gaat dan de Europese verplichtingen. In artikel 16, § 1, van het voorontwerp, wordt een “hybride opsomming” gehanteerd waarbij volgens de memorie van toelichting “enerzijds gekeken wordt naar de aard van de activiteit (1° tot 6°) en anderzijds naar de aard van de uitvoerder van de activiteit (7°)”.²⁸ Volgens de memorie van toelichting vallen de activiteiten uit de bijlagen I en II van de richtlijn in ieder geval onder één van de in het voorontwerp bedoelde categorieën. Het is voor de afdeling Wetgeving niet mogelijk om in het kader van haar onderzoek en de haar toegemeten tijd na te gaan of alle projecten uit de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU onder één van de in artikel 16, § 1, van het voorontwerp opgesomde activiteiten vallen.

39. Artikel 16, § 1, van het voorontwerp, strekt ertoe de in deze paragraaf opgesomde “activiteiten” te onderwerpen aan een vergunningsplicht. De onder 1° vermelde “offshore-installatie” is evenwel geen activiteit. Hierop gewezen, doet de gemachtigde volgende tekstsuggestie:

“Wij stellen voor de tekst te vervangen door ‘het opstellen of uitbaten van een offshore-installatie’ aangezien zowel de bouw als de operationele fase gedekt dient te worden door een milieuvergunning.”

Hiermee kan worden ingestemd.

²⁸ Zie in dat verband ook de opmerking onder randnummer 7.

40. Aan de gemachtigde werd gevraagd of ook baggerwerken vallen onder de categorieën bepaald in artikel 16, § 1, van het voorontwerp. De gemachtigde antwoordde:

“Baggerwerken vallen onder de vergunningsplichtige activiteiten aangezien de wijze waarop baggeren uitgevoerd wordt, valt onder het graven van sleuven. Voor baggeren uitgevoerd door het Vlaams Gewest in het kader van de haar toegewezen bevoegdheid inzake kustverdediging, kan er een vrijstelling gegeven worden in het geval bepaald in paragraaf 7 aangezien dit onder de EIA-richtlijn een bijlage 2-activiteit is (bijlage 2, 10, k).”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat baggerwerken vallen onder punt 2° van artikel 16, § 1, van het voorontwerp, “het graven van sleuven”. Het verdient aanbeveling om de memorie van toelichting met een verduidelijking in die zin aan te vullen.

41. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat artikel 16, § 2, van het voorontwerp, ertoe strekt om in een delegatie aan de Koning te voorzien om nog andere activiteiten vergunningsplichtig te maken. Daarbij wordt een expliciet doel genoemd, namelijk het beschermen van het marien milieu. Van dat doel wordt evenwel geen melding gemaakt in de tekst van het voorontwerp. Teneinde dit te verhelpen, wordt in samenspraak met de gemachtigde het volgende tekstvoorstel gedaan:

“§ 2. De Koning kan, met het oog op de bescherming van het marien milieu, andere activiteiten in de zeegebieden dan deze vermeld in paragraaf 1 onderwerpen aan een voorafgaande vergunning.”

42. Artikel 16, § 4, van het voorontwerp, luidt:

“Acties voor natuurherstel of -beheer door of in opdracht van de dienst Marien Milieu kunnen uitgezonderd worden van de vergunningsplicht vermeld in paragraaf 1.”

In de memorie van toelichting wordt bij die bepaling het volgende vermeld:

“In paragraaf 4 wordt er een mogelijkheid gegeven om acties voor actief natuurherstel vrij te stellen van de vergunningsplicht. Grindbedherstel is bijvoorbeeld een activiteit die de zeebodem ophooft en aldus volgens paragraaf 1 vergunningsplichtig zou zijn maar is juist een positieve actie voor het marien milieu.”

Het blijft evenwel onduidelijk welk orgaan erover zal oordelen of met betrekking tot de betrokken acties in een uitzondering op de vergunningsplicht zal worden voorzien. Ter wille van de rechtszekerheid zou de tekst van artikel 16, § 4, van het voorontwerp, op dat punt het best worden aangevuld.²⁹

²⁹ Tenzij ervan wordt uitgegaan dat dergelijke aanvulling overbodig is in het licht van de in artikel 16, § 5, van het voorontwerp, aan de Koning toegekende bevoegdheid (zie in dat verband evenwel de opmerking onder randnummer 44). Een expliciete aanvulling van artikel 16, § 4, heeft evenwel het voordeel van de duidelijkheid.

43. Artikel 16, § 5, van het voorontwerp, bevat een delegatie aan de Koning om “nadere regels” vast te stellen “[v]oor hetgeen bepaald in paragrafen 1, 2 en 4”. Deze delegatie is te onbepaald en daardoor te ruim. In de memorie van toelichting wordt erover het volgende vermeld:

“Deze delegatie omvat onder meer het opstellen van een procedure voor het bepalen welke bijkomende activiteiten vergunningsplichtig zijn, het vastleggen van kosten die gepaard gaan met deze vergunningsplicht, bepalen welke activiteiten rond natuurherstel vrijgesteld kunnen worden van de vergunningsplicht, ...”.

De bevoegdheid die in artikel 16, § 5, van het voorontwerp, aan de Koning wordt gedelegeerd, zou – mede op basis van de in de memorie van toelichting aangereikte elementen – nauwkeuriger moeten worden afgebakend.

Artikel 17

44. De inleidende zin van artikel 17 van het voorontwerp kan de indruk doen ontstaan dat de vergunningsprocedure samenvalt met de milieueffectenbeoordeling, die daar slechts een onderdeel van uitmaakt.³⁰ Om verwarring hieromtrent te voorkomen, wordt in samenspraak met de gemachtigde voor de inleidende zin van artikel 17 de volgende aanpassing voorgesteld:

“De procedure voor het verlenen van een vergunning, zoals bepaald in artikel 16, §§ 1 en 2, omvat onder meer een milieueffectenbeoordeling, die minstens uit de volgende stappen bestaat: ...”.

45. Met artikel 17, 2°, van het voorontwerp, wordt de omzetting beoogd van richtlijn 2011/92/EU, wat de raadgevingen betreft bedoeld in artikel 1.2, g), en de artikelen 6 en 7 van die richtlijn.

De memorie van toelichting vermeldt in dat verband het volgende:

“Dit artikel voorziet de omzetting van artikel 1.2. g) van de EIA-richtlijn die de procedure van een milieueffectbeoordeling voorziet. Dit ontwerp kiest, in tegenstelling tot de wet van 1999, om nauwgezet de bewoordingen van de EIA-richtlijn te gebruiken.

Dit ontwerp respecteert het prerogatief van de wetgevende macht door de minimale te ondernemen stappen reeds op wetsniveau te bepalen. Deze stappen komen overeen met deze bepaald in de EIA-richtlijn waarbij de stappen beschreven onder 2° ook reeds deel uitvoering geven aan artikel 6 en 7 van de EIA-richtlijn. (...)”.

³⁰ In de op te heffen wet van 20 januari 1999 maken de vergunning en de milieueffectenbeoordeling het voorwerp uit van twee aparte hoofdstukken. De gemachtigde lichtte toe dat er thans bewust voor wordt gekozen om deze opsplitsing in twee hoofdstukken niet te behouden aangezien dit voor onnodige verwarring zorgt. Uit artikel 24 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’ blijkt dat bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag op heden niet enkel rekening gehouden wordt met de resultaten van de milieueffectenbeoordeling maar ook met “de algemene doelstellingen en beginselen van de wet, in het bijzonder het beginsel van preventief handelen, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van duurzaam beheer”. Indien het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp om deze laatste toetsingsgrond aan de algemene beginselen van de wet ook in de toekomst nog mee te kunnen betrekken in de vergunningsbeoordeling, laat de tekstsuggestie ook deze mogelijkheid open.

Er moet worden vastgesteld dat de ontworpen omzetting uiterst onvolledig uitvalt. Hoewel in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat “het prerogatief van de wetgevende macht” wordt gerespecteerd doordat de minimale te ondernemen stappen reeds op het niveau van de wet worden bepaald, dient te worden opgemerkt dat wezenlijke onderdelen van de raadpleging niet geregeld worden. Zo vereist artikel 6 van de voornoemde richtlijn onder meer dat de lidstaten de te raadplegen instanties aanwijzen, dat zij de nadere regelingen betreffende deze raadplegingen vaststellen, alsook de nadere regelingen voor het informeren van het publiek en het raadplegen van het betrokken publiek. Tevens vereist de richtlijn dat het betrokken publiek “in een vroeg stadium” reële mogelijkheden tot inspraak dient te krijgen en daartoe het recht heeft opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de betrokken instanties voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen. Het voorontwerp voorziet evenmin in de termijnen zoals bedoeld in artikel 6.6 en 6.7 van dezelfde richtlijn. Een aantal essentiële elementen van de betrokken raadpleging zouden derhalve al in het voorontwerp moeten worden geregeld. Dit laatste zal met het oog daarop moeten worden aangevuld.

Artikel 18

46. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 18, §§ 2 en 3, van het voorontwerp, kunnen gelijkaardige opmerkingen worden gemaakt als die welke onder de randnummers 42 en 43 zijn gemaakt bij artikel 16, §§ 4 en 5, van het voorontwerp.

Artikel 19

47. Indien het effectief de bedoeling is dat BMM³¹ de in artikel 19, § 2, van het voorontwerp beoogde toelating verleent, dient ook in de Franse tekst te worden geschreven “l’UGMM peut donner l’autorisation” in plaats van “l’autorité compétente peut donner l’autorisation”.³²

Artikel 20

48. Het eerste lid van artikel 20 van het voorontwerp dient een paragraaf 1 uit te maken.

Artikel 21

49. Conform met de omschrijving van de “dienst Marien Milieu” (“le service Milieu Marin”), in artikel 3, 7°, van het voorontwerp, moeten aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 21, 1°, de woorden “en het advies van DG Leefmilieu” worden vervangen door de woorden “en het advies van de dienst Marien Milieu”.

³¹ Zie de omschrijving van “BMM” in artikel 3, 8°, van het voorontwerp.

³² Vgl. met artikel 20, § 2, van het voorontwerp.

Artikel 24

50. In artikel 24, § 1, van het voorontwerp, wordt niet langer melding gemaakt van het overleg “met de betrokken sectoren en instanties”, zoals wel het geval is in het op te heffen artikel 5bis van de wet van 20 januari 1999. De gemachtigde verklaarde dit als volgt:

“Het ontwerp bepaalt dat de procedure moet bepaald worden door de Koning, na overleg in de Ministerraad (artikel 24, §1). Het organiseren van overleg met betrokken sectoren en instanties en de manier waarop dit moet gebeuren wordt beter gecentraliseerd in één uitvoeringsbesluit om de leesbaarheid en de overzichtelijkheid van de procedure voor de betrokkenen te garanderen.”

De milieueffectenbeoordeling wordt evenmin nog langer vermeld in artikel 24, § 1, van het voorontwerp, als één van de stappen die de procedure minstens dient te omvatten. Met betrekking tot deze vaststelling deed de gemachtigde het volgende mee:

“Het weze duidelijk dat niemand de verplichting om een strategisch milieueffectenrapport op te stellen bij een marien ruimtelijk plan in twijfel trekt. Deze verplichting vindt echter zijn rechtsbasis in de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu. Een dubbele rechtsbasis in twee wetten voorzien, valt uit praktisch oogpunt niet aan te bevelen. Een verwijzing naar de betreffende wet in het uitvoeringsbesluit verdient de voorkeur en geeft ook beter weer dat de uitvoering van richtlijn 2001/42/EG onder de bevoegdheid van de minister van Leefmilieu valt, en niet onder deze bevoegd voor marien milieu.”

Het standpunt van de gemachtigde volgens hetwelk de leesbaarheid en de overzichtelijkheid van de procedure worden bevorderd door middel van het centraliseren van alle bepalingen op het niveau van het uitvoeringsbesluit, kan in beginsel worden bijgetreden. Dit neemt nochtans niet weg dat uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat aan artikel 24, § 1, van het voorontwerp, het opzet ten grondslag ligt om de minimale vereisten van de door de Koning vast te stellen procedure vast te leggen. Minstens het opstellen van een milieueffectenrapport behoort tot deze minimale vereisten zodat aldus daaraan zou moeten worden gerefereerd in artikel 24, § 1. Indien dit niet gebeurt, zou dit trouwens rechtsonzekerheid kunnen doen ontstaan met betrekking tot het naleven van deze verplichting.

51. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 24, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, moet het woord “vaststellen” worden geschrapt.

52. In artikel 24, § 2, van het voorontwerp, wordt bepaald dat het marien ruimtelijk plan bindend is. Aan de gemachtigde werd gevraagd om deze bepaling te verduidelijken door aan te geven wie gebonden is door het plan en welke onderdelen ervan bindend zijn. De gemachtigde verstrekke het volgende antwoord:

“Het Belgisch marien ruimtelijk plan bestaat momenteel uit

- Een koninklijk besluit;
- Bijlage betreffende de ruimtelijke analyse van de gebouwen
- Bijlage betreffende de ruimtelijke beleidskeuzes

- Bijlage betreffende de acties tot uitvoering van het plan
- Bijlage met het kaartmateriaal

De bepalingen in het koninklijk besluit, genomen op basis van artikel 24, § 2, zijn verordenend, dus zowel bindend voor particulieren als voor de verschillende overheden. De bijlages betreffende de ruimtelijke beleidskeuzes en de te ondernemen acties zijn bindend voor de federale overheid. De ruimtelijke analyse en het kaartmateriaal zijn informatief en illustratief. In § 4 zijn 2° en 3° dus bindend voor de federale overheid. Indien gewenst kan dit verder verduidelijkt worden in de tekst van het artikel of in de memorie.”

De delen van het plan die bindend zijn, moeten expliciet worden weergegeven in de tekst van het voorontwerp, temeer daar de niet-naleving van “de voorschriften vastgesteld door of krachtens artikel 24, § 2” strafrechtelijk gesanctioneerd wordt overeenkomstig artikel 44, § 2, 6°, van het voorontwerp, en in strafzaken een legaliteitsbeginsel geldt dat impliceert dat de strafbaarstelling voldoende nauwkeurig uit de wet valt af te leiden.

53. Nog in artikel 24, § 2, van het voorontwerp, moeten in de Nederlandse tekst de woorden “wordt door de Koning vastgesteld, na overleg in de Ministerraad” worden vervangen door de woorden “wordt door de Koning vastgesteld, bij een besluit dat is overlegd in de Ministerraad”.

54. Luidens het ontworpen artikel 24, § 3, van het voorontwerp, stelt de Koning een raadgevende commissie in om, in het kader van de procedure vermeld in paragraaf 1, een niet-bindend advies te formuleren. Er mag worden aangenomen dat de Koning op grond van die bepaling niet enkel kan voorzien in de oprichting van deze commissie, maar dat hij ook de samenstelling en de werking ervan kan regelen. Duidelijkheidshalve kan de delegatiebepaling van artikel 24, § 3, met de vermelding van de laatstgenoemde aspecten van de regeling worden aangevuld.

55. Aan het einde van artikel 24, § 4, 1°, van het voorontwerp, dienen de Nederlandse en de Franse tekst beter op elkaar te worden afgestemd (“in de zeegebieden”; “des espaces marins belges”).

Artikel 25

56. In de Franse tekst van artikel 25 van het voorontwerp stemmen de woorden “les règles supplémentaires” niet overeen met de woorden “nadere regels”, in de Nederlandse tekst. Wellicht moeten in de Franse tekst de woorden “les règles supplémentaires” worden vervangen door de woorden “les modalités”. Indien het integendeel de bedoeling zou zijn om aan de Koning effectief de bevoegdheid te verlenen om “bijkomende regels” vast te stellen, zal niet enkel de Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling moeten worden aangepast, maar zal ook in artikel 25 van het voorontwerp moeten worden aangegeven op grond van bijvoorbeeld welke criteria de Koning kan overgaan tot het vaststellen van de beoogde “bijkomende regels”.

Artikel 26

57. In artikel 26 van het voorontwerp wordt voorzien in de heffing van een retributie voor het beheer van de aanvraag en de uitvoering van de vergunning of toelating vermeld in artikel 25, met inbegrip van de onderzoeken door of in opdracht van de bevoegde overheid.

