

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 mei 1997 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat", heeft op 5 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 7 mai 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 7 octobre 1974 relatif à l'octroi de concessions de recherche et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes sur le plateau continental", a donné le 5 juin 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"L'urgence est motivée par la nécessité de prendre sans retard des mesures réglementaires nécessaires pour transposer la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures, étant donné que la Commission européenne a émis le 27 octobre 1995 une mise en demeure à l'encontre du Royaume de Belgique et qu'elle se prépare à notifier prochainement un avis motivé."

\*

\*       \*

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan."

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

1.1. In verband met de spoedeisendheid van de adviesaanvraag heeft de Voorzitter van de Raad van State bij brief van 16 mei 1997 de federale regering medegedeeld dat het ontwerp niet binnen een termijn van drie dagen kon worden onderzocht omdat op hetzelfde tijdstip de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State gevat waren door een adviesaanvraag betreffende een "voorontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en met de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994." Die adviesaanvraag resulteerde in het advies L. 24.903/VR van 22 april 1997 waarin de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten werd onderzocht op het vlak van de materie welke ook in het voorliggende ontwerp aan de orde is.

1.2. Het voornoemde advies L. 24.903/VR heeft impliciet nogmaals het standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State bevestigd, luidens hetwelk natuurlijke rijkdommen zowel in het continentaal plat als in de territoriale wateren een federale bevoegdheid blijven, omdat de gewesten zelf geen bepalingen kunnen vaststellen in verband met gebiedsdelen die buiten hun grondgebied gelegen zijn (1).

---

(1) Zie ook het advies van de Raad van State over de bepalingen die artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5° en X, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn geworden (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, pp. 42-43).

De aangelegenheid geregeld in de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België en in het koninklijk besluit van 7 oktober 1974 betreffende het verlenen van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het continentaal plat, moet dan ook geacht worden tot de bevoegdheid van de federale overheid te behoren.

2.1. Uit de brief waarin het advies van de Raad van State wordt gevraagd en uit de verwijzing, in het derde en zesde lid van de aanhef van het ontwerp, naar de richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen, zou moeten blijken dat het ontwerp de omzetting van de voornoemde richtlijn 94/22/EG beoogt.

2.2. De Raad van State moet echter vaststellen dat het ontwerp, strikt genomen, geen enkele bepaling tot omzetting van de voornoemde richtlijn bevat en er zich louter toe bepaalt een aantal technische, terminologische en legistieke wijzigingen aan te brengen in het voormelde koninklijk besluit van 7 oktober 1974, welke wijzigingen geen verband houden met de om te zetten bepalingen van de voornoemde richtlijn 94/22/EG. Zo komen de bepalingen van de artikelen 2, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, en 3 tot 8, van het ontwerp weliswaar neer op de uitvoering van artikel 3 van de voornoemde wet van 13 juni 1969. Die bepaling machtigt de Koning om de voorwaarden en de regels vast te stellen volgens welke een

.../...

concessie verleend wordt voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en van de ondergrond. Toch kan in die artikelen van het ontwerp geen omzetting van de richtlijn 94/22/EG worden gezien (1).

2.3.1. Ondervraagd over de hiervoren gemaakte vaststellingen heeft de gemachtigde van de regering aan de auditeur-verslaggever medegedeeld dat de artikelen 1 tot 6 van de richtlijn 94/22/EG reeds omgezet zijn in de interne rechtsorde door de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 7 oktober 1974 en van het koninklijk besluit van 16 mei 1977 houdende maatregelen tot bescherming van de scheepvaart, de zeevisserij, het milieu en andere wezenlijke belangen bij de exploratie en exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat (2).

---

(1) De artikelen 1 en 2, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp, die er eigenlijk toe strekken het toepassingsgebied van het voornoemde koninklijk besluit van 7 oktober 1974 uit te breiden tot de territoriale zee, vinden echter geen rechtsgrond in de wet van 13 juni 1969 die uitsluitend betrekking heeft op het continentaal plat. Evenmin kan voor de ontworpen artikelen een rechtsbasis gevonden worden in de in het tweede lid van de aanhef vermelde wet van 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België, welke wet geen enkele specifieke opdracht van die aard geeft aan de Koning.

