



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.135/4
du 3 octobre 2022

advies 72.135/4
van 3 oktober 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
15 juillet 2020 relatif à la
navigation respectueuse de
l'environnement'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
15 juli 2020 inzake
milieuvriendelijke
scheepvaart'

Le 2 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 2020 relatif à la navigation respectueuse de l'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 octobre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 octobre 2022.

*

Op 2 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 inzake milieuvriendelijke scheepvaart'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 oktober 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que les différentes normes internationales en matière de navigation maritime auxquelles renvoie le projet ont bien été publiées, le cas échéant conformément aux articles 1.1.2.1 et 1.1.2.2 du Code belge de la Navigation ¹.

Cette observation vaut pour l'Annexe VI de la Convention MARPOL, à laquelle font référence les articles 1^{er} à 3 du projet, ainsi que pour le 'Recueil sur la navigation polaire', auquel fait référence l'article 3.5.2 en projet (article 2 du projet).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les articles 2.5.3.2 et 2.5.3.4 du Code belge de la Navigation n'offrent pas de fondement juridique au projet.

À l'alinéa 1^{er}, la mention de ces dispositions sera omise.

2. Au même alinéa, il y a lieu de préciser que l'article 2.5.3.6 du Code belge de la Navigation a été modifié par une loi du 16 juin 2021 ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans la phrase liminaire, les mots « les articles 3.4.15 et 3.4.16 » seront remplacés par les mots « les articles 3.4.15 à 3.4.17 ».

¹ Voir, en ce sens, l'avis n° 67.262/4 donné le 18 mai 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 juillet 2020 'relatif à la navigation respectueuse de l'environnement', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67262.pdf>.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

2. À l'article 3.4.16, § 4, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 'relatif à la navigation respectueuse de l'environnement', dès lors que les règles 14.8 à 14.13 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL ne contiennent pas les prescriptions auxquelles le combustible doit satisfaire, les mots « satisfait aux prescriptions des règles 14.8 à 14.13 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL » seront, de l'accord de la déléguée du Ministre, remplacés par les mots « satisfait aux dispositions du présent chapitre, et en particulier de l'article 3.4.4 ».

Article 2

1. Dans la phrase liminaire, dès lors que le chapitre 5 du titre 3 de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 n'a pas subi de modification depuis son adoption, les mots « , modifié par l'arrêté royal du 4 novembre 2020, » seront omis.

2. Interrogée au sujet de la nature et de l'étendue du pouvoir confié au Contrôle de la navigation ou à l'organisme agréé habilité à cet effet pour déterminer les « procédures » visées à l'article 3.5.10, § 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Gelet op het feit dat scheepvaart, in het bijzonder de technische regels aan boord van schepen, een zeer specifieke en technische materie is en zo goed als elk schip anders is gebouwd en een eigen specificiteit heeft, is het nodig dat de Scheepvaartcontrole hier beslissingen kan nemen. Dit is ook hoe het MARPOL-Verdrag ontworpen is. De Scheepvaartcontrole dient uiteraard te handelen binnen het kader van voorschrift 27 van Bijlage VI bij het MARPOL-Verdrag ».

Compte tenu de ces explications et du caractère limité et technique des procédures à établir, il peut être considéré que le Contrôle de la navigation ou l'organisme agréé habilité à cet effet est l'instance la mieux placée pour élaborer les procédures visées, de sorte que la délégation de pouvoirs est admissible.

Article 3

1. La phrase liminaire sera revue afin de préciser que le titre 3 de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 a été modifié par les arrêtés royaux des 4 novembre 2020, 4 juin 2021 et 1^{er} avril 2022.

2. Interrogée sur les raisons pour lesquelles, en application des articles 3.9.1 et 3.10.1 en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020, les règles 12 et 15 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL ne sont rendues applicables qu'aux navires belges, la déléguée du Ministre a donné les explications suivantes :

« – Voor voorschrift 12 en 15 geldt de regel dat elke vlagstaat de schepen onder diens vloot reguleert. Dit in overeenstemming met UNCLOS. België kan als havenstaat en kuststaat wel enkele bijkomende regels opleggen voor vreemde schepen, maar dit is niet het geval voor voorschrift 12 en slechts gedeeltelijk voor voorschrift 15.

– Voor de omzetting van voorschrift 15 dienen inderdaad de volgende correcties te worden aangebracht:

– Art. 3.10.1. Dit hoofdstuk is van toepassing op Belgische schepen en vreemde schepen die zich in de Belgische maritieme zones bevinden.

– Art. 3.10.2. § 1. In afwijking van artikel 3.10.1 van dit besluit, is dit artikel enkel van toepassing op Belgische schepen.