De kosten die de overheid oploopt bij het onderzoek van een vergunningsaanvraag kunnen als een retributie worden verhaald op de aanvrager wanneer die zelf een voordeel ontleent aan die vergunning en wanneer dat onderzoek ertoe strekt om na te gaan of aan alle vergunningsvoorwaarden is voldaan. Dat impliceert evenwel nog niet dat de financiering van het algemeen overheidstoezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door de overheid middels retributies zonder meer kan worden afgewenteld op de vergunninghouders. Aangezien de concrete invulling van “de onderzoeken door of in opdracht van de bevoegde overheid” en “de uitvoering van de vergunning of toelating” niet geheel duidelijk is, beschikt de afdeling Wetgeving niet over voldoende gegevens om te beoordelen of *in casu* kan worden gesproken van een retributie. Mocht deze laatste niet uitsluitend een vergoedend karakter hebben, zou de betrokken heffing een fiscaalrechtelijk karakter verwerven dat als gevolg zou hebben dat de wetgever zelf bepaalde elementen ervan zou moeten regelen en dat de ontworpen bepaling in het licht daarvan zou moeten worden aangevuld.

Artikel 27

58. In artikel 27 van het voorontwerp wordt de Koning gemachtigd om maatregelen te nemen voor de bescherming van het marien milieu met betrekking tot visserij in de zeegebieden. Dit artikel lijkt niet op zijn plaats te zijn onder hoofdstuk 6 van het voorontwerp dat de mariene ruimtelijke planning regelt. De gemachtigde verstrekke wat dat betreft de volgende toelichting:

“Er was hier inderdaad twijfel of deze bepaling het meest op zijn plaats was binnen dit hoofdstuk of dit beter onder hoofdstuk 4, afdeling 2 bescherming van soorten werd geplaatst. Er is ervoor geopteerd om dit dan toch onder dit hoofdstuk te situeren omdat deze maatregelen in de meeste gevallen ruimtegebonden zullen zijn (om bepaalde gevoelige habitats te beschermen) en het hierdoor aangewezen is om deze in het marien ruimtelijk plan op te nemen (om zo ook meer inspraak voor de burger in milieuaangelegenheden te verzekeren).”

Uit deze toelichting valt de bedoeling af te leiden om de beoogde beschermingsmaatregelen met betrekking tot visserij door de Koning te laten vaststellen in het marien ruimtelijk plan. Deze bedoeling blijkt evenwel niet uit de tekst van het voorontwerp. Indien de stellers van het voorontwerp de Koning willen machtigen om in het marien ruimtelijk plan dergelijke beschermingsmaatregelen op te nemen, dient deze machtiging op voldoende nauwkeurige wijze te worden geformuleerd in de tekst van het voorontwerp waarbij dan tevens wordt aangegeven welke maatregelen mogelijk zijn.

Artikel 29

59. Aan het einde van artikel 29, § 5, van het voorontwerp, is de aan de Koning verleende bevoegdheid op een andere manier omschreven in de Nederlandse (“de voorwaarden en nadere regels”) en in de Franse tekst (“les modalités”). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 32

60. Het is niet duidelijk wat in artikel 32 van het voorontwerp de draagwijdte is van “de nodige opvorderingsmaatregelen”. In het voorontwerp wordt niet bepaald welke maatregelen daarmee worden bedoeld. Hieromtrent om nadere verduidelijking verzocht, deelde de gemachtigde mee wat volgt:

“Hiermee bedoelen we het opvorderen van materiaal van derden zoals bedrijven indien het beschikbare materiaal niet toereikend blijkt te zijn voor het daadkrachtig aanpakken van een verontreiniging of schade.”

Ermee rekening houdend dat het ter wille van de rechtszekerheid aanbeveling verdient dat geen onduidelijkheid bestaat omtrent de beoogde maatregelen, stelt de gemachtigde voor om in het voorontwerp een omschrijving op te nemen van de in artikel 32 beoogde opvordering, die zou kunnen luiden als volgt:

“Een opvordering of opeising is een uitzonderlijk mechanisme, waardoor de openbare overheid prestaties oplegt aan fysieke personen of rechtspersonen, of zich het gebruik of de eigendom toe-eigent van roerende goederen of het gebruik van onroerende goederen, zonder dat de toestemming van die personen of van de houders van die goederen vereist is.”

Hiermee kan worden ingestemd.

61. De zinsnede “en dragen hiervoor de kosten”, die voorkomt in de Nederlandse tekst van artikel 32 van het voorontwerp, wordt niet weergegeven in de Franse tekst van die bepaling.³³ Ook deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 33

62. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat in artikel 33 van het voorontwerp wordt voorzien in de omzetting van artikel 6, (1), a), van het OPRC.³⁴ Het artikel bepaalt evenwel enkel wie de bevoegde overheid is overeenkomstig artikel 6, (1), a), (i), van het OPRC. De overige bepalingen, met name artikel 6, (1), a), (ii) en (iii), welke de verplichting

³³ Artikel 32 van het voorontwerp heeft betrekking op de (kosten voor de) in die bepaling bedoelde opvorderingsmaatregelen; in artikel 34 van het voorontwerp wordt uitgegaan van het principe volgens hetwelk de veroorzaker van een dreigende of reeds ingetreden verontreiniging of schade de kosten van de genomen noodmaatregelen draagt.

³⁴ Voor de definitie van “OPRC”, zie artikel 3, 40°, van het voorontwerp.

bevatten aan te duiden wie bevoegd is als operationeel meldpunt en wie om bijstand kan verzoeken namens de Staat, worden niet omgezet met de ontworpen bepaling. De gemachtigde lichtte dit toe als volgt:

“Het operationele meldpunt is het MRCC (maritiem reddings- en coördinatiecentrum) aangezien dit een Vlaamse instelling is, kan deze wet deze opdracht niet geven aan hen. Als verdragsstaat wordt wel voldaan aan deze verplichting. De regeling voor bijstandsverzoeken is reeds toegewezen op basis van andere wetgeving aan de marine component van het maritiem informatiekruispunt.”

In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 33 van het voorontwerp wordt gegeven, zou duidelijkheidshalve het best worden geëxpliciteerd dat ermee uitsluitend de omzetting wordt beoogd van artikel 6, (1), a), (i), van het OPRC.

63. In artikel 33, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, wordt het aan de betrokken overheid gelaten om er zelf over te oordelen of er noodmaatregelen worden genomen (“kan ambtshalve de nodige noodmaatregelen nemen”). Uit artikel 5 van het OPRC valt af te leiden dat er eerst een beoordeling moet gebeuren van het incident om te kunnen vaststellen of het al dan niet om olieverontreiniging gaat. Van zodra dit laatste vaststaat, legt het OPRC de verplichting op om onmiddellijk en doeltreffend (“*promptly and effectively*”) te reageren.³⁵

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de regeling in artikel 33, § 1, van het voorontwerp, op dit punt wel in overeenstemming is met het OPRC. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Wij menen dat de verplichtingen voortvloeiend uit het OPRC hierdoor afdoende gedekt worden. De verplichtingen uit artikel 5 bijvoorbeeld voorzien ook eerst een assessment van de situatie en legt geen verplichtingen op welke acties ondernomen moeten worden (behalve een informatieplicht aan landen die mogelijks beïnvloed kunnen worden).”

Het assessment waar de gemachtigde naar verwijst betreft enkel een onderzoek om te kunnen vaststellen of het al dan niet om olieverontreiniging gaat. Van zodra het evenwel vaststaat dat het om olieverontreiniging gaat, legt het OPRC verplichtingen op ten einde de olieverontreiniging te kunnen bestrijden. Doordat artikel 33, § 1, van het voorontwerp, de mogelijkheid open laat om ook omwille van andere redenen niet tot actie over te gaan, is het op dat punt niet in overeenstemming met de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 5 en 6, (1), a), (i), van het OPRC. Dat de memorie van toelichting verwijst naar een mogelijke samenloop van verontreiniging en een oorlogssituatie kan geen afbreuk doen aan de vaststelling dat de ontworpen bepaling geen enkele verplichting oplegt om te reageren.

Artikel 33, § 1, van het voorontwerp, zou beter moeten worden afgestemd op de bewoordingen van artikel 5 van het OPRC door te verwijzen naar de ernst van het voorval van olieverontreiniging in de context van de verplichting om op te treden. Daarbij kan dan tevens een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen de fase van de beoordeling van de betrokken gebeurtenis en de fase van het verplichte optreden ingeval de beoordeling in de eerste fase ervan heeft doen blijken dat het om een voorval van olieverontreiniging gaat.

³⁵ Zie artikel 6, (1), van het OPRC. De artikelen 5 en 6 van het OPRC omvatten aldus een middelenverbintenis.

Artikel 38

64. Indien in artikel 38, § 1, van het voorontwerp, uitsluitend verontreiniging of schade door koolwaterstoffen wordt beoogd, dient die bedoeling expliciet te worden vermeld in die bepaling, zoals nu in de Franse tekst al het geval is (“une pollution par les hydrocarbures”). In ieder geval mag er ook op dit punt tussen beide teksten geen verschil bestaan. Daarenboven kunnen vragen rijzen bij de verhouding die bestaat tussen het bepaalde in artikel 38, § 1, waar in de Nederlandse tekst op een algemene wijze melding wordt gemaakt van “verontreiniging of schade”, en artikel 38, § 3, waarin wordt bedoeld op “een verontreiniging of schade door koolwaterstoffen of andere schadelijke stoffen”. Er zal op moeten worden toegezien dat de regeling op dit punt coherent blijft.

Artikel 39

65. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat in artikel 39, § 3, van het voorontwerp, een aantal uitzonderingsgronden worden vermeld die “onder meer gehaald [zijn] uit artikel 4 van de Richtlijn Milieuschade en zijn aangevuld met de andere uitzonderingsgronden die in verdragen werden voorzien, waaronder die van artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen van 1996 opgesteld te Londen”. De gemachtigde verklaarde dat het gaat om artikel 3.2 van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, de artikelen 7.2 en 7.3 van de *International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea*, artikel 3.3 en 4 van het Internationaal Verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, artikel 10.1 van de *Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks* en artikel 4 van de richtlijn milieuschade. De gelegenheid kan worden te baat genomen om de verwijzing naar verdragsbepalingen in de memorie van toelichting, wat de overgenomen uitzonderingsgronden betreft, te vervolledigen met de door de gemachtigde opgesomde bepalingen.

66. Duidelijkheidshalve kan de vermelding van de “activiteiten die uitsluitend tot doel hebben bescherming te bieden tegen natuurrampen of van een natuurverschijnsel van uitzonderlijke, onafwendbare en onweerstaanbare aard”, die nu nog voorkomt in artikel 39, § 3, 1°, van het voorontwerp, worden opgenomen in een afzonderlijk onderdeel van de opsomming van uitzonderingsgronden.

Artikel 40

67. Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, strekt artikel 40 van het voorontwerp tot het omzetten in het interne recht van artikel 12 van de richtlijn milieuschade dat betrekking heeft op “milieuschade”. Het begrip “milieuschade” wordt gedefinieerd in artikel 2.1, van de richtlijn milieuschade. In artikel 40, § 1, eerste lid, 1°, en 2°, van het voorontwerp, wordt evenwel enkel melding gemaakt van “schade”, zoals dit wordt omschreven in artikel 3, 5°, van het voorontwerp. De laatstgenoemde definitie sluit evenwel dichter aan bij artikel 2.2 van de richtlijn milieuschade waarin het begrip “schade” wordt omschreven. Deze vaststelling werd aan de gemachtigde voorgelegd die naar aanleiding daarvan het volgende meedeelde:

“Het ontwerp voorziet een brede definitie van het schadebegrip. Er dient inderdaad geconstateerd [te] worden dat het schadebegrip eerder aansluit bij artikel 2,2 van de richtlijn milieuaansprakelijkheid dan bij artikel 2, 1. Het ontwerp biedt dus meer rechten aan belanghebbenden dan Europeesrechtelijk opgelegd door de richtlijn (aangezien het concept milieuschade enger is dan het concept schade in de richtlijn).”

In zoverre de “milieuschade” zoals omschreven in artikel 2.1 van de richtlijn milieuschade volledig valt onder de “schade” zoals gedefinieerd in artikel 3, 5°, van het voorontwerp, kan met de ontworpen regeling worden ingestemd. Wel zou de door de gemachtigde verstrekte toelichting met betrekking tot de gehanteerde begrippen het best in de memorie van toelichting worden verwerkt.

68. In artikel 40, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat een rechtspersoon wordt geacht te voldoen aan het bepaalde in het eerste lid van paragraaf 1, mits hij onder meer “de voorwaarden voorzien in artikel 17, tweede lid, 1° tot 4°, van het Gerechtelijk Wetboek vervult”. Deze verwijzing naar het belangvereiste in het Gerechtelijk Wetboek is opmerkelijk nu het *in casu* louter om de mogelijkheid gaat om opmerkingen in te dienen en te verzoeken om maatregelen te treffen. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee dat deze voorwaarde zou worden weggelaten uit het voorontwerp.

69. In artikel 40, § 1, van het voorontwerp, wordt het belangvereiste voor natuurlijke personen niet ingevuld, noch wordt er een omschrijving gegeven van de beoogde inbreuk. Nochtans draagt artikel 12.1, tweede lid, van de richtlijn milieuschade de lidstaten op om te bepalen wat een voldoende belang is en wat een inbreuk op een recht vormt. De gemachtigde stelde voor om in een delegatie aan de Koning te voorzien om het belangvereiste en de inhoud van de inbreuk te specificeren. Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 41

70. In hoofdstuk 9 van het voorontwerp, “Herstel van schade”, wordt, zoals uiteengezet onder randnummer 73, uitgegaan van het ruimere begrip “schade”. In de Franse tekst van artikel 41 van het voorontwerp, dienen de woorden “dommage environnemental” dan ook allicht te worden vervangen door het woord “dommage”. In ieder geval dienen de Nederlandse en de Franse tekst op dit punt met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

Artikel 42

71. In artikel 42, § 1, 2°, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “een bankgarantie verleend door een in België gevestigde bank”. Vraag is of het effectief de bedoeling is om enkel een garantie door een “bank” in aanmerking te nemen en niet tevens een garantie door een andere financiële instelling zoals een verzekeringsonderneming of een private spaarkas. Ook worden elders gevestigde financiële instellingen die activiteiten op het Belgisch grondgebied mogen uitoefenen, uitgesloten. Er zal wel op moeten worden toegezien dat de keuze voor dergelijke beperkingen niet op gespannen voet komt te staan met Europeesrechtelijke beginselen zoals die inzake het vrij verrichten van diensten.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt bij het ontworpen artikel 2.7.8.4, § 1, 2°, van het Belgisch Scheepvaartwetboek (artikel 59 van het voorontwerp).

Artikel 44

72. De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om de interne verwijzingen die in artikel 44 voorkomen aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. Zo lijkt aan het einde van artikel 44, § 1, 2°, niet naar “artikel 32, § 1 en § 2, 1°-3°” te moeten worden verwezen, maar wel naar “artikel 31, § 1 en § 2, 1° tot 3°”, dient in artikel 44, § 2, 3°, de verwijzing naar “artikel 15, § 4” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 15, § 3”, en is niet duidelijk welke “machtingingsplicht vastgesteld door artikel 29, § 4” precies wordt bedoeld, ermee rekening houdend dat in deze bepaling aan de Koning uitsluitend de bevoegdheid wordt gedelegeerd om bepaalde activiteiten “buiten het verbod op storten [te] plaatsen”.

73. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het wel degelijk de bedoeling is dat voor de misdrijven die worden beoogd in artikel 44 van het voorontwerp in beginsel geen bijzonder opzet vereist is. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De gebruikelijk schuldmaat is de zogenaamde *dolus generalis* (algemeen opzet, als tegengesteld aan *dolus specialis* of bijzonder opzet), met name het wetens en willens doen wat illegaal is. Te onderlijnen valt dat het wetens en willens doen wat illegaal is, enkel het handelen als zodanig beoogt, niet het illegaal willen handelen. Of nog: ‘*Het volstaat dat de wil gericht is op de verboden gedraging. De wil van de dader moet niet slaan op het wederrechtelijke: hij moet de verboden gedraging willen, maar niet omdat zij verboden is.*’ Voor wie in een beschermd gebied aan korvisserij doet, bv., volstaat het dat hij wetens en willens die korvisserij doet en is niet vereist dat hij dat wetens en willens in beschermd gebied wou doen tegen de wet in.

Bij gebreke aan andersluidende bepaling is *dolus generalis* dus de schuldvorm bij al deze strafbepalingen; *dolus generalis* is de ‘default option’ inzake schuldvormen voor wanbedrijven en bijgevolg de veruit meest veralgemeende schuldvorm in het Belgische milieurecht.”