(2) Steeds volgens de toelichting verschaft door de gemachtigde van de regering zouden de artikelen 7 tot 11 en 13 tot 16 van dezelfde richtlijn geen omzetting behoeven, en zou artikel 12 van de richtlijn geïmplementeerd zijn door de artikelen 31 en 52 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten

2.3.2. In verband met deze verklaringen van de gemachtigde van de regering meent de Raad van State er nu al de aandacht van de stellers van het ontwerp op te moeten vestigen dat het omzetten in de interne rechtsorde van een richtlijn nauwkeurig en volledig dient te gebeuren. De uitvoering van de richtlijn moet daarbij voldoen aan de eisen van duidelijkheid en rechtszekerheid in de door de richtlijn gewenste rechtssituatie (1). Vanuit dat oogpunt moet worden vastgesteld dat het ontwerp geen omzetting inhoudt van de bedoelde Europese regelgeving. Bij wijze van voorbeeld worden hierna een aantal bepalingen van de richtlijn 94/22/EG aangehaald welke op dit ogenblik noch door de federale wetgever, noch door de federale regering werden omgezet wat de concessies voor de exploratie en exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van het

---

en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

- (1) Zie daaromtrent H. Coremans en M. Van Damme, "Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving", Die Keure, Brugge, 1994, nrs. 186 tot 189, en de aldaar geciteerde rechtsleer en rechtspraak van het Hof van Justitie.

.../...

continentaal plat betreft (1). Het gaat op zijn minst om de volgende bepalingen :

- de omschrijving "subject" in artikel 1, 2, van de richtlijn;
- de voorschriften welke onder meer inhouden dat, indien een subject een aanvraag voor een vergunning ingediend heeft, de concurrentie moet spelen middels de bekendmaking van een "uitnodiging tot het indienen van aanvragen" in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen en dat andere belangstellende subjecten na die

---

(1) De doelstelling en draagwijdte van deze richtlijn blijken uit haar zesde en zevende overweging, die als volgt luiden :

"Overwegende dat er maatregelen nodig zijn om te waarborgen dat niet-discriminerende toegang tot en uitoefening van activiteiten op het gebied van prospectie, exploratie en productie van koolwaterstoffen plaatsvinden onder voorwaarden die een grotere concurrentie in deze sector bevorderen en om aldus een optimale prospectie, exploratie en productie van de hulpbronnen in de Lid-Staten te bevorderen en bij te dragen tot de integratie van de interne energiemarkt;

Overwegende dat er te dien einde gemeenschappelijke regels moeten worden vastgesteld waardoor wordt gewaarborgd dat de procedures voor het verlenen van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen toegankelijk zullen zijn voor alle subjecten die daarvoor over de nodige capaciteiten beschikken; dat de verlening van de vergunningen dient te geschieden op basis van objectieve en bekendgemaakte criteria en dat de voorwaarden waaronder de vergunningen worden verleend eveneens van tevoren bekend moeten zijn aan alle subjecten die aan de procedure deelnemen;".

.../...

bekendmaking binnen een termijn van ten minste 90 dagen eveneens een aanvraag kunnen indienen (artikel 3, lid 2, a) en b), van de richtlijn);

- artikel 3, lid 5, van de richtlijn, waarin wordt bepaald wat niet wordt beschouwd als verlening van een vergunning in de zin van lid 1 van dat artikel;
- artikel 4 van de richtlijn, in verband met de geografische uitgestrektheid, de duur en de exclusieve rechten van de vergunning;
- artikel 5 van de richtlijn, dat een aantal specifieke criteria voor het verlenen van de vergunning vermeldt.

2.3.3. Ten slotte meent de Raad van State er de regering attent op te moeten maken dat bij een omzetting van de richtlijn 94/22/EG, er allicht een voorafgaand wetgevend initiatief noodzakelijk zal zijn teneinde sommige bepalingen van de voornoemde wet van 13 juni 1969 op dat stuk aan te passen. Artikel 3 van die wet biedt immers geen rechtsgrond voor, bijvoorbeeld, bepalingen betreffende de oppervlakte van de geografische gebieden, de duur van de vergunning, de exclusieve rechten (artikel 4 van de richtlijn) en de vaststelling van de criteria op grond waarvan een vraag om vergunning wordt beoordeeld (artikel 5 van de richtlijn).

-----

En application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"L'urgence est motivée par la nécessité de prendre sans retard des mesures réglementaires nécessaires pour transposer la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures, étant donné que la Commission européenne a émis le 27 octobre 1995 une mise en demeure à l'encontre du Royaume de Belgique et qu'elle se prépare à notifier prochainement un avis motivé.".