§ 2. Een tanker moet uitgerust zijn met een door de Scheepvaartcontrole goedgekeurd dampemissieopvangsysteem en gebruikt dit systeem tijdens het laden van daarvoor in aanmerking komende ladingen.

De Scheepvaartcontrole houdt rekening met de veiligheidsnormen ontwikkeld door IMO bij de goedkeuring van dampemissieopvangsystemen.

– Art. 3.10.4. In afwijking van artikel 3.10.1 van dit besluit, is dit artikel enkel van toepassing op Belgische schepen.

Een tanker die ruwe olie vervoert, moet een door de Scheepvaartcontrole goedgekeurd VOC-beheersplan aan boord hebben en implementeren. Het VOC-beheersplan wordt opgesteld in overeenstemming met voorschrift 15.6 van Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag ».

Il est pris acte de ces explications et des modifications qui seront apportées au projet.

3. Interrogée au sujet du caractère réglementaire des « instructions » dont il est question à l'article 3.9.2, § 3, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Inderdaad. De volgende verduidelijking zal nog worden aangebracht:

§ 3. [E]missies die voortkomen uit lekkages van een ozonafbrekende stof, ongeacht of de lekkages opzettelijk geschieden, worden behandeld in overeenstemming met de instructies van de Scheepvaartcontrole, rekening houdend met de richtlijnen ontwikkeld door de IMO ».

Il est pris note du membre de phrase ajouté à l'article 3.9.2, § 3, en projet, pour baliser le pouvoir confié au Contrôle de la Navigation. S'agissant d'un pouvoir limité et hautement technique, le pouvoir confié au Contrôle de la Navigation peut être admis.

4. L'article 3.10.3, en projet, de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 prévoit une dérogation pour les navires-citernes qui ne sont pas pourvus de collecteurs de vapeurs « pendant une période de trois ans après la date notifiée en application de la règle 15.2 l'Annexe VI de la Convention MARPOL ».

Les destinataires de la norme doivent être en mesure de déterminer quand prend cours cette période dérogatoire, ce que ne permet pas la référence à la date notifiée en application de la règle 15.2 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL.

L'article 3.10.3 en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 sera revu afin que la date de prise de cours du délai de trois ans puisse être déterminée par les destinataires de la norme.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

De steller van het ontwerp dient na te gaan of de onderscheiden internationale normen inzake zeevaart waarnaar in het ontwerp verwezen wordt, wel bekendgemaakt zijn, in voorkomend geval overeenkomstig de artikelen 1.1.2.1 en 1.1.2.2 van het Belgisch Scheepvaartwetboek.¹

Die opmerking geldt voor bijlage VI bij het MARPOL-Verdrag, waarnaar verwezen wordt in de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp, alsook voor de ‘Polar Code’ waarnaar verwezen wordt in het ontworpen artikel 3.5.2 (artikel 2 van het ontwerp).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De artikelen 2.5.3.2 en 2.5.3.4 van het Belgisch Scheepvaartwetboek leveren geen rechtsgrond op voor het ontwerp.

In het eerste lid moet de vermelding van die bepalingen weggelaten worden.

2. In hetzelfde lid moet vermeld worden dat artikel 2.5.3.6 van het Belgisch Scheepvaartwetboek gewijzigd is bij een wet van 16 juni 2021.²

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de inleidende zin moeten de woorden “de artikelen 3.4.15 en 3.4.16” vervangen worden door de woorden “de artikelen 3.4.15 tot 3.4.17”.

¹ Zie in die zin advies 67.262/4 van 18 mei 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 15 juli 2020 ‘inzake milieuvriendelijke scheepvaart’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67262.pdf>.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

2. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 3.4.16, § 4, van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 ‘inzake milieuvriendelijke scheepvaart’ de woorden “voldoet aan voorschrift 14.8 tot en met 14.13 van Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag” vervangen moeten worden door de woorden “voldoet aan de bepalingen van dit hoofdstuk en in het bijzonder van artikel 3.4.4”, aangezien de voorschriften 14.8 tot 14.13 van bijlage VI bij het MARPOL-Verdrag geen vereisten bevatten waaraan de brandstof moet voldoen.

Artikel 2

1. In de inleidende zin moeten de woorden “gewijzigd bij het koninklijk besluit van 4 november 2020,” weggelaten worden, aangezien hoofdstuk 5 van titel 3 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 geen wijzigingen ondergaan heeft sinds dat besluit vastgesteld is.

