

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 15 mei 1991 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 "houdende verbod tot verbranden op zee van industriële afvalstoffen", heeft op 23 mei 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 15 mai 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "interdisant l'incinération en mer des déchets industriels", a donné le 23 mai 1991 l'avis suivant :

1. Het ontwerp heeft tot doel, met ingang van 1 januari 1991, het verbranden van industriële afvalstoffen op zee te verbieden.

Het vindt zijn rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag tot 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 van het Protocol tot wijziging van dat Verdrag, opgemaakt te Oslo op 2 maart 1983, zoals dat artikel werd gewijzigd bij de wet van 20 april 1989.

2. Men kan slechts van een rechtsregel spreken indien aan het overtreden ervan een sanctie is verbonden.

Voor de ontworpen regeling moet die sanctie worden gezocht in artikel 5, § 1, van de wet van 8 februari 1978, dat straffen stelt op het krachtens het voornoemde Verdrag, de voornoemde wet of de uitvoeringsbesluiten van die wet verboden storten of laten storten (1) van "(stoffen) die op Belgisch territorium ingeladen of vervoerd (werden)" of van stoffen die worden gestort "vanaf schepen of luchtvaartuigen waarvoor de Belgische Staat rechtsbevoegdheid uitoefent".

(1)"Storten" omvat luidens artikel 19 van het Verdrag zoals het gewijzigd werd bij het Protocol van 2 maart 1983 het zich opzettelijk ontdoen in zee "door middel van verbranding op zee".

Het verdient aanbeveling die beperkingen in de tekst op te nemen.

Aangezien de Koning enkel bevoegd is om een verbod uit te vaardigen ter uitvoering van het Verdrag, zal bovendien dat verbod enkel gelden voor de gedeelten van de volle zee en de territoriale zee, zoals zij omschreven zijn in artikel 2 van het Verdrag. Ook die precisering zou in de tekst moeten worden opgenomen.

Tevens zou in de tekst moeten worden verduidelijkt wat onder "industriële afvalstoffen" precies moet worden verstaan.

3. Het absolute verbod om bepaalde stoffen op zee te verbranden impliceert uiteraard ook de onmogelijkheid om voor dergelijke verbrandingen nog vergunning af te geven. De laatste drie regels van artikel 1 kunnen derhalve beter worden geschrapt.

4. De ontworpen regeling is geen afwijking van artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 november 1983, waarnaar in de aanhef en in artikel 1 van het ontwerp wordt verwezen, daar die bepaling enkel tot doel heeft de overheid aan te wijzen die bevoegd is om de vereiste machtiging te verlenen. Die twee verwijzingen worden derhalve beter achterwege gelaten.

.../...

5. Daar aan het overtreden van de ontworpen verbodsbepaling strafsancties verbonden zijn, zou het strijdig zijn met artikel 7 van het (Europees) Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan die verbodsbepaling terugwerkende kracht te verlenen. Artikel 2 dient derhalve te worden geschrapt.

6. Met betrekking tot de aanhef van het ontwerp dient nog het volgende te worden opgemerkt.

De wet van 8 februari 1978 dient met haar juiste en volledige opschrift te worden vermeld, zoals dit werd gewijzigd bij de wet van 20 april 1989.

De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient niet voor, maar na de consideransen te worden opgenomen.

.../...

1. Le projet a pour objet d'interdire, à partir du 1er janvier 1991, l'incinération en mer des déchets industriels.

Il trouve son fondement légal dans l'article 2, § 1er, de la loi du 8 février 1978 portant approbation et exécution de la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, et des Annexes, faites à Oslo le 15 février 1972, et du Protocole portant amendement de cette Convention, fait à Oslo le 2 mars 1983, tel que cet article a été modifié par la loi du 20 avril 1989.

2. Une règle de droit n'existe que si les infractions à cette règle sont assorties d'une sanction.

Pour la réglementation en projet, il y a lieu de rechercher cette sanction à l'article 5, § 1er, de la loi du 8 février 1978, qui réprime le fait d'immerger ou de faire immerger (2), interdit en vertu de la Convention précitée, de la loi précitée ou des arrêtés d'exécution de cette loi, des substances "qui ont été chargées ou transportées en territoire belge" ou des substances immergées "à partir de navires ou aéronefs soumis à la juridiction de l'Etat belge".

(2) Aux termes de l'article 19 de la Convention, tel qu'il a été modifié par le Protocole du 2 mars 1983, l'"immersion" signifie tout déversement délibéré dans la mer "y compris par le moyen d'une incinération en mer".

Il est à recommander d'inscrire ces restrictions dans le texte.

Le Roi n'étant compétent pour édicter une interdiction qu'en exécution du Traité, cette interdiction ne vaudra, au surplus, que pour les zones de la haute mer et de la mer territoire, telles qu'elles sont définies à l'article 2 du Traité. Il y aurait lieu d'inscrire également cette précision dans le texte.

Il conviendrait, en outre, de préciser dans le texte ce qu'il y a lieu d'entendre exactement par "déchets industriels".

3. L'interdiction absolue d'incinérer en mer des substances déterminées implique inévitablement l'impossibilité de délivrer encore plus longtemps des licences en vue de pareilles incinérations. Il serait préférable, dès lors, d'omettre les trois dernières lignes de l'article 1er.

4. La réglementation en projet ne constitue pas une dérogation à l'article 3 de l'arrêté royal du 7 novembre 1983, auquel se réfèrent le préambule et l'article 1er du projet, cette disposition ayant pour seul objet de désigner l'autorité qui est compétente pour délivrer la licence requise. Il serait préférable, dès lors, d'omettre les deux références précitées.

5. Les infractions à l'interdiction en projet étant assorties de sanctions pénales, il serait contraire à l'article

.../...

7 de la Convention (européenne) de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de donner un effet rétroactif à cette interdiction. Il conviendrait, dès lors, d'omettre l'article 2.

6. Le préambule du projet appelle, en outre, les observations suivantes.

Il y aurait lieu de mentionner l'intitulé exact et complet de la loi du 8 février 1978, tel qu'il a été modifié par la loi du 20 avril 1989.

La référence à l'avis du Conseil d'Etat devrait figurer, non pas avant, mais après les considérants.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. DE BRABANDERE,
D. VERBIEST,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. K. VERMASSEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. K. VERMASSEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.