Op het eerste gezicht lijken volgens de tekst van artikel 44 van het voorontwerp enkel de strafbaarstellingen in artikel 44, § 2, 5°, en § 3, 3°, een bijzonder opzet te vereisen. Wegens de techniek van strafbaarstelling met doorverwijzing naar andere bepalingen van het voorontwerp is dit evenwel niet steeds duidelijk. In de memorie van toelichting wordt daarom het best verduidelijkt voor welke strafbaarstellingen al dan niet een bijzonder opzet vereist is.

Artikel 50

74. In artikel 50, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat, bij de veroordeling van een rechtspersoon op grond van artikel 44 of artikel 45, de rechter beveelt dat de veroordeling wordt bekendgemaakt. Op die wijze wordt afgeweken van de algemene regel die is vervat in artikel 37bis van het Wetboek van Strafrecht dat, met betrekking tot de in artikel 7bis van dat wetboek vermelde straf van bekendmaking of verspreiding van de beslissing, bepaalt dat deze op kosten van de veroordeelde door de rechter “kan” worden uitgesproken in de gevallen bepaald door de wet. Het staat de wetgever uiteraard vrij om, in afwijking van het voornoemde artikel 37bis, ten aanzien van de rechtspersonen die zijn veroordeeld op grond van de voornoemde bepalingen van het voorontwerp in een verplichte bekendmaking te voorzien. Omdat op die wijze evenwel een verschil in behandeling wordt gemaakt tussen de in artikel 50 bedoelde rechtspersonen en de rechtspersonen die een andere veroordeling hebben opgelopen, waarbij uitsluitend ten aanzien van de eerstgenoemde categorie van rechtspersonen in alle gevallen in een verplichte bekendmaking wordt voorzien, wordt die verschillende behandeling in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel het best verantwoord. *In casu* kan eraan worden getwijfeld of de vermelding in de memorie van toelichting dat een verplichte bekendmaking van de veroordeling “[bijdraagt] aan de sensibilisering van kapitaalkrachtige ondernemingen om toch het voldoende respect voor milieunormen aan boord te leggen” voldoende pertinent is om ermee de verschillende behandeling van de betrokken categorieën van rechtspersonen te kunnen verantwoorden.

Artikel 52

75. In het ontworpen artikel 2.2.6.1, 1°, s), van het Belgisch Scheepvaartwetboek, wordt specifiek verwezen naar “artikel 2.7.8.4, § 3”. De verwijzing zou niettemin op het gehele artikel 2.7.8.4 moeten betrekking hebben indien het de bedoeling is om te refereren aan de volledige regeling die inzake financiële zekerheid is ingeschreven in het ontworpen artikel 2.7.8.4 van het Belgisch Scheepvaartwetboek (artikel 59 van het voorontwerp).

Artikel 55

76. Artikel 55 van het voorontwerp strekt tot het vervangen van “artikel 2.7.5.5, 5°”, van het Belgisch Scheepvaartwetboek. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient evenwel artikel 2.7.5.5, § 2, 2°, van dat wetboek te worden vervangen.

Artikel 58

77. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 58 van het voorontwerp wordt gegeven, wordt het volgende vermeld:

“In de wet van 1999 waren er in afdeling 2 van hoofdstuk V bepalingen opgenomen rond scheepvaartongevallen en de milieugevolgen hiervan. In dit ontwerp zijn deze bepalingen niet opnieuw opgenomen maar wordt geopteerd om de relevante bepalingen in te voegen in het Scheepvaartwetboek om zo geen onnodige verwarring te veroorzaken. De voorgestelde wijziging van dit artikel kadert in dit aspect.”

Rekening houdend met deze toelichting rijst de vraag of artikel 2.7.6.9 van het Belgisch Scheepvaartwetboek nog een meerwaarde heeft aangezien de verwijzing naar de aparte wet inzake de bescherming van het marien milieu en de organisatie van de mariene ruimtelijke planning niet langer nog een voorwerp heeft. Naar het zeggen van de gemachtigde zal inderdaad worden geopteerd voor de opheffing van artikel 2.7.6.9 van het Belgisch Scheepvaartwetboek.

Artikel 59

78. Naar het zeggen van de gemachtigde moeten de woorden “gezagvoerder en de exploitant”, in het ontworpen artikel 2.7.8.1, § 2, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, worden vervangen door de woorden “gezagvoerder, de scheepseigenaar en de exploitant”. Deze correctie kan worden bijgetreden aangezien met dergelijke correctie wordt aangesloten op de omschrijving die reeds in andere bepalingen van het ontworpen hoofdstuk 8 voorkomt.

79. De gemachtigde deelde mee dat in het ontworpen artikel 2.7.8.2 van het Belgisch Scheepvaartwetboek, een verwijzing zal worden opgenomen naar de begrippen “preventieve maatregelen” en “inperkingsmaatregelen” zoals deze worden omschreven in respectievelijk artikel 3, 29° en 30°, van het voorontwerp.

80. De gemachtigde verduidelijkte dat op grond van het ontworpen artikel 2.7.8.4, § 1, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, van de gezagvoerder een financiële zekerheid kan worden gevraagd “in zijn hoedanigheid” van vertegenwoordiger van de scheepseigenaar. De gezagvoerder moet dus de borgen kunnen stellen, zonder evenwel aansprakelijk te zijn voor het dragen van de kosten overeenkomstig het ontworpen artikel 2.7.8.4, § 3, van het voornoemde wetboek. Hieromtrent wordt het best in de memorie van toelichting enige nadere verduidelijking gegeven.

Artikel 61

81. Ter wille van de leesbaarheid moet de redactie van het ontworpen artikel 4.2.4.10, § 1, derde lid, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, in de Nederlandse tekst worden aangepast als volgt:

“De in het eerste lid bedoelde personeelsleden zijn eveneens belast met de opsporing van de overtredingen van het MARPOL-Verdrag die aan de Belgische overheden is

toevertrouwd krachtens internationale overeenkomsten betreffende het toezicht vanuit de lucht op zeeverontreiniging.”

Artikel 62

82. De redactie van het ontworpen artikel 4.2.4.11, § 1, eerste lid, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, moet worden aangepast. Het heeft immers geen zin om de vermelding van de ontworpen wet in een apart onderdeel “1^o” op te nemen indien het de enige normatieve tekst is op de naleving waarvan toezicht zal worden uitgeoefend.

Artikel 63

83. Artikel 63 van het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 4.2.4.3, eerste lid, van het Belgisch Scheepvaartwetboek. Deze wijziging kan worden te baat genomen om ook in artikel 4.2.4.3, eerste lid, 1^o, van dat wetboek, de verwijzing naar artikel 2.7.6.15 van het Wetboek te corrigeren aangezien deze laatste bepaling niet bestaat.³⁶

Artikel 65

84. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 65 van het voorontwerp moet de vermelding “en XXXXX” worden geschrapt. Tevens moet de zin waarmee nu artikel 65, 1^o, aanvangt (“de paragrafen 1 tot en met 4 worden vervangen als volgt:”) worden geïntegreerd in de inleidende zin van artikel 65 van het voorontwerp aangezien deze laatste bepaling geen “2^o” of een verdere indeling bevat.

85. De activiteiten bedoeld in het ontworpen artikel 3, § 1, van de wet van 13 juni 1969 ‘inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat’ vallen eveneens onder het toepassingsgebied van richtlijn 2011/92/EU. De stellers van het voorontwerp hebben er voor geopteerd om deze activiteiten niet op te nemen in artikel 16, § 1, van het voorontwerp, maar te voorzien in een milieuvergunningsplicht die samen met de plicht tot concessie wordt geregeld in de wet van 13 juni 1969. Uit het ontworpen artikel 3, § 3, van de wet van 13 juni 1969, valt af te leiden dat de vergunningsprocedure wordt vastgesteld door de Koning. Hierdoor worden bepaalde essentiële elementen van de vergunningsprocedure – die voor de overige activiteiten die onder het toepassingsgebied van richtlijn 2011/92/EU vallen, worden geregeld in artikel 17 van het voorontwerp – niet in de wet van 13 juni 1969 zelf geregeld. Zo wordt bijvoorbeeld niets bepaald aangaande de raadpleging van de betrokken instanties en het betrokken publiek. De essentiële regels met betrekking tot de betrokken vergunningsprocedure zouden evenwel door de wetgever zelf moeten worden vastgelegd. Daartoe zou artikel 3 van de wet van 13 juni 1969 – en derhalve artikel 65 van het voorontwerp – moeten worden aangevuld.

³⁶ De voorgestelde aanpassing kan wel degelijk in het voorliggende voorontwerp van wet gebeuren en hoeft niet te worden uitgesteld tot een volgende aanpassing van het Belgisch Scheepvaartwetboek.

Artikel 66

86. Artikel 66 van het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 2, 1°, de wet van 25 december 2016 ‘tot instelling van administratieve geldboetes van toepassing in geval van inbreuken op de scheepvaartwetten’, en niet van artikel 1, 1°, van die wet. Artikel 2, 1°, van dezelfde wet werd daarenboven niet “laatst gewijzigd door de wet van 23 april 2021”, maar werd “laatst gewijzigd door de wet van 16 juni 2021”. De redactie van artikel 66 van het voorontwerp dient in het licht van het voorgaande te worden aangepast.

Artikel 67

87. Aan het einde van artikel 67 van het voorontwerp moet worden geschreven “... onder de rechtsbevoegdheid van België, laatst gewijzigd bij de wet van 16 juni 2021, wordt opgeheven”.³⁷

*

³⁷ In een opheffingsbepaling moet melding worden gemaakt van de nog geldende wijzigingen die in het verleden aan de op te heffen tekst werden aangebracht (*Handleiding Wetgevingstechniek*, nr. 138). Rekening houdend met het aantal van dergelijke wijzigingen die werden aangebracht in de wet van 20 januari 1999 wordt in het voorstel van tekstaanpassing volstaan met het vermelden van uitsluitend de recentste wijziging.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend revoir la législation en matière de protection du milieu marin et contient les règles de base relatives à l'organisation de l'aménagement des espaces marins. La réglementation ainsi conçue est destinée à remplacer celle qui est contenue à ce jour dans la loi du 20 janvier 1999 ², que l'article 67 de l'avant-projet vise à abroger. La loi en question a été modifiée à plusieurs reprises. Compte tenu notamment de ces modifications, l'avant-projet entend créer un tout nouveau cadre juridique rendant la législation en question plus cohérente et l'actualisant en l'harmonisant mieux avec un certain nombre d'évolutions au niveau du droit international et européen. La loi en projet permet également de se conformer à un certain nombre d'évolutions juridiques et factuelles récentes sur le plan, notamment, de l'application, des connaissances scientifiques et des meilleures pratiques concernant la protection des espaces marins, de la biodiversité et de l'environnement, mais aussi de se conformer, par exemple, à l'instauration du Code belge de la navigation par la loi du 8 mai 2019.

Diverses dispositions de la loi en projet délèguent des compétences au Roi, la loi s'apparentant ainsi à une loi-cadre concernant la matière en question.

COMPÉTENCE

3. L'autorité fédérale est en principe compétente pour la matière réglée dans l'avant-projet en vertu de la compétence résiduelle qu'elle exerce dans les espaces marins belges en ce qui concerne les matières de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Pour les articles 28, § 2, et 29, § 2, combinés avec l'article 3, 25° et 26°, qui excèdent la compétence fédérale résiduelle dans les espaces marins belges, on peut s'appuyer sur la compétence fédérale en matière de droit pénal général et de poursuites pénales.

L'exercice de cette compétence fédérale résiduelle dans les espaces marins belges ne peut toutefois pas porter atteinte aux compétences expressément attribuées aux entités fédérées dans ces espaces, à l'exercice par les entités fédérées de leur pleine compétence sur leur territoire respectif (en ce compris, également, la zone de plage et les eaux intérieures) ou à l'exercice des compétences matérielles des entités fédérées dans le cadre de la coopération internationale.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes hiérarchiquement supérieures.

² 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'.

Force est de constater à cet égard que diverses dispositions de l'avant-projet portent sur la « pêche maritime », cette matière relevant de la compétence des régions conformément à l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) ³, sur les compétences en matière de travaux publics et de transport que les régions, conformément à l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 2, de la LSRI, exercent également dans les eaux territoriales et sur le plateau continental ⁴, et sur les compétences que la Région flamande exerce dans l'interaction terre-mer depuis son territoire défini à l'article 5 de la Constitution ⁵.

Il a été communiqué à la section de législation que les gouvernements régionaux se sont vu offrir la possibilité d'être associés à la réglementation en projet ⁶. Cette constatation n'empêche toutefois pas que l'avant-projet devrait définir les compétences fédérales d'une manière suffisamment délimitée, permettant ainsi de déterminer quelles dispositions peuvent effectivement présenter des points communs avec des compétences des entités fédérées ou – au-delà – quelles dispositions impliquent que l'autorité fédérale empiète sur les compétences des entités fédérées. Cette observation est d'autant plus pertinente au regard de la constatation que, pour préciser l'exécution et l'application de la loi en projet par l'autorité fédérale, il faudra veiller au respect du principe de proportionnalité et, à cet égard, à ce que l'exercice des compétences des entités fédérées ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile. Dans cette optique, une disposition générale au sens de l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet, qui réserve l'application de la loi en projet aux « activités ayant un impact potentiel sur les espaces marins belges », est trop peu circonscrite et trop hypothétique pour exclure la possibilité que certaines dispositions de l'avant-projet puissent effectivement empiéter sur les compétences des entités fédérées. Le critère en question devra dès lors être soumis à un examen complémentaire ⁷.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. L'avant-projet de loi a pour objet de protéger le milieu marin (article 4, § 1^{er}) et d'organiser la planification spatiale des espaces marins (article 4, § 2). La loi en projet est applicable à quiconque exerce des activités ayant un impact potentiel sur les espaces marins

³ Voir, par exemple, les articles 27 et 29, § 3, 2^o, de l'avant-projet.

⁴ Voir, par exemple, les articles 16, § 7, 29, § 5, et 59 (article 2.7.8.1, § 1^{er}, en projet, du Code belge de la navigation).

⁵ Voir, par exemple, l'article 3, 27^o, de l'avant-projet.

⁶ Le Gouvernement flamand a certes émis un avis négatif sur l'avant-projet le 17 décembre 2021, mais dans un courrier suivant adressé à ce même gouvernement, le ministre fédéral de la mer du Nord s'est engagé à rencontrer intégralement les préoccupations sur lesquelles se fonde l'avis négatif. Ainsi qu'il a été communiqué par le délégué, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement régional wallon n'ont pas réagi à la procédure d'association.

⁷ On pourrait par exemple envisager de prévoir expressément dans le chapitre 3 de l'avant-projet, « Objectif, champ d'application et principes », que le champ d'application territorial de la loi est limité aux activités exercées dans les espaces marins belges, sauf disposition spécifique contraire. L'exposé des motifs pourrait ensuite mentionner, en ce qui concerne cette disposition spécifique, les motifs pour lesquels une telle revendication de juridiction plus étendue est compatible avec le droit en matière de juridiction internationale et avec la répartition des compétences en Belgique. Ainsi, par exemple, il serait préférable que la revendication de juridiction internationale de l'État belge, résultant des articles 28, § 2, et 29, § 2, de l'avant-projet, fasse l'objet d'une justification spécifique dans l'exposé des motifs.

belges (article 5, § 1^{er}). Les espaces marins belges sont la mer territoriale, le plateau continental et la zone économique exclusive de la Belgique (article 3, 1^o).

Il ne se déduit pas toujours clairement des dispositions de l'avant-projet si son application territoriale demeure limitée aux activités qui ont lieu dans les espaces marins proprement dits (principe de territorialité) ou si le champ d'application s'étend aux activités ayant un impact potentiel sur les espaces marins belges (principe de protection).

Ainsi, par exemple, l'article 2.7.8.1, en projet, du Code belge de la navigation (article 59 de l'avant-projet) dispose certes que l'obligation de notification n'est applicable qu'aux accidents maritimes « dans les zones maritimes belges », mais il ne précise pas le champ d'application territorial en ce qui concerne le règlement des mesures préventives (article 2.7.8.2, en projet, du Code belge de la navigation), des mesures d'office (article 2.7.8.3, en projet, du Code belge de la navigation) et de la garantie financière (article 2.7.8.4, en projet, du Code belge de la navigation) en cas d'accidents de navigation.

En ce qui concerne le champ d'application territorial des dispositions relatives aux accidents de navigation, le délégué a communiqué ce qui suit :

« De plaats van het ongeval is hier determinerend. Immers kunnen de maatregelen die verder in de tekst worden opgelegd t.a.v. een schip niet worden afgedwongen indien het vaartuig zich in de wateren van één van de buurlanden zou bevinden. De Vlaamse bevoegdheden bij een scheepvaartongeval beperken zich tijdens het incident, krachtens de bijzondere wet, tot het redden van mensenlevens aan boord van vaartuigen en scheepvaartbegeleiding. Ook hier werden, uiteraard, de nodige meldingsplichten opgenomen in artikel 43 van het Decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum. Het verwijderen van het eventuele wrak is een taak van de federale overheid (zie artikelen 2.7.6.1 en volgende van het Belgisch Scheepvaartwetboek) ».

En tout état de cause, le champ d'application territorial des différentes dispositions doit pouvoir se déduire avec suffisamment de clarté du texte même de l'avant-projet. Il ressort de l'exemple concernant l'article 59 de l'avant-projet qu'il n'en est pas toujours ainsi.

5. L'avant-projet attribue certaines compétences et tâches à un ministre spécifique⁸, à un groupe délimité de services publics⁹ ou à un service public spécifique¹⁰.

⁸ Voir les articles 16, § 1^{er}, et 33, § 2, de l'avant-projet.

⁹ Plus particulièrement à l'« autorité ayant compétence en mer », définie à l'article 3, 12^o, de l'avant-projet.

¹⁰ À savoir un des services publics qualifiés d'« autorité ayant compétence en mer » conformément à l'article 3, 12^o, de l'avant-projet.

Certes, il n'est pas incompatible avec les principes relatifs à l'exercice des pouvoirs que, sous certaines conditions, des compétences ou des tâches soient déléguées à un ministre déterminé ¹¹ ou à un service public déterminé ¹², mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

Ces délégations à un ministre spécifique, à un groupe fermé de services publics ou à un service public ou un fonctionnaire spécifiques devraient en principe être remplacées par une délégation au Roi. En cas de maintien des délégations concernées dans l'avant-projet, il serait préférable de préciser dans l'exposé des motifs la nature des pouvoirs ainsi délégués et s'ils ont un caractère réglementaire ou individuel.

6. L'article 2 de l'avant-projet énumère les directives européennes que l'avant-projet transpose partiellement. Il est recommandé de joindre un certain nombre de tableaux de transposition au projet de loi. De tels tableaux sont en effet très utiles tant pour l'assemblée législative saisie du projet concerné que pour les destinataires de la législation ¹³.

En outre, il ressort notamment du commentaire des articles donné dans l'exposé des motifs que la conformité de certaines parties de la réglementation en projet avec le droit international et européen devra encore être vérifiée. Il est recommandé d'indiquer dans l'exposé des motifs quelles dispositions de droit international ou de droit européen la loi en projet met en œuvre.

7. L'exposé des motifs a vocation à indiquer les raisons pour lesquelles la réglementation en projet est soumise à l'assemblée législative, l'esprit dont elle procède ainsi que les objectifs qui la sous-tendent, et en quoi consistent les modifications essentielles qu'elle apporte à la législation en vigueur. Plus spécifiquement, un exposé des motifs permet, par un commentaire article par article, que le lecteur appréhende utilement la portée exacte de chaque disposition prise individuellement et d'apporter d'une manière proactive des réponses aux

¹¹ Ainsi, une délégation de pouvoir réglementaire à un ministre peut uniquement porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail. En ce qui concerne la délégation de certaines décisions individuelles, on peut admettre que, par exemple, le ministre délègue à son tour cette compétence à un fonctionnaire pour autant que les limites de cette délégation de compétence soient clairement circonscrites, de préférence en précisant les circonstances dans lesquelles la compétence déléguée peut être exercée, en fixant les critères nécessaires qui guideront le fonctionnaire dans l'exercice du pouvoir délégué et en définissant la finalité pour laquelle ce pouvoir pourra être mis en œuvre. Afin de sauvegarder les principes d'unité du pouvoir exécutif et la règle de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement, le ministre pourrait aussi éventuellement être habilité à réformer les actes du fonctionnaire qu'il a désigné.

¹² Une délégation de pouvoir réglementaire à un organisme public ne se justifie que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elle a une portée limitée et est de nature à ce point technique qu'il peut être considéré que l'organisme en question qui doit appliquer la réglementation concernée ou la contrôler est également le mieux placé pour l'élaborer en connaissance de cause.

¹³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 193, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), dénommé ci-après « *Guide de légistique* ».

questions que le lecteur pourra se poser lorsqu'il appliquera les nouvelles règles¹⁴. Ces règles s'appliquent *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un cadre juridique qui a fondamentalement fait peau neuve, comme c'est le cas en l'espèce.

Force est de constater à cet égard que, dans certains de ses éléments, l'exposé des motifs de l'avant-projet est formulé en des termes plutôt généraux qui ne sont pas toujours de nature à permettre une bonne compréhension de la portée visée de la réglementation en projet¹⁵. Par ailleurs, l'exposé des motifs présente diverses lacunes concernant les références et son contenu est discordant sur plusieurs points avec le texte de l'avant-projet. Il va sans dire qu'il est ainsi porté atteinte à l'utilité qu'un exposé des motifs peut incontestablement présenter. Quelques exemples de telles lacunes et discordances, auxquelles il y aura lieu de remédier, sont donnés ci-après.

En ce qui concerne les activités soumises à un permis, visées à l'article 16, § 1^{er}, 7°, de l'avant-projet, l'exposé des motifs mentionne que c'est « la nature de la personne exerçant l'activité » qui est examinée à cet égard. Une adaptation s'avère nécessaire, dès lors que selon le texte de l'article 16 de l'avant-projet, c'est la nature des activités qui détermine si une activité est soumise ou non à un permis. Le commentaire de l'article 30 de l'avant-projet vise l'article 3, 19°, de ce dernier, alors qu'il faut faire référence à l'article 3, 27°, de l'avant-projet. L'article 3, 27°, de l'avant-projet définit la notion de « rejet direct » (« directe lozing »). Dans le texte néerlandais de l'exposé des motifs, les notions de « directe lozing » et de « rechtstreekse lozing » sont à l'évidence utilisées indifféremment. Il conviendrait au contraire de se conformer d'une manière uniforme à la terminologie utilisée dans le texte de l'avant-projet. Dans le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 54 de l'avant-projet, on remplacera la référence à l'« article 63 » de la loi en projet par une référence à son « article 59 ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

8. Il ressort de la phrase introductive de l'article 3 de l'avant-projet que les notions concernées sont définies pour l'application de la loi en projet « sauf disposition contraire expresse, dans les arrêtés d'exécution d'application pris en vertu de celle-ci ». Conformément aux principes qui gouvernent les relations entre le législateur et le Roi, les choix politiques essentiels doivent être fixés par le législateur et le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif. Si la portée de la phrase introductive de l'article 3 de l'avant-projet consistait à conférer au Roi le pouvoir général de prévoir un ensemble conceptuel dérogatoire, pareille délégation de compétence ne serait pas conforme aux principes précités. À tout le moins, il conviendrait d'insérer dans l'avant-projet une série de critères sur la base desquels le Roi peut recourir à des notions dérogatoires, ou bien il devrait puiser un tel pouvoir dans les dispositions légales que les arrêtés royaux concernés visent à mettre en œuvre. Le délégué a été invité à fournir des précisions supplémentaires concernant le segment de phrase

¹⁴ Voir également *Guide de légistique*, n° 3.13.

¹⁵ Le présent avis en donne divers exemples dans les observations par article.

précité de la phrase introductive de l'article 3 de l'avant-projet. A cette occasion, le délégué a confirmé que le segment de phrase « et, sauf disposition contraire expresse, dans les arrêtés d'exécution d'application pris en vertu de celle-ci » sera omis.

9. L'article 3, 3°, de l'avant-projet définit notamment comme « protection » « l'ensemble des mesures nécessaires pour la conservation, le développement, le rétablissement et la gestion durable du milieu marin ». Les autres dispositions de l'avant-projet et l'exposé des motifs ne visent toutefois pas l'aspect « développement », mais mentionnent uniquement « maintien/préservation/conservation », « restauration »¹⁶, ou encore « protection ».

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Na consultaties van de ngo's is inderdaad besloten om ontwikkeling niet verder te behouden in de opsomming. Bij ontwikkeling wordt vaak gedacht aan de 'creatie' van natuur. Dit kan een gevaarlijk concept zijn aangezien mariene ecosystemen zich nog veel minder dan terrestrische systemen laten 'maken' en beleid dient zich dus ook in de eerste plaats op behoud en herstel te focussen. Door ontwikkeling niet in dezelfde adem te noemen als behoud en herstel vermijden we de illusie dat deze doelstelling zich op hetzelfde niveau bevindt. Bij de herwerking zullen we 'ontwikkeling' dan ook schrappen in artikel 3, 3° ».

On peut se rallier à la suggestion faite par le délégué d'omettre le « développement » à l'article 3, 3°, de l'avant-projet.

10. À l'article 3, 16°, de l'avant-projet, la définition de la notion d'« armateur » fait également référence à la qualité d'« usager de navires ». Il a été demandé au délégué pour quelle raison pareille référence figure dans la définition de la notion en question, alors qu'elle n'apparaît pas dans la définition de la notion correspondante du Code belge de la navigation et qu'une telle référence ne se concilie pas bien, en outre, avec la définition des notions de « propriété du navire », « usager de navires » et « exploitant », figurant respectivement à l'article 3, 17°, 18° et 28°, de l'avant-projet. Le délégué a donné la réponse suivante : « [h]et verdient [inderdaad] aanbeveling om in de tekst, waar reder staat, dit te vervangen door 'reder en scheepsgebruiker' en in de definitie de verwijzing naar scheepsgebruiker te verwijderen ». Ce procédé peut être admis.

11. Il a été demandé au délégué de préciser la portée des mots « le cas échéant » à l'article 3, 20°, de l'avant-projet, qui définit la notion d'« objectifs de conservation ». Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« De bedoeling van de habitatrichtlijn is om [tot] een coherent Europees ecologisch netwerk te komen. Hiervoor worden enerzijds prioritaire habitattypes geïdentificeerd die vanuit de Europese instellingen verplicht zijn om te beschermen, anderzijds is voor de coherentie van het marien ecologisch netwerk ook nodig om bijkomende gebieden aan te duiden die kunnen dienen als overgangszones tussen de prioritaire habitattypes. Het is dus niet altijd zo dat Natura 2000-zones volledig samenvallen met de door Europees te beschermen habitats. Verder bevat de habitatrichtlijn ook een lijst van de te beschermen soorten, sommige van deze soorten hebben echter geen vaste habitat (bv. bepaalde zeezoogdieren).

¹⁶ Voir par exemple les articles 3, 21°, 6, § 5, et 11, § 1^{er}, de l'avant-projet.

Instandhoudingsdoelstellingen kunnen soms wel vastgelegd worden voor bepaalde soorten die Europees te beschermen zijn waarbij het Natura 2000-gebied niet aangeduid is voor deze soort aangezien het niet zijn vaste habitat is. Het is hierdoor dat de zinsnede 'in voorkomend geval' gebruikt wordt ».

Il est recommandé d'inscrire la précision précitée dans le commentaire figurant dans l'exposé des motifs.

12. L'article 3, 22°, de l'avant-projet définit la notion d' « objectifs de protection ». Il a été demandé au délégué de quelle manière s'articule cette catégorie d'objectifs avec la catégorie des « objectifs de conservation », définie à l'article 3, 20°, de l'avant-projet, et s'il s'agit d'établir un ordre hiérarchique entre les deux concepts.

Le délégué a répondu à cette question comme suit :

« Beide concepten dienen een gelijkaardige functie. Instandhoudingsdoelstellingen zijn echter grotendeels Europeesrechtelijk bepaald van inhoud, opstelling en functie en worden in de context van Natura 2000-gebieden gebruikt. De bedoeling van de twee verschillende termen is juist om geen verwarring te creëren tussen de statuten van verschillende mariene beschermde gebieden. Zo is het nog niet zeker, gelet op het geringe aantal activiteiten die toegelaten zijn in een marien reservaat, of een gelijkaardig concept als een passende beoordeling wel moet ingevoerd worden voor een marien reservaat. Een rangorde is niet voorzien hoewel de beschermingsdoelstellingen van een marien reservaat in de praktijk waarschijnlijk strenger zullen zijn dan de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied (in de mate dat er ook een overlap is tussen beide gebieden) ».

Il est également recommandé d'intégrer cette précision dans l'exposé des motifs.

13. La question a été posée au délégué de savoir si, dans un souci de clarté, il ne faudrait pas préciser quelles règles sont visées par les mots « règles de droit international applicables » à l'article 3, 25°, alinéa 2, a), de l'avant-projet.

Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Deze uitzonderingsmogelijkheid is grotendeels overgenomen uit het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en viseert in de eerste plaats het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973, zoals gewijzigd bij het daarop betrekking hebbende Protocol van 1978 maar het OSPAR-verdrag voorziet ook 'andere toepasselijke internationale regelgeving' ».

Il est recommandé d'intégrer cette précision dans l'exposé des motifs et d'y indiquer quelle « andere toepasselijke internationale regelgeving » y est visée.

14. À l'article 3, 25°, alinéa 2, c), de l'avant-projet, le texte français ne reproduit pas les mots « ou de matières », qui figurent cependant dans le texte néerlandais et dans le texte français, notamment, de l'article 3, 25°, alinéa 2, a) et b), de l'avant-projet. Il y a lieu de compléter le texte français de l'article 3, 25°, alinéa 2, c), sur ce point.

15. La définition de la notion d'« incinération », à l'article 3, 26°, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, fait mention de « l'incinération à bord d'un navire ou d'une installation offshore ». La définition d'« incinération » à l'article 1, h), de la Convention OSPAR ¹⁷ ne comporte pas de telle restriction. Le délégué propose d'omettre le segment de phrase « à bord d'un navire ou d'une installation offshore » de la définition d'« incinération » à l'article 3, 26°, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet ¹⁸. On peut se rallier à cette proposition.

16. Le délégué a déclaré que le segment de phrase « conformément aux règles de droit international applicables », à l'article 3, 26°, alinéa 2, de l'avant-projet, rappelle en premier lieu le protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets. Mieux vaudrait également inclure cette précision dans l'exposé des motifs.

17. Il a été demandé au délégué comment l'article 3, 27°, alinéa 1^{er}, b), de l'avant-projet s'articule avec l'alinéa 2, b), de la même disposition, dès lors que cette dernière exception paraît viser tout déversement au moyen de pipelines et que celui-ci est également prévu à l'alinéa 1^{er}, b), et si, dès lors, cette dernière disposition est superflue ou doit être interprétée d'une autre manière.

Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Deze bepaling is niet overbodig. Artikel 3, 27° eerste lid, b) bepaalt dat de storting 'onder de zeebodem' gebeurt. Met lozingen onder de zeebodem via het vasteland wordt onder meer de praktijk in Zweden bedoeld waarbij nucleair afval onder de zeebodem wordt opgeslagen en waarbij de opslagplaats toegankelijk is via een tunnel vanaf het vasteland.

Het tweede lid, b) is er gekomen op vraag van het Vlaams Gewest en viseert de idee waarbij er bv. een haven uitgebaggerd wordt en een pijpleiding gebruikt wordt om de uitgebaggerde specie via deze pijpleiding in zee te lozen op de zeebodem en dus niet er onder. Ter volledigheid, deze praktijk vindt momenteel niet plaats in België ».

Il est préférable de préciser plus avant l'articulation entre les deux dispositions dans l'exposé des motifs.

18. Dans le texte néerlandais de la définition de la notion de « preventieve maatregelen », à l'article 3, 29°, de l'avant-projet, il convient – comme l'a confirmé le délégué – de remplacer le segment de phrase « waardoor een dreigende verontreiniging of schade ontstaan is » par le segment de phrase « die aanleiding geeft tot een dreiging van verontreiniging of schade ». Ce faisant, le texte néerlandais est également mieux aligné sur la formulation du texte français de la définition concernée.

¹⁷ Voir l'article 3, 39°, de l'avant-projet.

¹⁸ On pourrait aussi se reporter à la loi du 21 juin 2004 'portant assentiment au Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, et aux Annexes 1er, 2 et 3, faits à Londres le 7 novembre 1996'. À l'article 1.5.1. du protocole concerné, la définition d'« incinération en mer » vise « la combustion à bord d'un navire, d'une plate-forme ou autre ouvrage artificiel en mer de déchets ou autres matières ».

19. L'article 3, 32°, de l'avant-projet définit le terme « imminent » comme « avec une probabilité suffisante qu'il se produise dans un avenir proche ». Les termes « probabilité suffisante » sont susceptibles de donner lieu à une panoplie d'interprétations. Le délégué a déclaré que cette définition s'inspire de la définition qu'en donne l'article 2.9 de la directive sur les dommages environnementaux¹⁹ et doit dès lors être interprétée conformément à celle-ci. Mieux vaudrait compléter l'exposé des motifs par une précision en ce sens.

20. La définition du « plan d'aménagement des espaces marins », à l'article 3, 33°, de l'avant-projet, fait mention d'« objectifs écologiques, économiques, sociaux et de sécurité », c'est-à-dire qu'outre les trois piliers du développement durable, il est aussi fait état du concept d'« objectifs de sécurité ». Il a été demandé au délégué d'expliquer la portée de cette dernière notion et de préciser si elle n'est pas déjà incluse dans les « objectifs écologiques, économiques et sociaux ».

Le délégué a répondu ce qui suit :

« Artikel 6, 2. b) van Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning bepaalt bij de minimumeisen van een marien ruimtelijk plan '*rekening houden met ecologische, economische en sociale aspecten, alsook met veiligheidsaspecten*,'. Hoewel er gesteld kan worden dat dit inderdaad reeds vervat zit in ecologische, economische en sociale doelstellingen, lijkt de geciteerde passage er toch op te wijzen dat er hier op Europees vlak discussie over bestaat. Veiligheidshalve is dit dan ook expliciet opgenomen ».

Par ailleurs, le délégué a encore fourni l'explication suivante concernant les aspects visés, liés à la sécurité :

« In de eerste plaats wordt hier gedacht aan de maritieme veiligheid. Veel van de activiteiten die onderdeel zijn van een marien ruimtelijk plan kunnen een impact hebben op de veiligheid van scheepvaart. Het plaatsen van windmolens zorgt bijvoorbeeld voor obstakels voor de navigatie, het is ook daarom dat bij het bepalen van geschikte locaties voor windparken een voldoende grote afstand moet gehouden worden van drukke scheepvaartroutes en er ook een veiligheidszone rond de parken wordt aangeduid. Echter bij ruimte toe te wijzen aan windparken dient er ook rekening gehouden te worden met de luchtvaartveiligheid en de aanvliegroutes aangezien de nieuwe generatie windmolens steeds hoger worden. Bij het bepalen van zones voor zandwinning dient er dan weer rekening gehouden te worden met het feit dat kustnabije zandbanken in de zee een belangrijke rol spelen in het beperken van overstromingsrisico's en dat deze dus best niet opengesteld worden voor zandwinning. Afhankelijk van de specifieke activiteit zijn er dus verschillende elementen waarbij rekening gehouden moet worden op vlak van veiligheid.

Het risico met een bindende definitie te voorzien voor wat er onder veiligheidsaspecten moet verstaan worden, is enerzijds dat er makkelijk bepaalde risico's kunnen vergeten worden en anderzijds dat er geen rekening kan gehouden worden met

¹⁹ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 'sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux' (abrégée ci-après : directive dommages environnementaux). L'article 2.9 de cette directive définit la « menace imminente de dommage » comme « une probabilité suffisante de survenance d'un dommage environnemental dans un avenir proche ».

toekomstige guidance documenten van de EU over de interpretatie van artikel 6.2 b) en de elementen waarmee hier rekening dient gehouden te worden ».

Dans un souci d'accessibilité de la réglementation et de sécurité juridique, il serait néanmoins préférable que le texte de l'avant-projet comporte une définition des objectifs « de sécurité » visés.

21. À l'article 3, 36°, de l'avant-projet, on écrira : « Liste de l'Union : la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union européenne, visée à l'article 4 du règlement relatif aux espèces exotiques envahissantes ... ». Le segment de phrase « en application du règlement relatif aux espèces exotiques envahissantes » peut alors être omis.

22. On peut supprimer la mention des lois d'assentiment dans la définition des textes conventionnels à l'article 3, 39° à 41°, de l'avant-projet. En effet, pareille mention n'est pas nécessaire pour identifier les conventions concernées, alors qu'elle pourrait donner une impression erronée quant à la qualification, au regard de la répartition des compétences, du règlement des conventions concernées et quant aux conditions de leur entrée en vigueur dans l'ordre juridique interne. Dans la définition de l'article 3, 39 et 40°, dans le texte néerlandais de l'avant-projet, mieux vaudrait en outre remplacer le mot « ondertekend » par le mot « gedaan » et, dans le texte français de l'article 3, 40°, on remplacera le mot « signé » par le mot « fait »²⁰. À la fin de l'article 3, 40°, de l'avant-projet, on écrira en outre « ... et potentiellement dangereuses, fait à Londres le 15 mars 2000 ».

Article 5

23.1. Conformément à l'article 5, § 2, de l'avant-projet, la réglementation en projet s'applique aux activités militaires, à l'exception des activités des Forces armées belges et des Forces alliées urgentes ou indispensables à la sécurité du pays ou classifiées.

Conformément à l'article 5, § 3, de l'avant-projet, le Roi peut fixer d'autres exemptions afin de dispenser les activités des Forces armées belges et des Forces alliées de l'application de certaines dispositions de la loi en projet. Le Roi peut y assortir des conditions. Les mesures pratiques d'interprétation et d'encadrement de ces conditions font l'objet d'un protocole d'accord entre le ministre qui a le milieu marin dans ses attributions et le ministre de la Défense.

Le délégué a commenté l'article 5 de l'avant-projet comme suit :

« In de Europese milieuwetgeving wordt vaak een uitzondering voorzien voor activiteiten van Defensie (zie bv. artikel 1 lid 3 Richtlijn 2011/92/EU, artikel 4 lid 6 Richtlijn 2004/35/EG, artikel 2 lid 2 Richtlijn 2008/56/EG, artikel 2 lid 2 van Richtlijn 2014/89/EU). Dit artikel poogt rekening te houden met deze uitzonderingen om zo de nationale veiligheid te waarborgen ».

²⁰ Principalement dans le texte néerlandais, des observations similaires peuvent être formulées pour d'autres dispositions de l'avant-projet, telles que certaines parties de l'énumération de textes internationaux et de droit européen à l'article 7.

Plusieurs des directives européennes concernées se fondent effectivement sur une situation d'exemption pour des activités militaires. À cet égard, le principe en question est souvent défini sans en préciser les modalités. Ainsi, par exemple, l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 'établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime' se limite à mentionner que la directive ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale. Le principe inscrit à l'article 5 de l'avant-projet va certes dans ce sens, mais il n'en demeure pas moins que la manière dont les paragraphes 2 et 3 mettent en œuvre ce principe dans l'ordre juridique interne, soulève plusieurs questions ²¹.

23.2. Si l'article 5, § 2, se fonde sur une exclusion complète des activités militaires, définies dans ce paragraphe, de l'application de la loi en projet, l'article 5, § 3, confère toutefois au Roi le pouvoir de « fixer[,] outre les dispositions du paragraphe précédent[,] d'autres exemptions » (dans le texte néerlandais « andere uitzonderingen », afin de dispenser des activités militaires « de l'application de certaines dispositions de la [cette] loi »).

L'exclusion générale de l'application de la loi en projet, prévue à l'article 5, § 2, pourra s'appliquer à l'égard des activités des Forces armées belges et des Forces alliées « urgentes ou indispensables à la sécurité du pays ou classifiées ».

Le texte ne précise pas quels organes pourront décider de l'exclusion en question. Un rôle y sera-t-il encore attribué au Roi ou s'agit-il de permettre aussi à chaque fonctionnaire qui est habilité à la classification, conformément à l'arrêté royal du 24 mars 2000 'portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité', de soustraire des activités militaires à l'application de la loi en projet ? Un tel pouvoir reviendrait à permettre aux fonctionnaires concernés de statuer sur l'exemption de l'application de la loi, ce qui ne serait pas conforme aux règles de droit public, dont l'article 108 de la Constitution. En outre, la nature classifiée ou non de certaines activités pourrait certes nécessiter des mesures spéciales et des modalités afin de ne pas violer la nature classifiée lors de la mise en œuvre de la loi, mais il n'est pas évident, sur cette base, d'exclure purement et simplement lesdites activités du champ d'application de la loi en projet. La relation entre le dispositif en projet sur ce point et le dispositif en matière de classification contenu dans l'arrêté royal du 24 mars 2000 précité, qui concerne essentiellement la classification de documents plutôt que d'activités, devrait, à cet égard, être exprimée plus explicitement dans le texte de la disposition en projet.

L'ambiguïté de l'article 5, § 2, de l'avant-projet est renforcée par le fait qu'il prévoit également qu'« [a]utant que possible, chacun des organismes susmentionnés prendra des mesures raisonnables et appropriées pour mener à bien lesdites activités conformément à l'esprit de la présente loi ». La question se pose non seulement de savoir quand la possibilité visée se présentera, mais également quelle sera la plus-value normative d'une telle disposition, d'autant qu'elle ne prévoit manifestement pas à cet égard de régime spécifique de contrôle et d'exécution.

²¹ En ce qui concerne l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet, il est renvoyé à l'observation formulée sur la compétence dans le présent avis.

Abstraction faite de la relation avec la possibilité d'une exclusion générale de la loi en projet, qui n'apparaît pas avec suffisamment de clarté –, il y a lieu de constater en ce qui concerne l'article 5, § 3, de l'avant-projet - qu'il donne au Roi un pouvoir trop vague pour dispenser des activités militaires « de l'application de certaines dispositions de la (...) loi ». Le législateur lui-même devrait à tout le moins fixer les éléments de base, les conditions²² ou les critères sur la base desquels le Roi peut dispenser de l'application des dispositions de la loi; à défaut, la disposition en projet reviendrait à permettre au Roi de décider librement quelles dispositions de la loi sont appliquées aux activités militaires et quelles autres dispositions ne le sont pas. Pour être conforme aux règles du droit public, le pouvoir du Roi d'intervenir de cette manière dans l'application de la loi devrait se fonder sur une délégation de pouvoir mieux délimitée dans la loi. Un élément de cette délimitation plus précise peut dès lors, le cas échéant, consister à mentionner les articles de loi pour lesquels le législateur entend accorder au Roi un pouvoir de dispense.

23.3. Il découle de ce qui précède que l'article 5 de l'avant-projet ne peut pas se concrétiser comme tel et qu'il devra encore faire l'objet d'un examen approfondi.

Article 6

24. Ainsi que l'a confirmé le délégué, il faudra encore faire mention, à l'article 6, § 2, de l'avant-projet, du principe du niveau élevé de protection et du principe selon lequel les atteintes à l'environnement doivent par priorité être combattues à la source²³.

25. Selon le délégué, l'intention qui préside à l'article 6, § 2, de l'avant-projet est d'étendre à tous l'obligation qui y est décrite. Pour cette raison, on remplacera le membre de phrase « les services publics et les personnes morales et physiques, publiques et privées, respectent » par les mots « toute personne respecte » à l'article 6, § 2.

²² L'article 5, § 3, de l'avant-projet laisse le soin au Roi d'assortir la dispense de conditions et prévoit en outre que « les mesures pratiques d'interprétation et d'encadrement de ces conditions font l'objet d'un protocole d'accord entre le ministre et le ministre de la Défense ». Indépendamment de la question de savoir si la disposition en projet doit effectivement mentionner la conclusion d'un accord de protocole, dès lors qu'il s'agit plutôt ici d'un acte administratif interne, il sera de toute manière préférable de revoir le dispositif relatif à la fixation des conditions, compte tenu de la conclusion qui s'impose dans le présent avis en ce qui concerne l'article 5 de l'avant-projet.

²³ Compte tenu de la matière réglée dans l'avant-projet, les deux principes concernés en constituent effectivement des points d'attention importants et figurent déjà dans d'autres actes normatifs relatifs à l'environnement. Voir par exemple l'article 1.2.1, § 2, du décret flamand du 5 avril 1995 'contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement' : « La politique de l'environnement vise un niveau élevé de protection sur la base d'une évaluation des différentes activités sociales. Elle repose notamment sur le principe de la prévoyance, le principe de l'action préventive, le principe que les atteintes à l'environnement doivent par priorité être combattues à la source, le principe du *standstill* et le principe que le pollueur paie » (traduction).

26. L'article 6, §§ 3 à 7, de l'avant-projet donne une définition plus précise des principes énumérés à l'article 6, § 2. Il a été demandé au délégué dans quelle mesure ces définitions sont alignées sur les réglementations internationales, telles que la Convention OSPAR. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Er is nauw aangesloten op de bewoording van het OSPAR-verdrag maar er is niet geopteerd voor een verbatim-overname aangezien bijvoorbeeld in bijlage II, RL milieuaansprakelijkheid het herstel van milieuschade bereikt wordt door het milieu tot zijn referentietoestand terug te brengen door middel van primair, complementair en compenserend herstel. Hierdoor is het belangrijk om ook herstel onder het vervuiler-betaalt beginsel te brengen ».

Les auteurs de l'avant-projet peuvent parfaitement choisir de définir les principes en question dans la loi elle-même. Ils seraient dès lors bien avisés de vérifier si ces définitions sont conformes aux derniers développements du droit international et européen. Par ailleurs, mieux vaudrait indiquer dans l'exposé des motifs les textes de droit international ou européen dont les auteurs de l'avant-projet se sont inspirés et il est recommandé, le cas échéant, de préciser dans quel cas et sur quels points on s'écarte des définitions usuelles.

27. En ce qui concerne le principe de précaution, l'article 6, § 4, de l'avant-projet mentionne les notions de « pollution » et d'« introduction de substances, d'énergie ou de matériaux ». Il a été demandé au délégué si la mention de telles notions ne constitue pas une restriction matérielle du principe de précaution, laquelle ne figure pas dans les actes de droit international, tels que le principe 15 de la Déclaration de Rio 'sur l'environnement et le développement' et l'article 3 de la Convention-cadre des Nations unies 'sur les changements climatiques' ²⁴, qui visent plutôt les dommages causés par toute activité humaine. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Verontreiniging is gedefinieerd onder artikel 3, 4° en bevat een ruime omschrijving. Het is onduidelijk hoe dit een materiële beperking zou kunnen inhouden. Betreffende Beginsel 15 dient opgemerkt te worden dat dit beginsel geen definitie bevat van het voorzorgsbeginsel en artikel 3 UNFCCC focust zich op de toepassing van het voorzorgsbeginsel binnen een klimaatcontext. Betreffende 'het inbrengen van stoffen, energie en materialen in het marien milieu' zal dit vervangen worden door 'het menselijk handelen' ».

La suggestion faite par le délégué d'adapter le texte de l'article 6, § 4, de l'avant-projet peut être accueillie. En outre, dans le prolongement de l'observation formulée au point 26, il est recommandé d'intégrer dans l'exposé des motifs la disposition en projet telle qu'elle se situe, comme l'a évoqué le délégué, par rapport aux actes de droit international susmentionnés.

28. L'article 6, § 5, de l'avant-projet dispose que « les écosystèmes et les processus écologiques nécessaires pour le bon fonctionnement du milieu marin » seront protégés. Cette définition est très générale et gagnerait à être précisée au moins dans l'exposé des motifs.

²⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Article 8

29. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet fait mention d'un « délai maximal de sauvegarde d'un an après la prescription de toutes les demandes ressortant [lire : relevant] des compétences du responsable du traitement et le cas échéant, le paiement intégral de tous les montants liés ». Cette définition du délai maximum de conservation n'est pas suffisamment claire. Selon les déclarations du délégué, cette définition sera précisée et remplacée par la mention d'un délai maximum de dix ans. En tout état de cause, il faudra veiller à ce que le délai de conservation maximum soit fixé dans la loi même et de manière suffisamment précise et à ce que ce délai ne soit pas plus long que nécessaire.

30. L'article 8, § 3, de l'avant-projet s'énonce comme suit :

« Dans toute procédure de permis et d'autorisation, le Roi indique le responsable du traitement, les destinataires et la procédure de traitement des données à caractère personnel ainsi que la durée de conservation des données à caractère personnel. Le Roi peut autoriser le Ministre à désigner le responsable du traitement et les destinataires ».

Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, est soumis au respect du principe de légalité formelle.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ²⁵.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ²⁶.

À la lumière de ce qui précède, un certain nombre d'éléments essentiels, dont la détermination est actuellement confiée au Roi à l'article 8, § 3, de l'avant-projet, devront être réglés dans la loi elle-même. Le délégué en est conscient lorsqu'il répond :

« De bestemmingen moeten inderdaad in de wet worden opgenomen, de verwerkingsverantwoordelijke niet noodzakelijk. Immers zijn de 5 onderdelen die in de

²⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

²⁶ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° -1951/1), observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1.

wet moeten komen de doelstelling, van wie de gegevens verwerkt mogen worden, welke gegevens, de bewaringstermijn en wie toegang heeft. De overheid met bevoegdheid op zee, zoals gedefinieerd in artikel 3, 12° zal nog toegevoegd worden als bestemmelingen. De delegatie aan de Koning zal overeenkomstig aangepast worden ».

On peut se rallier à ce point de vue.

Article 9

31. L'article 9, § 2, de l'avant-projet fait état de trois catégories d'aires marines protégées. Outre les réserves marines et les zones Natura 2000, dont le cadre juridique est précisé aux articles 10 et 11 de l'avant-projet, l'article 9, § 2, 3°, prévoit également « d'autres aires marines protégées en vertu de la législation internationale, européenne ou nationale ». L'article 9, § 3, de l'avant-projet habilite le Roi à « fixer les modalités de création des aires marines protégées ». Aux termes de l'article 12, alinéa 2, de l'avant-projet, les mesures de protection peuvent conditionner ou interdire certaines activités.

Il se déduit de l'exposé des motifs que les auteurs de l'avant-projet n'ont actuellement aucune idée de la portée éventuelle qu'il conviendrait d'attribuer à la catégorie d'aire marine protégée visée à l'article 9, § 2, 3°, de l'avant-projet, mais que cette catégorie est uniquement mentionnée dans la loi en projet parce qu'elle offre ainsi la possibilité « de prendre suffisamment en compte les éventuelles futures tendances internationales ou européennes ».

L'article 9, § 2, 3°, de l'avant-projet, outre son caractère trop peu délimité et peu clair, concerne une situation hypothétique qui vise à anticiper de manière proactive d'éventuelles réglementations de droit international ou européen futures. Une telle façon de légiférer doit être évitée, ne fût-ce que parce qu'elle risque d'être source d'insécurité juridique et que le Roi se voit conférer, en vertu de l'article 9, § 3, de l'avant-projet, un pouvoir qui est indéterminé, en ce qui concerne les aires marines protégées mentionnées à l'article 9, § 2, 3°. L'article 9, § 2, 3°, de l'avant-projet sera dès lors omis. Du reste, si l'hypothèse concernée se réalise à l'avenir, le Roi pourra d'ailleurs encore intervenir, le cas échéant, en exécution de l'article 7 de l'avant-projet.

Article 11

32. Il a été demandé au délégué s'il ne vaudrait pas mieux que l'« évaluation appropriée », dont fait mention l'article 11, § 2, de l'avant-projet, soit définie plus précisément et si une telle évaluation ne devrait pas impliquer une participation du public. Le délégué a répondu à ces questions comme suit :

« De habitatrichtlijn voorziet geen definitie van een passende beoordeling, hoewel in artikel 6.3 enigszins bepaald wordt wat het opzet is van een passende beoordeling. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat project in de context van de habitatrichtlijn niet dezelfde betekenis heeft als project in de context van richtlijn 2011/92/EU. Dit is niet geheel onlogisch, het aanleggen van een wandelpad is geen milieuvergunningsplichtige activiteit maar het aanleggen van een wandelpad in een natuurgebied kan wel gevolgen hebben voor het natuurgebied. Om het voorontwerp niet onnodig te bezwaren met dergelijke nuances is er een delegatie aan de Koning voorzien aangezien deze mate van

detail beter geschikt is voor uitvoeringsbesluiten. Hierdoor kan er ook beter rekening gehouden worden met evoluties op Europees vlak in het kader van wat er allemaal in een passende beoordeling opgenomen dient te worden (zoals klimaatverandering).

Betreffende de inspraak dient opgemerkt te worden dat de habitatrichtlijn niet in een inspraakprocedure voorziet. Dit is ook deels te verklaren door het verruimde begrip project onder de habitatrichtlijn. In de huidige context worden ook bijvoorbeeld gemotoriseerde watersportwedstrijden binnen Natura 2000-gebied onderworpen aan een passende beoordeling terwijl dit geen projecten zijn onder Richtlijn 2011/92/EU. Een inspraakprocedure voorzien hierbij zou de procedure onnodig verzwaren. Indien de voorgenoemde activiteit echter ook een project uitmaakt onder Richtlijn 2011/92/EU wordt de publieksinspraak via de milieuvergunningprocedure verzekerd en wordt de passende beoordeling binnen deze procedure herkenbaar geïntegreerd. De beslissing in de passende beoordelingsprocedure valt wel onder milieu-informatie die opgevraagd kan worden zoals bepaald in het Verdrag van Aarhus en deze wordt ook actief bekendgemaakt ».

Il est recommandé de faire figurer ce commentaire dans l'exposé des motifs.

Article 13

33. Le délégué a confirmé que l'article 13 de l'avant-projet sera complété sur certains points afin de se rapprocher davantage de la directive Habitats²⁷. Ainsi, conformément à l'article 12, paragraphe 1, point c), de la directive Habitats, l'article 13 de l'avant-projet inscrira également « la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature » parmi les actes interdits, et la phrase introductive de l'article 13, § 2, de l'avant-projet mentionnera, par analogie avec l'article 16, paragraphe 1, de la directive Habitats, les conditions selon lesquelles il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

34. À l'article 13, § 1^{er}, 5^o et 6^o, de l'avant-projet, l'intitulé de la loi du 28 juillet 1981 n'est pas reproduit correctement. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De verwijzing naar de wet zal verwijderd worden en vervangen worden door een verwijzing naar 'VERORDENING (EG) Nr. 865/2006 VAN DE COMMISSIE van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer' en de 'VERORDENING (EG) Nr. 338/97 VAN DE RAAD van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer' die voorzien in een striktere toepassing van CITES en rechtstreekse werking hebben ».

On peut se rallier à cette proposition.

35. Il a été demandé au délégué ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion d'« eaux » dans le contexte de l'article 13, § 2, 2^o, de l'avant-projet. Le délégué a répondu :

²⁷ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages'.

« Deze uitzonderingsmogelijkheid is in de richtlijn voorzien om rekening te houden met ernstige economische schade. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan beschermde soorten die de waterkwaliteit nefast beïnvloeden; in het kader van aquacultuur is waterkwaliteit een belangrijke voorwaarde voor de economische activiteit. Onder de voorwaarden bepaald in dit artikel zou dan een uitzondering kunnen toegestaan worden ».

L'article 16, paragraphe 1, b), de la directive Habitats prévoit la possibilité d'obtenir une dérogation « pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ». Il en ressort que l'article 16, paragraphe 1, b), de la directive Habitats ne vise pas l'« eau » en général, comme on pourrait le déduire de la réponse du délégué, mais uniquement les « eaux » qui peuvent être qualifiées de forme de propriété. Il ne fait aucun doute que l'on vise ainsi tout d'abord les eaux intérieures qui prennent la forme d'étangs piscicoles privés, par exemple, mais cette notion pourrait également inclure des concessions pour l'aquaculture dans les espaces maritimes belges. Il est conseillé d'apporter également des précisions sur ce point dans l'exposé des motifs.

Article 15

36. Á propos de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, le délégué a fourni l'explication suivante :

« Hoewel de uitzondering vooral beoogd wordt voor het gebruik van de toegestane uitheemse soorten voorzien in de aquacultuurverordening, voorziet artikel 8 Verordening Invasieve Uitheemse Soorten ook een vergunningssysteem voor invasieve uitheemse soorten. De voorwaarden van deze uitzondering zullen in de praktijk moeilijk verenigbaar zijn met de praktische omstandigheden van de Belgische Noordzee als ecosysteem ».

La question demeure toutefois de savoir si l'exception prévue à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet peut également s'inscrire dans des dispositions spécifiques du droit européen et à quelle disposition « telle que mise en œuvre par le Code belge de la navigation » il est fait référence dans le dernier alinéa de l'article 15, § 1^{er}. Mieux vaudrait encore donner quelques précisions à ce sujet dans l'exposé des motifs.

37. L'accord de coopération du 30 janvier 2019, mentionné à l'article 15, § 2, de l'avant-projet, ne fait pas référence à des mesures prises par le service Milieu Marin. Pour cette raison, notamment, il a été demandé au délégué de fournir des explications supplémentaires quant à la portée du paragraphe en projet. Le délégué a donné les précisions suivantes :

« Dit artikel diende als een aanvulling op het samenwerkingsakkoord waarbij verduidelijkt wordt dat de vertegenwoordiger bedoeld in artikel 8, §1, 2° een persoon betreft van de dienst Marien Milieu en waarbij in artikel 9 §1 verduidelijkt wordt 'In afwijking van lid 1, geldt voor de invasieve uitheemse mariene soorten die exclusief voorkomen binnen de mariene gebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid of waarvoor het risico op vestiging of verspreiding exclusief binnen deze zone bestaat, dat de beslissing genomen wordt door het lid, vermeld in artikel 8, § 1, 2°, na overleg met het Comité.'

Dit kan eventueel geherformuleerd worden naar:

‘§ 2. Alle maatregelen betreffende invasieve uitheemse soorten in de zeegebieden worden genomen overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

§3. Voor hetgeen bepaald in paragraaf 2 kan de Koning de nadere regels vaststellen’ ».

On peut se rallier à la proposition du délégué. Elle exprime en effet avec plus de clarté l'intention des auteurs de l'avant-projet. En même temps, elle délimite mieux l'incrimination prévue à l'article 44, § 3, 1^o, de l'avant-projet en ce qui concerne le non-respect des prescriptions contenues à l'article 15, §§ 2 et 3, de l'avant-projet.

Article 16

38. L'article 16 de l'avant-projet vise à transposer les articles 2 et 4 ainsi que les annexes I, II et III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'. L'annexe I de la directive précitée porte les projets qui doivent dans tous les cas être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement sur la base de l'article 4.1 de la directive 2011/92/UE. L'annexe II porte les projets pour lesquels les États membres déterminent sur la base d'un examen au cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés si le projet est soumis ou non à une évaluation des incidences sur l'environnement (article 4.2 de la directive 2011/92/UE).

Les auteurs de l'avant-projet n'ont pas choisi de transposer textuellement dans l'avant-projet les projets portés par les annexes I et II de la directive 2011/92/UE. L'exposé des motifs indique que l'avant-projet opte pour une autre approche qui va au-delà des obligations européennes. L'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet utilise une « énumération hybride » dans laquelle, selon l'exposé des motifs, « la nature de l'activité (1^o à 6^o) est examinée d'une part, et la nature de la personne exerçant l'activité (7^o) d'autre part »²⁸. Toujours selon l'exposé des motifs, les activités des annexes I et II de la directive relèvent en tout cas d'une des catégories visées dans l'avant-projet. Dans le cadre de son examen et le délai qui lui est imparti, la section de législation n'a pas été en mesure de vérifier si tous les projets portés par les annexes I et II de la directive 2011/92/UE ressortissent à une des activités énumérées à l'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet.

39. L'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet, vise à soumettre les « activités » énumérées dans ce paragraphe à une obligation de permis. Toutefois, l'« installation *offshore* », figurant au 1^o, ne constitue pas une activité. Interrogé à ce sujet, le délégué suggère le texte suivant :

« Wij stellen voor de tekst te vervangen door 'het opstellen of uitbaten van een offshore-installatie' aangezien zowel de bouw als de operationele fase gedekt dient te worden door een milieuvergunning ».

²⁸ Voir également, à ce sujet, l'observation formulée au point 7.

On peut se rallier à cette proposition.

40. Il a été demandé au délégué si les travaux de dragage font également partie des catégories définies à l'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet. Le délégué a répondu comme suit :

« Baggerwerken vallen onder de vergunningsplichtige activiteiten aangezien de wijze waarop baggeren uitgevoerd wordt, valt onder het graven van sleuven. Voor baggeren uitgevoerd door het Vlaams Gewest in het kader van de haar toegewezen bevoegdheid inzake kustverdediging, kan er een vrijstelling gegeven worden in het geval bepaald in paragraaf 7 aangezien dit onder de EIA-richtlijn een bijlage 2-activiteit is (bijlage 2, 10, k) ».

Il se déduit de la réponse du délégué que les travaux de dragage relèvent du 2° de l'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet, « l'excavation de tranchées ». Il est recommandé de compléter l'exposé des motifs par une précision en ce sens.

41. L'exposé des motifs indique que l'article 16, § 2, de l'avant-projet a pour objet de prévoir une délégation au Roi afin de soumettre encore d'autres activités à l'obligation de permis. À cet égard, il mentionne un objectif explicite, à savoir la protection du milieu marin. Cependant, le texte de l'avant-projet n'en fait pas mention. Afin d'y remédier et en concertation avec le délégué, la proposition de texte suivante est formulée :

« § 2. Le Roi peut, en vue de la protection du milieu marin, soumettre à un permis préalable d'autres activités dans les espaces marins que celles mentionnées au paragraphe 1^{er} ».

42. L'article 16, § 4, de l'avant-projet s'énonce comme suit :

« Les actions de restauration ou de gestion de la nature menées par ou pour le compte du service Milieu Marin peuvent être exemptées de l'obligation de permis mentionnée au paragraphe 1^{er} ».

L'exposé des motifs indique à propos de cette disposition ce qui suit:

« Le paragraphe 4 donne la possibilité d'exempter les mesures de restauration active de la nature de l'obligation de permis. La restauration de lits de gravier est, par exemple, une activité qui rehausse le fond marin et serait donc soumise à permis conformément au paragraphe 1^[er], mais constitue au contraire une action positive pour le milieu marin ».

Cependant, on n'aperçoit pas clairement quel organe appréciera si, pour les actions concernées, une exception sera prévue à l'obligation de permis. Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait compléter sur ce point le texte de l'article 16, § 4, de l'avant-projet ²⁹.

43. L'article 16, § 5, de l'avant-projet comporte une délégation au Roi lui permettant de fixer les « modalités relatives aux dispositions énoncées aux paragraphes 1^[er], 2 et 4 ». Cette

²⁹ Sauf si l'on considère qu'un tel ajout est superflu au regard du pouvoir dont l'article 16, § 5, de l'avant-projet investit le Roi (voir cependant, à cet égard, l'observation formulée au point 44). Un complément explicite de l'article 16, § 4, présente toutefois l'avantage de la clarté.

délégation est trop imprécise et, partant, trop étendue. L'exposé des motifs mentionne à ce sujet ce qui suit :

« Cette délégation comprend notamment l'élaboration d'une procédure pour déterminer quelles sont les activités supplémentaires soumises à permis, définir les coûts associés à cette obligation de permis, déterminer quelles activités liées à la restauration de la nature sont exemptées de l'obligation de permis, etc. ».

Le pouvoir que l'article 16, § 5, de l'avant-projet délègue au Roi devrait – en fonction notamment des éléments apportés par l'exposé des motifs – être délimité plus précisément.

Article 17

44. La phrase introductive de l'article 17 de l'avant-projet peut donner à penser que la procédure de permis coïncide avec l'évaluation des incidences sur l'environnement, qui n'en est qu'une composante³⁰. Afin d'éviter toute confusion à ce sujet, il est proposé, en concertation avec le délégué, d'adapter la phrase introductive de l'article 17 de la manière suivante :

« La procédure d'octroi d'un permis, prévue à l'article 16, §§ 1^{er} et 2, comprend notamment une évaluation des incidences sur l'environnement, qui se compose au moins des étapes suivantes : ... ».

45. L'article 17, 2°, de l'avant-projet vise à transposer la directive 2011/92/UE, en ce qui concerne les consultations visées à l'article 1.2, g), ainsi que les articles 6 et 7 de cette directive.

À cet égard, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« Cet article transpose l'article 1.2. g) de la directive EIE qui prévoit la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Ce projet, contrairement à la loi de 1999, choisit d'utiliser scrupuleusement la formulation de la directive EIE.

Ce projet respecte la prérogative du pouvoir législatif en définissant déjà les mesures minimales à prendre au niveau de la loi. Ces étapes correspondent à celles stipulées dans la directive EIE, les étapes décrites au point 2° mettant également déjà partiellement en œuvre les articles 6 et 7 de la directive EIE. (...) ».

Force est de constater que la transposition en projet est extrêmement incomplète. Bien que l'exposé des motifs indique que « la prérogative du pouvoir législatif » est respectée du

³⁰ Dans la loi du 20 janvier 1999 dont l'abrogation est envisagée, le permis et l'évaluation des incidences sur l'environnement font l'objet de deux chapitres distincts. Le délégué a expliqué qu'actuellement, on choisit délibérément de ne pas maintenir cette division en deux chapitres, dès lors qu'elle est source de confusion inutile. Il ressort de l'article 24 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' que l'appréciation de la demande de permis tient compte à ce jour non seulement des résultats de l'évaluation des incidences sur l'environnement mais également « des objectifs et principes généraux de la loi, en particulier le principe de prévention, le principe de précaution et le principe de gestion durable ». Si l'intention des auteurs de l'avant-projet est de pouvoir encore intégrer, à l'avenir, dans l'évaluation du permis, ce dernier motif de contrôle au regard des principes généraux de la loi, la suggestion de texte laisse également ouverte cette possibilité.

fait que les mesures minimales à prendre sont déjà définies au niveau de la loi, il convient d'observer que des éléments essentiels de la consultation ne sont pas réglés. Ainsi, l'article 6 de la directive précitée requiert notamment que les États membres désignent les autorités à consulter, qu'ils fixent les modalités de ces consultations, ainsi que celles des informations à destination du public et de la consultation du public concerné. En outre, la directive exige qu'« à un stade précoce », le public concerné doit se voir donner les possibilités effectives de participation et qu'à cet effet, il a le droit d'adresser des observations et des avis aux autorités concernées avant que la décision relative à la demande d'autorisation soit prise. L'avant-projet ne prévoit pas non plus les délais prescrits à l'article 6.6 et 6.7 de cette même directive. Aussi faudrait-il que l'avant-projet règle un certain nombre d'éléments essentiels de la consultation concernée. Ce dernier devra être complété à cette fin.

Article 18

46. En ce qui concerne l'article 18, §§ 2 et 3, de l'avant-projet, des observations similaires à celles faites aux points 42 et 43 à propos de l'article 16, §§ 4 et 5, de l'avant-projet, peuvent être formulées.

Article 19

47. S'il s'agit effectivement que l'UGMM³¹ donne l'autorisation visée à l'article 19, § 2, de l'avant-projet, on écrira également dans le texte français « l'UGMM peut donner l'autorisation » au lieu de « l'autorité compétente peut donner l'autorisation »³².

Article 20

48. L'article 20, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet doit constituer le paragraphe 1^{er}.

³¹ Voir la définition de « UGMM » donnée à l'article 3, 8°, de l'avant-projet.

³² Comp. avec l'article 20, § 2, de l'avant-projet.

Article 21

49. Conformément à la définition de « dienst Marien Milieu » (« le service Milieu Marin »), à l'article 3, 7°, de l'avant-projet, on remplacera à la fin du texte néerlandais de l'article 21, 1°, les mots « en het advies van DG Leefmilieu » par les mots « en het advies van de dienst Marien Milieu ».

Article 24

50. À l'article 24, § 1^{er}, de l'avant-projet, il n'est plus fait mention de la concertation « avec les secteurs et instances impliqués », comme c'est pourtant le cas à l'article 5bis, à abroger, de la loi du 20 janvier 1999. Le délégué a expliqué cette différence comme suit :

« Het ontwerp bepaalt dat de procedure moet bepaald worden door de Koning, na overleg in de Ministerraad (artikel 24, §1). Het organiseren van overleg met betrokken sectoren en instanties en de manier waarop dit moet gebeuren wordt beter gecentraliseerd in één uitvoeringsbesluit om de leesbaarheid en de overzichtelijkheid van de procedure voor de betrokkenen te garanderen ».

L'évaluation des incidences sur l'environnement n'est plus non plus mentionnée à l'article 24, § 1^{er}, de l'avant-projet, comme l'une des étapes que la procédure doit au minimum comprendre. Concernant cette constatation, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Het weze duidelijk dat niemand de verplichting om een strategisch milieueffectenrapport op te stellen bij een marien ruimtelijk plan in twijfel trekt. Deze verplichting vindt echter zijn rechtsbasis in de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu. Een dubbele rechtsbasis in twee wetten voorzien, valt uit praktisch oogpunt niet aan te bevelen. Een verwijzing naar de betreffende wet in het uitvoeringsbesluit verdient de voorkeur en geeft ook beter weer dat de uitvoering van richtlijn 2001/42/EG onder de bevoegdheid van de minister van Leefmilieu valt, en niet onder deze bevoegdheid voor marien milieu ».

On peut en principe adhérer au point de vue du délégué selon lequel la lisibilité et la clarté de la procédure sont favorisées par la centralisation de toutes les dispositions au niveau de l'arrêté d'exécution. Il n'en demeure pas moins qu'il se déduit de l'exposé des motifs que l'objectif sous-tendant l'article 24, § 1^{er}, de l'avant-projet est de déterminer les exigences minimales de la procédure à établir par le Roi. La rédaction d'un rapport des incidences sur l'environnement relève au moins de l'une de ces exigences minimales, de sorte qu'il convient donc d'y faire référence à l'article 24, § 1^{er}. Si tel n'est pas le cas, une insécurité juridique pourrait ainsi, d'ailleurs, être créée quant au respect de cette obligation.

51. À la fin du texte néerlandais de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, on supprimera le mot « vaststellen ».

52. L'article 24, § 2, de l'avant-projet dispose que le plan d'aménagement des espaces marins est contraignant. Il a été demandé au délégué de clarifier cette disposition en indiquant qui est lié par le plan et quelles parties de celui-ci sont contraignantes. Le délégué a fourni la réponse suivante :

« Het Belgisch marien ruimtelijk plan bestaat momenteel uit

- Een koninklijk besluit;
- Bijlage betreffende de ruimtelijke analyse van de gebieden
- Bijlage betreffende de ruimtelijke beleidskeuzes
- Bijlage betreffende de acties tot uitvoering van het plan
- Bijlage met het kaartmateriaal

De bepalingen in het koninklijk besluit, genomen op basis van artikel 24, § 2, zijn verordenend, dus zowel bindend voor particulieren als voor de verschillende overheden. De bijlages betreffende de ruimtelijke beleidskeuzes en de te ondernemen acties zijn bindend voor de federale overheid. De ruimtelijke analyse en het kaartmateriaal zijn informatief en illustratief. In § 4 zijn 2° en 3° dus bindend voor de federale overheid. Indien gewenst kan dit verder verduidelijkt worden in de tekst van het artikel of in de memorie ».

Les parties du plan qui sont contraignantes doivent être reproduites explicitement dans le texte de l'avant-projet, d'autant que le non-respect des « dispositions prévues par ou en vertu de l'article 24, § 2 » est sanctionné pénalement conformément à l'article 44, § 2, 6°, de l'avant-projet, et qu'un principe de légalité s'applique en matière pénale, qui implique que la pénalisation se déduit de la loi avec suffisamment de précision.

53. Toujours à l'article 24, § 2, de l'avant-projet, on remplacera dans le texte néerlandais les mots « wordt door de Koning vastgesteld, na overleg in de Ministerraad » par les mots « wordt door de Koning vastgesteld, bij een besluit dat is overlegd in de Ministerraad ».

54. Selon l'article 24, § 3, en projet, le Roi institue une commission consultative chargée de formuler un avis non contraignant dans le cadre de la procédure mentionnée au paragraphe 1^{er}. On peut considérer qu'en vertu de cette disposition, le Roi peut non seulement prévoir d'instituer cette commission, mais également d'en régler la composition et le fonctionnement. Dans un souci de clarté, la délégation inscrite à l'article 24, § 3, peut être complétée par la mention de ces derniers aspects du dispositif.

55. À la fin de l'article 24, § 4, 1°, de l'avant-projet, les textes français et néerlandais doivent être mieux harmonisés (« des espaces marins belges »; « in de zeegebieden »).

Article 25

56. Dans le texte français de l'article 25 de l'avant-projet, les mots « les règles supplémentaires » ne correspondent pas aux mots « nadere regels » dans le texte néerlandais. Sans doute faut-il remplacer, dans le texte français, les mots « les règles supplémentaires » par les mots « les modalités ». Si, en revanche, l'intention était de donner effectivement au Roi le

pouvoir de déterminer des « règles supplémentaires », il y aurait lieu non seulement d'adapter le texte néerlandais de la disposition en projet, mais également d'indiquer à l'article 25 de l'avant-projet sur la base de quels critères, par exemple, le Roi peut procéder à la détermination des « règles supplémentaires » visées.

Article 26

57. L'article 26 de l'avant-projet prévoit la perception d'une redevance pour la gestion de la demande et l'exécution du permis ou de l'autorisation mentionnés à l'article 25, y compris les examens effectués par ou sur l'ordre de l'autorité compétente.

Les coûts que l'autorité supporte en cas d'examen d'une demande d'autorisation peuvent être répercutés sur le demandeur à titre de redevance lorsque celui-ci tire lui-même un avantage de cette autorisation et lorsque cet examen vise à vérifier si toutes les conditions d'autorisation sont remplies. Cela n'implique toutefois pas pour autant que le financement de la surveillance générale de l'autorité sur le respect des conditions d'autorisation peut être purement et simplement répercuté sur les titulaires d'autorisation par l'autorité au moyen de redevances. Étant donné que l'interprétation concrète des termes « les examens effectués par ou sur l'ordre de l'autorité compétente » et « l'exécution du permis ou de l'autorisation » n'est pas tout à fait claire, la section de législation ne dispose pas d'éléments suffisants pour apprécier s'il s'agit, en l'occurrence, d'une redevance. Si celle-ci ne revêtait pas un caractère exclusivement compensatoire, la perception en question acquerrait un caractère fiscal qui aurait pour conséquence qu'il reviendrait au législateur lui-même de régler certains de ses éléments et que la disposition en projet devrait être complétée en conséquence.

Article 27

58. L'article 27 de l'avant-projet habilite le Roi à prendre des mesures pour la protection du milieu marin relatives à la pêche dans les espaces marins. Cet article ne semble pas à sa place dans le chapitre 6 de l'avant-projet qui règle la planification spatiale marine. À cet égard, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Er was hier inderdaad twijfel of deze bepaling het meest op zijn plaats was binnen dit hoofdstuk of dit beter onder hoofdstuk 4, afdeling 2 bescherming van soorten werd geplaatst. Er is ervoor geopteerd om dit dan toch onder dit hoofdstuk te situeren omdat deze maatregelen in de meeste gevallen ruimtegebonden zullen zijn (om bepaalde gevoelige habitats te beschermen) en het hierdoor aangewezen is om deze in het marien ruimtelijk plan op te nemen (om zo ook meer inspraak voor de burger in milieuaangelegenheden te verzekeren) ».

Il se déduit de cette explication que l'intention est de permettre au Roi de fixer les mesures de protection envisagées relatives à la pêche dans le plan d'aménagement des espaces marins. Cette intention ne ressort toutefois pas du texte de l'avant-projet. Si les auteurs de l'avant-projet entendent habiliter le Roi à inscrire pareilles mesures de protection dans le plan d'aménagement des espaces marins, cette habilitation devra être formulée de manière

suffisamment précise dans le texte de l'avant-projet, tout en indiquant, en outre, quelles mesures sont possibles.

Article 29

59. À la fin de l'article 29, § 5, de l'avant-projet, le pouvoir conféré au Roi est défini d'une manière différente dans le texte français (« les modalités ») et dans le texte néerlandais (« de voorwaarden en nadere regels »). Cette discordance doit être éliminée.

Article 32

60. On n'aperçoit pas clairement, à l'article 32 de l'avant-projet, la portée des mots « les mesures de réquisition nécessaires ». L'avant-projet ne précise pas quelles mesures sont ainsi visées. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Hiermee bedoelen we het opvorderen van materiaal van derden zoals bedrijven indien het beschikbare materiaal niet toereikend blijkt te zijn voor het daadkrachtig aanpakken van een verontreiniging of schade ».

Compte tenu du fait que, dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé d'écarter toute ambiguïté concernant les mesures envisagées, le délégué propose d'insérer dans l'avant-projet une définition de la réquisition visée à l'article 32, qui pourrait s'énoncer comme suit :

« Een opvordering of opeising is een uitzonderlijk mechanisme, waardoor de openbare overheid prestaties oplegt aan fysieke personen of rechtspersonen, of zich het gebruik of de eigendom toe-eigent van roerende goederen of het gebruik van onroerende goederen, zonder dat de toestemming van die personen of van de houders van die goederen vereist is ».

On peut se rallier à cette proposition.

61. Le membre de phrase « en dragen hiervoor de kosten », qui figure dans le texte néerlandais de l'article 32 de l'avant-projet, n'a pas d'équivalent dans le texte français de cette disposition³³. Cette discordance doit également être éliminée.

Article 33

62. L'exposé des motifs précise que l'article 33 de l'avant-projet transpose l'article 6, (1), a), de l'OPRC³⁴. Or, l'article prévoit uniquement qui est l'autorité compétente, conformément à l'article 6, (1), a), (i), de l'OPRC. La disposition en projet ne transpose pas les

³³ L'article 32 de l'avant-projet concerne les (coûts des) mesures de réquisition visées dans cette disposition ; l'article 34 de l'avant-projet part du principe selon lequel la personne à l'origine d'une pollution ou d'un dommage imminent ou effectif supporte les coûts des mesures d'urgence prises.

³⁴ Pour la définition d'« OPRC », voir l'article 3, 40°, de l'avant-projet.

autres dispositions, à savoir l'article 6, (1), a), (ii) et (iii), qui contiennent l'obligation de désigner qui est compétent comme point de contact opérationnel et qui est habilité à agir au nom de l'État pour demander une assistance. Le délégué a commenté cette non-transposition comme suit :

« Het operationele meldpunt is het MRCC (maritiem reddings- en coördinatiecentrum) aangezien dit een Vlaamse instelling is, kan deze wet deze opdracht niet geven aan hen. Als verdragsstaat wordt wel voldaan aan deze verplichting. De regeling voor bijstandsverzoeken is reeds toegewezen op basis van andere wetgeving aan de marine component van het maritiem informatiekruispunt ».

Dans le commentaire que l'exposé des motifs consacre à propos de l'article 33 de l'avant-projet, il vaudrait mieux préciser, par souci de clarté, que cet article vise uniquement à transposer l'article 6, (1), a), (i), de l'OPRC.

63. L'article 33, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet laisse à l'autorité concernée le soin de décider elle-même si des mesures d'urgence doivent être prises (« peut prendre [d'office] les mesures d'urgence nécessaires ». Il se déduit de l'article 5 de l'OPRC qu'il faut d'abord évaluer l'incident pour pouvoir déterminer s'il s'agit ou non d'un événement de pollution par les hydrocarbures. Dès que cet événement est établi, l'OPRC impose l'obligation de réagir rapidement et efficacement (« *promptly and effectively* »)³⁵.

Il a été demandé au délégué si le dispositif prévu à l'article 33, § 1^{er}, de l'avant-projet est bien conforme sur ce point avec l'OPRC. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Wij menen dat de verplichtingen voortvloeiend uit het OPRC hierdoor afdoende gedekt worden. De verplichtingen uit artikel 5 bijvoorbeeld voorzien ook eerst een assessment van de situatie en legt geen verplichtingen op welke acties ondernomen moeten worden (behalve een informatieplicht aan landen die mogelijks beïnvloed kunnen worden) ».

L'évaluation à laquelle le délégué fait référence ne concerne qu'un examen permettant de déterminer s'il s'agit ou non d'une pollution par les hydrocarbures. Toutefois, dès qu'il est établi qu'il s'agit d'un tel incident de pollution, l'OPRC impose des obligations afin de pouvoir lutter contre cette pollution par les hydrocarbures. En ce qu'il laisse ouverte la possibilité de ne pas réagir, pour d'autres raisons également, l'article 33, § 1^{er}, de l'avant-projet n'est pas conforme sur ce point aux obligations qui découlent des articles 5 et 6, (1), a), (i), de l'OPRC. Le fait que l'exposé des motifs fasse référence à un concours éventuel entre une pollution et une situation de guerre ne peut infirmer la constatation que la disposition en projet n'impose aucune obligation de réagir.

L'article 33, § 1^{er}, de l'avant-projet devrait être mieux aligné sur les termes de l'article 5 de l'OPRC, en faisant référence à la gravité de l'événement de pollution par les hydrocarbures dans le contexte de l'obligation de réagir. À cet égard, on pourrait également opérer une distinction plus claire entre la phase de l'évaluation de l'événement concerné et celle de l'action obligatoire dans l'hypothèse où l'évaluation lors de sa première phase a révélé qu'il s'agit d'un événement de pollution par les hydrocarbures.

³⁵ Voir l'article 6, (1), de l'OPRC. Les articles 5 et 6 de l'OPRC contiennent donc une obligation de moyens.

Article 38

64. Si l'article 38, § 1^{er}, de l'avant-projet, vise exclusivement une pollution [ou les dommages causés] par les hydrocarbures, cette intention doit être mentionnée explicitement dans cette disposition, comme c'est déjà le cas dans le texte français (« une pollution par les hydrocarbures »). En tout état de cause, aucune différence ne peut non plus exister entre les deux textes sur ce point. Qui plus est, des questions peuvent se poser quant à l'articulation existant entre l'article 38, § 1^{er}, dans la mesure où le texte néerlandais mentionne d'une manière générale « verontreiniging of schade » (« une pollution [ou les dommages causés] par les hydrocarbures »), et où l'article 38, § 3, vise « een verontreiniging of schade door koolwaterstoffen of andere schadelijke stoffen » (« la pollution ou les dommages causés par des hydrocarbures ou d'autres substances nocives »). Il faudra veiller à ce que la réglementation reste cohérente sur ce point.

Article 39

65. L'exposé des motifs indique que l'article 39, § 3, de l'avant-projet mentionne un certain nombre de motifs d'exception qui « sont notamment extrait[s] de l'article 4 de la Directive dommages environnementaux et ont été complété[s] par les autres motifs d'exception prévus dans les conventions, dont ceux prévus à l'article 7 de la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, faite à Londres ». Le délégué a déclaré qu'il s'agit de l'article 3.2 de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, des articles 7.2 et 7.3 de la Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, des articles 3.3 et 4 de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute, de l'article 10.1 de la Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves et de l'article 4 de la directive dommages environnementaux. L'occasion pourrait être mise à profit, en ce qui concerne les motifs d'exception reproduits, pour compléter la référence à des dispositions conventionnelles, faites dans l'exposé des motifs, par les dispositions énumérées par le délégué.

66. Dans un souci de clarté, la mention des « activités ayant exclusivement pour but d'offrir une protection contre les catastrophes naturelles ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible », qui figure encore à l'article 39, § 3, 1^o, de l'avant-projet, peut faire l'objet d'une subdivision distincte de l'énumération des motifs d'exception.

Article 40

67. Comme l'indique l'exposé des motifs, l'article 40 de l'avant-projet vise à transposer en droit interne l'article 12 de la directive dommages environnementaux qui concerne le « dommage environnemental ». L'article 2.1 de la directive dommages environnementaux définit la notion de « dommage environnemental ». L'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de

l'avant-projet ne fait toutefois mention que du « dommage », défini à l'article 3, 5°, de l'avant-projet. Cette dernière définition se rapproche toutefois davantage de l'article 2.2 de la directive dommages environnementaux qui définit la notion de « dommages ». Cette constatation a été soumise à l'attention du délégué qui, sur ce point, a communiqué ce qui suit :

« Het ontwerp voorziet een brede definitie van het schadebegrip. Er dient inderdaad geconstateerd [te] worden dat het schadebegrip eerder aansluit bij artikel 2,2 van de richtlijn milieuaansprakelijkheid dan bij artikel 2, 1. Het ontwerp biedt dus meer rechten aan belanghebbenden dan Europeesrechtelijk opgelegd door de richtlijn (aangezien het concept milieuschade enger is dan het concept schade in de richtlijn) ».

Dans la mesure où le « dommage environnemental », défini à l'article 2.1 de la directive dommages environnementaux, relève totalement de la notion de « dommage », définie à l'article 3, 5°, de l'avant-projet, on peut marquer son accord sur le dispositif en projet. Il serait toutefois préférable d'intégrer dans l'exposé des motifs les précisions fournies par le délégué à propos des notions employées.

68. L'article 40, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet dispose qu'une personne morale est réputée satisfaire au prescrit de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, pour autant notamment qu'elle « [remplisse] les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1° à 4°, du Code judiciaire ». Cette référence à la condition de l'intérêt dans le Code judiciaire est étonnante, dès lors qu'en l'espèce il ne s'agit que de la possibilité de soumettre des observations et des demandes de prendre des mesures. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré que cette condition serait omise de l'avant-projet.

69. L'article 40, § 1^{er}, de l'avant-projet ne concrétise pas la condition de l'intérêt pour les personnes physiques et ne donne pas non plus une définition de l'atteinte visée. Or, l'article 12.1, paragraphe 2, de la directive dommages environnementaux charge les États membres de déterminer dans quels cas il existe un intérêt suffisant pour agir ou quand il y a atteinte à un droit. Le délégué a proposé d'habiliter le Roi à préciser la condition de l'intérêt et le contenu de l'atteinte. On peut se rallier à cette proposition.

Article 41

70. Ainsi qu'il a été exposé au point 73, le chapitre 9 de l'avant-projet, « Réparation des dommages », se fonde sur la notion plus large de « dommages ». Dans le texte français de l'article 41 de l'avant-projet, les mots « dommage environnemental » devront dès lors sans doute être remplacés par le mot « dommage ». En tout cas, les textes français et néerlandais devront être harmonisés sur ce point.

Article 42

71. L'article 42, § 1^{er}, 2°, de l'avant-projet fait mention d'« une garantie bancaire accordée par une banque établie en Belgique ». La question se pose de savoir si l'intention n'est effectivement que de prendre en considération une garantie par une « banque » et non pas

également une garantie par un autre établissement financier, comme une entreprise d'assurances ou une caisse d'épargne privée. Les établissements financiers établis ailleurs et autorisés à exercer des activités sur le territoire belge sont également exclus. Il faudra toutefois veiller à ce que le choix de pareilles limitations ne se heurte pas aux principes de droit européen tels que ceux relatifs à la libre prestation de services.

Une observation identique peut être formulée à propos de l'article 2.7.8.4, § 1^{er}, 2^o, en projet, du Code belge de la navigation (article 59 de l'avant-projet).

Article 44

72. Les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de réexaminer les références internes figurant dans l'article 44. Ainsi, à la fin de l'article 44, § 1^{er}, 2^o, il ne faut pas renvoyer, semble-t-il, à « l'article 32, § 1^{er} et § 2, 1^o-3^o » mais bien à « l'article 31, § 1^{er} et § 2, 1^o à 3^o », la référence à « l'article 15, § 4 », faite à l'article 44, § 2, 3^o, doit être remplacée par une référence à « l'article 15, § 3 », et l'on n'aperçoit pas d'emblée quelle « obligation d'autorisation prévue par l'article 29, § 4 » est précisément visée, compte tenu du fait que cette disposition délègue exclusivement au Roi le pouvoir d'« exempter » certaines activités « de l'interdiction d'immersion ».

73. Il a été demandé au délégué si l'intention est bel et bien que les infractions visées à l'article 44 de l'avant-projet ne requièrent en principe aucun dol spécial. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« De gebruikelijk schuldmaat is de zogenaamde *dolus generalis* (algemeen opzet, als tegengesteld aan *dolus specialis* of bijzonder opzet), met name het wetens en willens doen wat illegaal is. Te onderlijnen valt dat het wetens en willens doen wat illegaal is, enkel het handelen als zodanig beoogt, niet het illegaal willen handelen. Of nog: '*Het volstaat dat de wil gericht is op de verboden gedraging. De wil van de dader moet niet slaan op het wederrechtelijke: hij moet de verboden gedraging willen, maar niet omdat zij verboden is.*' Voor wie in een beschermd gebied aan korvisserij doet, bv., volstaat het dat hij wetens en willens die korvisserij doet en is niet vereist dat hij dat wetens en willens in beschermd gebied wou doen tegen de wet in.

Bij gebreke aan andersluidende bepaling is *dolus generalis* dus de schuldvorm bij al deze strafbepalingen; *dolus generalis* is de 'default option' inzake schuldvormen voor wanbedrijven en bijgevolg de veruit meest veralgemeende schuldvorm in het Belgische milieurecht ».

À première vue, selon le texte de l'article 44 de l'avant-projet, seules les incriminations prévues à l'article 44, § 2, 5^o, et § 3, 3^o, paraissent requérir un dol spécial. Toutefois, en raison de la technique de l'incrimination par renvoi à d'autres dispositions de l'avant-projet, cette exigence de dol spécial n'est pas toujours claire. Mieux vaudrait dès lors préciser dans l'exposé des motifs quelles incriminations requièrent ou non un dol spécial.

Article 50

74. L'article 50, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit qu'en cas de condamnation d'une personne morale sur la base de l'article 44 ou de l'article 45, le juge ordonne la publication de la condamnation. Ce faisant, il est dérogé à la règle générale inscrite à l'article 37bis du Code pénal qui, à propos de la peine de publication ou de diffusion de la décision mentionnée à l'article 7bis de ce code, prévoit que celle-ci « pourra » être prononcée par le juge aux frais du condamné dans les cas déterminés par la loi. Le législateur est évidemment libre, par dérogation à l'article 37bis précité, de prévoir une publication obligatoire à l'égard des personnes morales condamnées sur la base des dispositions précitées de l'avant-projet. Toutefois, dès lors qu'une différence de traitement est ainsi créée entre les personnes morales visées à l'article 50 et les personnes morales ayant encouru une autre condamnation, une publication obligatoire étant prévue exclusivement pour la catégorie de personnes morales citée en premier, mieux vaudrait justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité garanti par la Constitution. En l'espèce, il est douteux que la mention, dans l'exposé des motifs, qu'une publication obligatoire de la condamnation « contribue à sensibiliser les entreprises disposant de moyens financiers importants à assurer un respect suffisant des normes environnementales » soit suffisamment pertinente pour qu'elle puisse justifier la différence de traitement des catégories concernées de personnes morales.

Article 52

75. L'article 2.2.6.1, 1^o, s), en projet, du Code belge de la navigation renvoie spécifiquement à « l'article 2.7.8.4, § 3 ». Le renvoi devrait néanmoins concerner l'ensemble de l'article 2.7.8.4 si l'intention est de faire référence au régime intégral qui, en matière de garantie financière, est inscrit à l'article 2.7.8.4, en projet, du Code belge de la navigation (article 59 de l'avant-projet).

Article 55

76. L'article 55 de l'avant-projet vise à remplacer « l'article 2.7.5.5, 5^o », du Code belge de la navigation. Or, comme l'a confirmé le délégué, c'est l'article 2.7.5.5, § 2, 2^o, de ce code qu'il faut remplacer.

Article 58

77. Le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 58 de l'avant-projet mentionne ce qui suit :

« La loi de 1999 contenait des dispositions relatives aux accidents de navigation et à leurs conséquences pour l'environnement dans la section 2 du chapitre V. Ces dispositions n'ont pas été rétablies par le présent projet, mais on a choisi d'insérer les dispositions pertinentes dans le Code de la navigation afin de ne pas créer de confusion inutile. La modification proposée de cet article s'inscrit dans cet aspect ».

Compte tenu de ce commentaire, la question se pose de savoir si l'article 2.7.6.9 du Code belge de la navigation apporte encore une plus-value, dès lors que la référence à la loi distincte visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins n'a plus d'objet. Selon les déclarations du délégué, il faudra effectivement opter pour l'abrogation de l'article 2.7.6.9 du Code belge de la navigation.

Article 59

78. Selon le délégué, les mots « [l]e commandant et l'exploitant », à l'article 2.7.8.1, § 2, en projet, du Code belge de la navigation, doivent être remplacés par les mots « [l]e commandant, le propriétaire de navire et l'exploitant ». On peut se rallier à cette correction, dès lors qu'elle fait écho à la définition figurant déjà dans d'autres dispositions du chapitre 8 en projet.

79. Le délégué a communiqué que l'article 2.7.8.2, en projet, du Code belge de la navigation contiendra une référence aux notions de « mesures de prévention » et de « mesures de confinement », définies respectivement à l'article 3, 29° et 30°, de l'avant-projet.

80. Le délégué a précisé que, sur la base de l'article 2.7.8.4, § 1^{er}, en projet, du Code belge de la navigation, une garantie financière peut être demandée au commandant « en sa qualité » de représentant du propriétaire de navire. Le commandant doit donc pouvoir apporter la garantie, sans toutefois être solidaire du paiement des coûts conformément à l'article 2.7.8.4, § 3, en projet, du code précité. Mieux vaudrait que l'exposé des motifs fournisse quelques précisions à ce sujet.

Article 61

81. Dans un souci de lisibilité, on adaptera la rédaction du texte néerlandais de l'article 4.2.4.10, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code belge de la navigation comme suit :

« De in het eerste lid bedoelde personeelsleden zijn eveneens belast met de opsporing van de overtredingen van het MARPOL-Verdrag die aan de Belgische overheden is toevertrouwd krachtens internationale overeenkomsten betreffende het toezicht vanuit de lucht op zeeverontreiniging ».

Article 62

82. On adaptera la rédaction de l'article 4.2.4.11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du Code belge de la navigation. Il n'y en effet aucun intérêt à mentionner la loi en projet dans un « 1° » distinct s'il s'agit du seul texte normatif dont le respect fait l'objet de la surveillance qui sera exercée.

Article 63

83. L'article 63 de l'avant-projet vise à modifier l'article 4.2.4.3, alinéa 1^{er}, du Code belge de la navigation. Cette modification peut être mise à profit pour corriger également, à l'article 4.2.4.3, alinéa 1^{er}, 1^o, de ce code, la référence à l'article 2.7.6.15 du code, cette dernière disposition n'existant pas³⁶.

Article 65

84. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 65 de l'avant-projet, il y a lieu de supprimer la mention « en XXXXX ». En outre, la phrase figurant actuellement au début de l'article 65, 1^o, (« les paragraphes 1^[er] à 4 sont remplacées [lire : remplacés] comme suit : ») doit être intégrée dans la phrase liminaire de l'article 65 de l'avant-projet, puisque cette dernière disposition ne contient pas de « 2^o » ou d'autre subdivision.

85. Les activités visées à l'article 3, § 1^{er}, en projet, 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' relèvent également du champ d'application de la directive 2011/92/UE. Les auteurs de l'avant-projet ont choisi de ne pas reproduire ces activités dans l'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet, mais de prévoir une obligation de permis d'environnement, réglée conjointement avec l'obligation de concession dans la loi du 13 juin 1969. Il se déduit de l'article 3, § 3, en projet, de la loi du 13 juin 1969 que la procédure de permis est fixée par le Roi. Ce faisant, certains éléments essentiels de la procédure de permis – qui, pour les autres activités relevant du champ d'application de la directive 2011/92/UE, sont réglés à l'article 17 de l'avant-projet – ne sont pas réglés dans la loi même du 13 juin 1969. Ainsi, par exemple, rien n'est prévu en ce qui concerne la consultation des autorités et du public concernés. Or, les règles essentielles relatives à la procédure de permis concernée devraient être fixées par le législateur lui-même. À cet effet, il faudrait compléter l'article 3 de la loi du 13 juin 1969 – et, partant, l'article 65 de l'avant-projet.

Article 66

86. L'article 66 de l'avant-projet entend modifier l'article 2, 1^o, de la loi du 25 décembre 2016 'instituant des amendes administratives applicables en cas d'infractions aux lois sur la navigation', et non son article 1^{er}, 1^o. En outre, l'article 2, 1^o, de la même loi n'a pas été « modifiée [lire : modifié] en dernier lieu par la loi du 23 avril 2021 », mais a été « modifié en dernier lieu par la loi du 16 juin 2021 ». On adaptera la rédaction de l'article 66 de l'avant-projet compte tenu de ce qui précède.

³⁶ L'adaptation proposée peut effectivement avoir lieu dans l'avant-projet de loi à l'examen et ne doit pas être reportée à une prochaine adaptation du Code belge de la navigation.

Article 67

87. À l'article 67 de l'avant-projet, on écrira « La loi du 20 janvier 1999 (...) sous [la] juridiction de la Belgique, modifiée en dernier lieu par la loi du 16 juin 2021, est abrogée »³⁷.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³⁷ Une disposition abrogatoire doit mentionner les modifications encore en vigueur qui ont été apportées antérieurement au texte à abroger (*Guide de légistique*, n° 138). Compte tenu du nombre de telles modifications qui ont été apportées dans la loi du 20 janvier 1999, il suffit que la proposition d'adaptation de texte mentionne exclusivement la modification la plus récente.