2. Naar aanleiding van een vraag in verband met de aard en de draagwijdte van de machtiging die aan de Scheepvaartcontrole of de daartoe gemachtigde erkende organisatie verleend wordt om de “procedures” bedoeld in het ontworpen artikel 3.5.10, § 1, van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 vast te stellen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“Gelet op het feit dat scheepvaart, in het bijzonder de technische regels aan boord van schepen, een zeer specifieke en technische materie is en zo goed als elk schip anders is gebouwd en een eigen specificiteit heeft, is het nodig dat de Scheepvaartcontrole hier beslissingen kan nemen. Dit is ook hoe het MARPOL-Verdrag ontworpen is. De Scheepvaartcontrole dient uiteraard te handelen binnen het kader van voorschrift 27 van Bijlage VI bij het MARPOL-Verdrag.”

Rekening houdend met die uitleg en met de beperkte en technische aard van de vast te stellen procedures kan ervan uitgegaan worden dat de Scheepvaartcontrole of de daartoe gemachtigde erkende organisatie de best geplaatste instantie is om de procedures in kwestie op te stellen, zodat de delegatie van bevoegdheden aanvaard kan worden.

Artikel 3

1. De inleidende zin moet aldus herzien worden dat daarin vermeld wordt dat titel 3 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 gewijzigd is bij de koninklijke besluiten van 4 november 2020, 4 juni 2021 en 1 april 2022.

2. Als antwoord op de vraag waarom, met toepassing van de ontworpen artikelen 3.9.1 en 3.10.1 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020, de voorschriften 12 en 15 van bijlage VI van het MARPOL-Verdrag alleen op Belgische schepen toepasselijk gemaakt worden, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“– Voor voorschrift 12 en 15 geldt de regel dat elke vlagstaat de schepen onder diens vloot reguleert. Dit in overeenstemming met UNCLOS. België kan als havenstaat en kuststaat wel enkele bijkomende regels opleggen voor vreemde schepen, maar dit is niet het geval voor voorschrift 12 en slechts gedeeltelijk voor voorschrift 15.

– Voor de omzetting van voorschrift 15 dienen inderdaad de volgende correcties te worden aangebracht:

– Art. 3.10.1. Dit hoofdstuk is van toepassing op Belgische schepen en vreemde schepen die zich in de Belgische maritieme zones bevinden.

– Art. 3.10.2. § 1. In afwijking van artikel 3.10.1 van dit besluit, is dit artikel enkel van toepassing op Belgische schepen.

§ 2. Een tanker moet uitgerust zijn met een door de Scheepvaartcontrole goedgekeurd dampemissieopvangsysteem en gebruikt dit systeem tijdens het laden van daarvoor in aanmerking komende ladingen.

De Scheepvaartcontrole houdt rekening met de veiligheidsnormen ontwikkeld door IMO bij de goedkeuring van dampemissieopvangsystemen.

– Art. 3.10.4. In afwijking van artikel 3.10.1 van dit besluit, is dit artikel enkel van toepassing op Belgische schepen.

Een tanker die ruwe olie vervoert, moet een door de Scheepvaartcontrole goedgekeurd VOC-beheersplan aan boord hebben en implementeren. Het VOC-beheersplan wordt opgesteld in overeenstemming met voorschrift 15.6 van Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag.”

Er wordt akte genomen van deze uitleg en van de wijzigingen die in het ontwerp aangebracht zullen worden.

3. Naar aanleiding van een vraag in verband met de reglementaire aard van de “instructies” waarvan sprake is in het ontworpen artikel 3.9.2, § 3, van het koninklijk besluit van 15 juli 2020, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“Inderdaad. De volgende verduidelijking zal nog worden aangebracht:

§ 3. [E]missies die voortkomen uit lekkages van een ozonafbrekende stof, ongeacht of de lekkages opzettelijk geschieden, worden behandeld in overeenstemming met de instructies van de Scheepvaartcontrole, rekening houdend met de richtlijnen ontwikkeld door de IMO.”

Er wordt akte genomen van het zinsstuk dat ingevoegd wordt in het ontworpen artikel 3.9.2, § 3, om de bevoegdheid af te bakenen die aan de Scheepvaartcontrole verleend wordt. Aangezien de bevoegdheid die aan de Scheepvaartcontrole verleend wordt beperkt en van uitermate technische aard is, kan ze aanvaard worden.

4. Het ontworpen artikel 3.10.3 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 voorziet in een afwijking voor tankers die niet van dampopvangsystemen voorzien zijn “gedurende 3 jaar na de datum zoals bedoeld in voorschrift 15.2 van Bijlage VI van het MARPOL-Verdrag”.

De adressaten van de norm moeten kunnen bepalen wanneer die periode van afwijking ingaat, wat niet mogelijk is op basis van de verwijzing naar de datum zoals bedoeld in voorschrift 15.2 van Bijlage VI bij het MARPOL-Verdrag.

Het ontworpen artikel 3.10.3 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 moet aldus herzien worden dat door de adressaten van de norm vastgesteld kan worden op welke datum die periode van drie jaar ingaat.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET