KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 13 november 1986 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de datum vanaf wanneer de stortingen in zee van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie verboden worden" heeft op 19 november 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 13 novembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la date à partir de laquelle les immersions en mer des déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane seront interdites", a donné le 19 novembre 1986 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn waarin om advies wordt verzocht, beperkt de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. In tegenstelling tot wat zijn opschrift suggereert, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit er niet toe de datum te bepalen waarop een eerder vastgesteld verbod tot het storten in zee van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie in werking treedt, maar heeft het integendeel in essentie precies tot doel dat verbod op te leggen.

2. De bevoegdheid om een dergelijke maatregel te treffen vindt de Koning in het - in het derde lid van de aanhef vermelde - artikel 3, § 1, van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge (van) het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, en van de Bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972, en houdende sommige bepalingen in verband met het storten in zee en het verbranden op zee van afval en andere stoffen.

Luidens het bepaalde in het vermelde artikel 3, § 1, kan de Koning inderdaad het verbod tot storten als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag van Oslo "uitbreiden tot andere dan de in Bijlage I van het Verdrag bedoelde stoffen ...".

Die wetsbepaling vormt tevens de vereiste internrechtelijke basis voor de uitvoering - wat het dumpen in zee betreft - van de richtlijn 78/176/EEG van 20 februari 1978

.../...

betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie, welke richtlijn luidens haar artikel 1 tot doel heeft "het geleidelijk verminderen van de verontreiniging veroorzaakt door afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie met als oogmerk haar te doen beëindigen".

3. De regeling welke inzake het verbod tot storten van de in Bijlage I van het Verdrag van Oslo bedoelde stoffen geldt - welke regeling het ontwerp-besluit bedoelt uit te breiden tot de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie - kan in grote lijnen als volgt worden weergegeven :

3.1. Bepalingen van het Verdrag :

- Onder "storten" moet overeenkomstig artikel 19 van het Verdrag worden verstaan : "elke opzettelijke wegwerking van stoffen en materialen in de zee bij wege van of vanaf schepen of luchtvaartuigen, behalve :

a) elke lozing welke voortkomt van of voortvloeit uit de normale exploitatie van schepen en luchtvaartuigen of hun uitrusting;

b) het storten van stoffen en materialen met een ander doel dan het louter wegwerken ervan in zover dit niet in strijd is met het voorwerp van dit Verdrag".

- Met "schepen en luchtvaartuigen" in de zin van het Verdrag wordt bedoeld : "elk vaartuig dat de zee bevaart en elk vliegend tuig van om het even welk type. Deze uitdrukking omvat luchtkussenvaartuigen, vlottende tuigen - al dan niet werktuiglijk voortbewogen - alsook vaste en vlottende boorplatformen".

.../...

- In artikel 2 van het Verdrag wordt nader omlijnd op welke gedeelten van de volle zee en de territoriale zee het Verdrag toepasselijk is, terwijl luidens artikel 3 de Verdragsluitende Partijen dienen overeen te komen om de door hen aangenomen maatregelen derwijze in toepassing te brengen dat voorkomen wordt dat schadelijke stoffen worden afgevoerd om in zeeën gestort te worden welke buiten het toepassingsveld van het Verdrag vallen.

- Artikel 8 van het Verdrag laat in bepaalde omstandigheden afwijkingen van het verbod tot storten toe.

- Op grond van artikel 15 moet iedere Verdragsluitende Partij er zorg voor dragen de bepalingen van het Verdrag te doen naleven door :

a) schepen en luchtvaartuigen geregistreerd op haar grondgebied;

b) schepen en luchtvaartuigen welke op haar grondgebied stoffen en materialen inschepen om gestort te worden;

c) schepen en luchtvaartuigen waarvan vermoed wordt dat zij in haar territoriale zee tot storten zullen overgaan.

Meer in het algemeen dient iedere Verdragsluitende Partij op haar grondgebied de gepaste maatregelen te treffen om elke handeling in strijd met de bepalingen van het Verdrag te voorkomen en te bestraffen.

.../...

3.2. Bepalingen van de goedkeuringswet van 8 februari 1978.

- Luidens artikel 5, § 1, wordt gestraft met geldboete van honderdduizend frank tot een miljoen frank hij die op Belgisch territorium ingeladen of vervoerde stoffen of materiaal in zee stort o doet storten, hoewel het storten ervan krachtens het Verdrag, deze wet of hun uitvoeringsbesluiten verboden is. Indien het storten echter is geschied vanaf schepen en luchtvaartuigen waarover de Belgische Staat rechtsbevoegdheid uitoefent, kan de straf toegepast worden om het even waar die stoffen of het materiaal worden ingeladen of vervoerd.

- De artikelen 10 en 11 voorzien in de mogelijkheid voor de waterschout of de inspecteur van de luchtvaartpolitie om een schip of luchtvaartuig waarmee een misdrijf als bedoeld in de wet werd gepleegd - of zelfs andere schepen of luchtvaartuigen var dezelfde eigenaar of exploitant - op te houden of te doen opleider

- Luidens artikel 12 worden de op de wet gepleegde inbreuken vastgesteld en opgespoord door de door de Koning aangewezen ambtenaren of organen, onverminderd de bevoegdheid van de officieren van de gerechtelijke politie.

- Artikel 13 ten slotte draagt aan de Koning de bevoegdheid op om de nadere regelen vast te stellen voor de controle op alle handelingen bedoeld in de wet.

3.3. Uitvoeringsbesluiten.

Met betrekking tot het verbod tot storten als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag werden tot nog toe geen uitvoerings-

besluiten vastgesteld, noch met het oog op de aanwijzing van de ambtenaren of organen die bevoegd zijn om overtredingen op te sporen en vast te stellen (artikel 12 van de wet), noch om nadere controlemaatregelen te bepalen (artikel 13 van de wet).

4. Hoewel, luidens artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, "de ophaling en de verwerking van afvalstoffen" een aangelegenheid is als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet en dus tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort, is het storten van afvalstoffen in zee tot de bevoegdheid van de nationale overheid blijven behoren, gelet op de geografische afbakening van inzonderheid het grondgebied van het Vlaamse Gewest, waartoe noch de territoriale zee, noch a fortiori de volle zee behoren (zie in dit verband het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over de amendementen op het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen ingediend door de heren VERROKEN e.a. en SCHILTZ e.a. - Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/12)

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. Het opschrift zou beter als volgt worden gesteld :

"Koninklijk besluit houdende verbod tot het storten in zee van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie".

2. Zoals in de algemene opmerking 2 werd gesteld, vormt alleen artikel 3, § 1, van de wet van 8 februari 1978 de rechtsgrond voor het ontwerp-besluit.

.../...

Aangezien het EEG-verdrag en de richtlijn 78/176/EEG van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie geen directe rechtsgrond vormen voor het ontwerp-besluit, verdient het geen aanbeveling er in de aanhef naar te verwijzen.

Indien de Regering er belang aan hecht toch de richtlijn te vermelden, kan dat beter gebeuren in de vorm van een overweging, die dan moet opgenomen worden na de verwijzing naar de wet van 8 februari 1978.

In de laatstgenoemde verwijzing dient de vermelding van de Bijlage III, § 3b, van het Verdrag van Oslo - welke bepaling geen uitstaans heeft met het verbod tot storten van afvalstoffen - te vervallen.

De verwijzing, in het vierde lid van de aanhef, ten slotte naar de wet van 20 december 1984 is evenmin ter zake dienend : niet alleen verbiedt het Verdrag van Londen van 29 december 1972, dat door de wet van 20 december 1984 werd goedgekeurd, niet het storten in zee van afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie, maar bovendien bevat de wet van 20 december 1984 geen bepaling in de zin van artikel 3, § 1, van de wet van 8 februari 1978 waarbij ter zake enige bevoegdheid aan de Koning wordt opgedragen.

3. Het ontwerp-besluit beperkt er zich toe in zijn bepalend gedeelte te stellen dat het "met ingang van 1 januari 1990 ... verboden (is) afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie in zee te storten".

.../...

Duidelijkheidshalve en ter wille van de overeenstemming met het als rechtsgrond aangevoerde artikel 3, § 1, van de wet van 8 februari 1978 dient het ontworpen besluit - in zijn dispositief - te stellen dat de bepalingen van de wet van 8 februari 1978 in verband met het verbod tot storten in zee - en meteen de toepasselijke bepalingen van het Verdrag van Oslo - mede van toepassing zijn op de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie.

Bij ontstentenis van de uitvoeringsbesluiten waarvan sprake in de algemene opmerking 3.3., inzonderheid het besluit tot vaststelling van controlemaatregelen als bedoeld in artikel 13 van de wet van 8 februari 1978, lijkt evenwel ook een aldus aangepaste redactie van het ontwerp vooralsnog weinig waarborgen te kunnen bieden voor de doeltreffendheid van de ontworpen regeling.

Eu égard au bref délai dans lequel son avis a été demandé, le Conseil d'Etat se limite aux observations qui suivent :

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Contrairement à ce que suggère son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat n'a pas pour objet de fixer la date à laquelle entrera en vigueur l'interdiction établie antérieurement d'immerger en mer des déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane. Son but principal est précisément d'établir cette interdiction.

2. Le Roi trouve le pouvoir de prendre une telle mesure dans l'article 3, § 1er - visé à l'alinéa 3 du préambule - de la loi du 8 février 1978 portant approbation de la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersions effectuées par les navires et aéronefs, et des Annexes, faites à Oslo, le 15 février 1972 et prévoyant certaines dispositions relatives à l'immersion et à l'incinération de déchets et autres substances en mer.

Aux termes de cet article 3, § 1er, le Roi peut en effet "étendre" l'interdiction d'immerger au sens de l'article de la Convention d'Oslo "à d'autres substances que celles figurant à l'Annexe I de la Convention ....".

Cette disposition légale constitue en même temps la base de droit interne requise pour la mise en oeuvre - en ce qui concerne l'immersion en mer - de la directive 78/176/CEE

.../...

du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, directive qui, aux termes de son article 1er, a pour objet "la diminution progressive, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane".

3. Le régime applicable en matière d'interdiction d'immerger les substances visées à l'Annexe I de la Convention d'Oslo - régime que l'arrêté en projet vise à étendre aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane - peut-être résumée comme suit dans les grandes lignes :

3.1. Dispositions de la Convention :

- Par "immersion", il faut entendre conformément à l'article 19 de la Convention : "tout déversement délibéré dans la mer de substances et de matériaux au moyen ou à partir de navires ou d'aéronefs, autres que :

a) tout rejet qui résulte accessoirement ou qui est la suite de la marche normale des navires et aéronefs ou de leurs appareillages;

b) le dépôt de substances et de matériaux à des fins autres que leur seule élimination pourvu qu'il ne soit pas incompatible avec l'objet de la présente Convention".

- Par "navires et aéronefs" au sens de la Convention il faut entendre : "bâtiments de mer et engins volants de quelque type que ce soit. Cette expression recouvre également les engins sur coussin d'air, les engins flottants - qu'ils soient auto-propulsés ou non - et les plates-formes fixes ou flottantes".

.../...

- L'article 2 de la Convention délimite de manière plus précise les zones de haute mer et de la mer territoriale auxquelles la Convention s'applique, l'article 3 prévoyant, de son côté, que les Parties contractantes doivent convenir de mettre en oeuvre les mesures qu'elles auront adoptées de manière qu'il n'y ait pas de détournement des opérations d'immersion de substances nocives vers des mers situées en dehors de la zone couverte par la Convention.

- L'article 8 de la Convention permet, dans certaines circonstances, d'apporter des dérogations à l'interdiction d'immerger.

- En vertu de l'article 15, chacune des Parties contractantes doit s'engager à veiller au respect des dispositions de la Convention :

a) par les navires et aéronefs immatriculés sur son territoire;

b) par les navires et aéronefs chargeant sur son territoire des substances et des matériaux destinés à l'immersion;

c) par les navires et aéronefs dont on pense qu'ils se livrent à l'immersion dans les limites de sa mer territoriale.

De manière plus générale, chacune des Parties contractantes prendra sur son territoire les mesures appropriées pour prévenir et punir tout comportement contraire aux dispositions de la Convention.

3.2. Dispositions de la loi d'approbation du 8 février 1978.

.../...

- Aux termes de l'article 5, § 1er, est puni d'une amende de cent mille francs à un million de francs celui qui a immergé ou a fait immerger en mer des substances ou des matériaux dont l'immersion est interdite en vertu de la Convention, de la présente loi ou de leurs arrêtés d'exécution et qui ont été chargés ou transportés en territoire belge. Toutefois, lorsque l'immersion a été effectuée à partir de navires ou aéronefs soumis à la juridiction de l'Etat belge, la peine est applicable quel que soit le lieu où les substances ou les matériaux ont été chargés ou transportés.

- Les articles 10 et 11 prévoient la possibilité pour le commissaire maritime ou l'inspecteur de la police aéronautique d'arrêter ou de faire reconduire le navire ou l'aéronef au moyen duquel l'infraction au sens de la loi a été commise - ou même d'autres navires ou aéronefs du même propriétaire ou exploitant.

- Aux termes de l'article 12, les infractions à la loi sont constatées et recherchées par les fonctionnaires et les organes désignés par le Roi, sans préjudice des compétences des officiers de la police judiciaire.

- Enfin, l'article 13 habilite le Roi à déterminer les modalités de contrôle de tous les actes visés par la loi.

3.3. Arrêtés d'exécution.

En ce qui concerne l'interdiction d'immerger au sens de l'article 5 de la Convention, aucun arrêté d'exécution n'a été pris à ce jour, ni pour désigner les agents ou

organes habilités à rechercher et à constater les infractions (article 12 de la loi), ni pour déterminer les modalités de contrôle (article 13 de la loi).

4. Bien qu'aux termes de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, "l'enlèvement et le traitement des déchets" soit une matière visée à l'article 107quater de la Constitution et relève dès lors des Régions, l'immersion de déchets en mer est restée de la compétence de l'autorité nationale, eu égard à la délimitation géographique notamment du territoire de la Région flamande, lequel ne comprend ni la mer territoriale, ni, a fortiori, la haute mer (voir à ce sujet l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur les amendements au projet de loi spéciale de réformes institutionnelles déposés par MM. VERROKEN et consorts et SCHILTZ et consorts - Doc. parl., Chambre, 1979-1980, n° 627/12).

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

1. L'intitulé gagnerait à être libellé comme suit :

"Arrêté royal interdisant l'immersion en mer des déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane".

2. Ainsi qu'il a été relevé dans l'observation générale n° 2, seul l'article 3, § 1er, de la loi du 8 février 1978 constitue le fondement légal de l'arrêté en projet.

.../...

Etant donné que le Traité CEE et la directive 78/176/CEE du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane ne sont pas le fondement légal direct de l'arrêté en projet, il ne se recommande pas d'y faire référence dans le préambule.

Si le Gouvernement tient néanmoins à mentionner la directive, il vaudrait mieux le faire sous la forme d'un considérant, qui devrait alors être inséré après la référence à la loi du 8 février 1978.

Dans cette dernière référence, il y a lieu de supprimer la mention de l'Annexe III, § 3b, de la Convention d'Oslo, cette disposition étant étrangère à l'interdiction d'immerger des déchets.

Enfin, la référence que l'alinéa 4 du préambule fait à la loi du 20 décembre 1984 est tout aussi dépourvue de pertinence : non seulement, la Convention de Londres du 29 décembre 1972, approuvée par la loi du 20 décembre 1984, n'interdit pas l'immersion en mer des déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, mais la loi du 20 décembre 1984 ne comporte aucune disposition au sens de l'article 3, § 1er, de la loi du 8 février 1978 qui attribue au Roi quelque compétence en la matière.

3. L'arrêté en projet se borne à prévoir dans son dispositif que "à partir du 1er janvier 1990, il est interdit d'immerger en mer des déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane".

.../...

Dans un souci de clarté et pour assurer la conformité avec l'article 3, § 1er, de la loi du 8 février 1978 invoqué comme fondement légal, l'arrêté en projet devrait prévoir - dans son dispositif - que les dispositions de la loi du 8 février 1978 relatives à l'interdiction d'immerger en mer - et, partant, les dispositions intéressées de la Convention d'Oslo - s'appliquent également aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane.

En l'absence des arrêtés d'exécution visés dans l'observation générale n° 3.3. et spécialement de l'arrêté fixant les modalités de contrôle, prévu par l'article 13 de la loi du 8 février 1978, il semble toutefois que même s'il est adapté dans le sens indiqué ci-dessus, le texte du projet ne puisse, pour le moment, offrir que peu de garanties d'efficacité de la réglementation en projet.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
		J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
		J. HERBOTS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. R. STEVENS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.