\*

\*        \*

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen commande de formuler les observations ci-après.

.../...

1.1. Pour ce qui est de l'urgence de la demande d'avis, le Président du Conseil d'Etat a, par une lettre du 16 mai 1997, porté à la connaissance du gouvernement fédéral que le projet ne pouvait être examiné dans un délai de trois jours, au motif qu'au même moment, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat étaient saisies d'une demande d'avis concernant un "avant-projet de loi portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montégo Bay le 10 décembre 1982, et à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994". Cette demande d'avis a donné lieu à l'avis L. 24.903/VR du 22 avril 1997, dans lequel la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les régions a été examinée en ce qui concerne la matière dont il est également question dans le présent projet.

1.2. L'avis L. 24.903/VR a une nouvelle fois confirmé implicitement la position de la section de législation du Conseil d'Etat, selon laquelle les ressources naturelles présentes tant sur le plateau continental que dans les eaux territoriales demeurent une compétence fédérale, dès lors que les régions ne peuvent prendre elles-mêmes de dispositions en ce qui concerne des territoires situés en dehors de leur ressort (1). La matière réglée par la loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental de la Belgique et par

---

(1) Voir aussi l'avis du Conseil d'Etat sur les dispositions qui sont devenues l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5° et X, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 42-43).

l'arrêté royal du 7 octobre 1974 relatif à l'octroi de concessions de recherche et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes sur le plateau continental doit dès lors être réputée relever de la compétence du pouvoir fédéral.

2.1. Il ressort de la lettre requérant l'avis du Conseil d'Etat, ainsi que de la référence, aux troisième et sixième alinéas du préambule du projet, à la directive 94/22/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures, que le projet envisage la transposition de la directive 94/22/CE précitée.

2.2. Le Conseil d'Etat doit cependant constater que le projet, au sens strict, ne comporte aucune disposition visant à transposer la directive susmentionnée et qu'il se limite à apporter certaines modifications techniques, terminologiques et légistiques à l'arrêté royal précité du 7 octobre 1974, modifications qui ne présentent aucun rapport avec les dispositions de la susdite directive 94/22/CE, à transposer. Ainsi, les dispositions figurant aux articles 2, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, et 3 à 8, du projet, constituent, il est vrai, l'exécution de l'article 3 de la loi du 13 juin 1969, précitée. Cette disposition habilite le Roi à déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles une concession est octroyée en vue de la recherche et de l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes du lit de la mer et du sous-sol. L'on ne peut

.../...

cependant voir dans ces articles du projet, une transposition de la directive 94/22/CE (1).

2.3.1. Interrogé sur les constatations faites ci-dessus, le délégué du gouvernement a fait savoir à l'auditeur rapporteur que les articles 1er à 6 de la directive 94/22/CE ont déjà été transposés en droit interne par les dispositions de l'arrêté royal du 7 octobre 1974 susmentionné et de l'arrêté royal du 16 mai 1977 portant des mesures de protection de la navigation, de la pêche maritime, de l'environnement et d'autres intérêts essentiels lors de l'exploration et de l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes du lit de la mer et du sous-sol dans la mer territoriale et sur le plateau continental (2).

---

(1) Les articles 1er et 2, 1<sup>o</sup>, du projet, qui tendent en fait à étendre à la mer territoriale, le champ d'application de l'arrêté royal précité du 7 octobre 1974, ne trouvent toutefois aucun fondement légal dans la loi du 13 juin 1969, laquelle se rapporte uniquement au plateau continental. Les articles en projet ne peuvent pas davantage se donner pour fondement légal la loi du 6 octobre 1987 fixant la largeur de la mer territoriale de la Belgique, mentionnée au deuxième alinéa du préambule, qui ne confère au Roi aucune mission spécifique de cette nature.

(2) Toujours selon l'explication fournie par le délégué du gouvernement, les articles 7 à 11 et 13 à 16 de la même directive ne demanderaient aucune transposition, et l'article 12 de la directive aurait été mis en oeuvre par les articles 31 et 52 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

2.3.2. En ce qui concerne ces déclarations faites par le délégué du gouvernement, le Conseil d'Etat estime devoir attirer d'ores et déjà l'attention des auteurs du projet sur la nécessité d'accomplir la transposition d'une directive en droit interne de façon précise et complète. L'exécution de la directive doit satisfaire en outre aux exigences de précision et de sécurité juridique quant à la situation juridique souhaitée par la directive (1). Il y a lieu d'observer, de ce point de vue, que le projet ne comporte aucune transposition de la réglementation européenne concernée. A titre d'exemples, un certain nombre de dispositions de la directive 94/22/CE sont citées ci-dessous, qui à ce jour, n'ont été transposées ni par le législateur fédéral ni par le gouvernement fédéral en ce qui concerne les concessions de recherche et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes sur

---

(1) Voir à cet égard H. Coremans et M. Van Damme, "Begin-selen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving", Die Keure, Bruges, 1994, nos 186 à 189, ainsi que la doctrine et la jurisprudence de la Cour de justice, y citées.

le plateau continental (1). Il s'agit à tout le moins des dispositions suivantes :

- la définition de l'"entité" à l'article 1er, 2, de la directive;
- les prescriptions qui impliquent entre autres que, lorsqu'une entité a introduit une demande d'autorisation, la concurrence doit jouer moyennant la publication d'un "avis invitant à présenter des demandes" au Journal officiel des Communautés européennes, et que d'autres entités intéressées peuvent également présenter une demande dans un délai d'au moins 90 jours après la date de cette publication (article 3, paragraphe 2, a) et b), de la directive);

- 
- (1) L'objectif et la portée de cette directive ressortent des sixième et septième considérants qui sont rédigés comme suit :

"Considérant qu'il y a lieu d'assurer l'accès non discriminatoire aux activités de prospection, d'exploration et d'extraction des hydrocarbures, et leur exercice, dans des conditions qui favorisent une plus grande concurrence dans ce secteur et, par là, de favoriser les meilleures méthodes possibles pour prospector, exploiter et extraire les ressources des Etats membres et de renforcer l'intégration du marché intérieur de l'énergie;

Considérant que, à cette fin, il est nécessaire d'instaurer des règles communes assurant que les procédures d'octroi des autorisations de prospector, d'explorer et d'extraire des hydrocarbures soient ouvertes à toutes les entités possédant les capacités nécessaires; que l'octroi des autorisations doit être basé sur des critères objectifs et publiés; que, par ailleurs, toutes les entités participant à la procédure doivent avoir préalablement connaissance des conditions d'octroi;"

.../...

- l'article 3, paragraphe 5, de la directive, qui détermine ce qui n'est pas considéré comme octroi d'une autorisation au sens du paragraphe 1er de cet article;
- l'article 4 de la directive, relatif à la délimitation des aires géographiques, à la durée et aux droits exclusifs de l'autorisation;
- l'article 5 de la directive, qui mentionne un certain nombre de critères spécifiques concernant l'octroi de l'autorisation.

2.3.3. Enfin, le Conseil d'Etat estime devoir signaler au gouvernement qu'une transposition de la directive 94/22/CE requerra très probablement une initiative parlementaire préalable en vue d'adapter à cet égard certaines dispositions de la loi précitée du 13 juin 1969. Ainsi, l'article 3 de cette loi ne procure en effet aucun fondement légal en ce qui concerne des dispositions relatives à la superficie des aires géographiques, à la durée de l'autorisation, aux droits exclusifs (article 4 de la directive) et à l'établissement des critères d'appréciation des demandes d'autorisation (article 5 de la directive).

-----

De kamer was samengesteld uit

de Heren        J. DE BRABANDERE,  
Messieurs

M. VAN DAMME,  
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,  
E. WYMEERSCH,

Mevrouw        A. BECKERS,  
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,  
président de chambre,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

assessoren van de  
afdeling wetgeving,  
assesseurs de la  
section de législation,

griffier,  
greffier.

De overeenstemming tussen de  
Nederlandse en de Franse tekst werd  
nagezien onder toezicht van de  
H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht  
door de H. P. DEPUYDT, auditeur.  
De nota van het Coördinatiebureau  
werd opgesteld en toegelicht door  
Mevr. C. BAMPS, adjunct-referenda-  
ris.

La concordance entre la version  
néerlandaise et la version fran-  
çaise a été vérifiée sous le con-  
trôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par  
M. P. DEPUYDT, auditeur. La note  
du Bureau de coordination a été  
rédigée et exposée par  
Mme C. BAMPS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE