KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.872/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 april 2007 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende herstelmaatregelen ingevolge de aanmerkelijke aantasting van het mariene milieu en de terugvordering van de kosten voor de preventieve maatregelen, inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen", heeft op 15 mei 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen op andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhausief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Bij de Europese milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade) wordt aan exploitanten de verplichting opgelegd tot het nemen van preventieve maatregelen en wordt het de lidstaten toegelaten om exploitanten te verplichten tot het nemen van herstelmaatregelen wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan. De richtlijn bevat ook een regeling over de wijze van vaststelling van de nodige herstelmaatregelen en over de gevallen waarin de exploitant verplicht is de kosten te dragen van de overeenkomstig de richtlijn genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen.

.../...

Mede ter uitvoering van deze richtlijn dienden een aantal wijzigingen te worden aangebracht in de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. De vereiste wijzigingen zijn vervat in de wet van 21 april 2007 tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Meer bepaald worden aldus in de genoemde wet van 20 januari 1999 wijzigingen aangebracht aan de artikelen 23 en 37 en wordt een artikel 24*bis* ingevoegd. In elk van de aldus gewijzigde of ingevoegde artikelen (artikel 23, § 3; artikel 24*bis*; artikel 37, § 3), alsmede in het (ongewijzigd gebleven) artikel 39 van de genoemde wet van 20 januari 1999 wordt aan de Koning opdracht gegeven tot het bepalen van regels en procedures voor het vaststellen en verhalen van de kosten wegens preventieve maatregelen en inperkingsmaatregelen, voor het vaststellen, het uitvoeren en het opleggen van herstelmaatregelen, en voor de behandeling van door natuurlijke en rechtspersonen ingediende verzoeken om herstelmaatregelen. Deze bepalingen vormen de rechtsgrond voor het ontworpen besluit waarmee, ten aanzien van schade aan het mariene milieu, een verdere omzetting gebeurt van de genoemde milieuaansprakelijkheids-richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Artikel 3, § 2, van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit niet van toepassing is op de aantasting van het mariene milieu ten gevolge van een "incident" waarvoor de aansprakelijkheid of schadevergoeding binnen de werkingssfeer valt van één van de opgesomde internationale overeenkomsten. Met deze bepaling wordt artikel 4, lid 4, van richtlijn 2004/35/EG omgezet. In die richtlijn wordt evenwel niet alleen gewag gemaakt van "incidenten", maar ook van activiteiten.

Om beter aan te sluiten bij de richtlijn, verdient het aanbeveling de beide termen "incident" en "activiteit" te vermelden.

5. In artikel 3, § 4, wordt verwezen naar "de bepalingen ter uitvoering (...) van richtlijn 92/43/EEG (...), inzonderheid: 1/ artikel 6 van het koninklijk besluit van 21 december 2001 betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België; 2/ artikel 6 van het koninklijk besluit van 14 oktober 2005 tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België;".

Indien de genoemde artikelen 6 van het koninklijk besluit van 21 december 2001 en van het koninklijk besluit van 14 oktober 2005 de in artikel 3, § 4, genoemde artikelen van richtlijn 92/43/EEG volledig omzetten in het nationale recht, dient de verwijzing naar de bepalingen van de richtlijn te worden weggelaten.

Is dat niet het geval, dan dienen de resterende richtlijnbepalingen te worden omgezet in nationaalrechtelijke bepalingen, en kan vervolgens naar deze laatste bepalingen worden verwezen. Om wetgevingstechnische redenen is een regeling door verwijzing naar voorschriften van de richtlijn ontoelaatbaar. De verwijzingen naar richtlijnbepalingen dienen dan ook te vervallen en te worden vervangen door interne regelgeving.

Artikel 9

6. In artikel 37, § 3, van de wet van 20 januari 1999, zoals gewijzigd bij de wet van 21 april 2007, wordt bepaald dat bij de overheid opmerkingen kunnen worden ingediend betreffende gevallen van schade waarvan zij kennis hebben door "natuurlijke personen of rechtspersonen die schade lijden, dan wel voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade".

In artikel 9, § 2, van het ontwerp waarbij deze wettelijke bepaling nader wordt uitgevoerd, wordt bepaald dat bij de overheid opmerkingen kunnen worden ingediend door "natuurlijke personen of rechtspersonen die een aanmerkelijke aantasting van het mariene milieu lijden of dreigen te lijden, dan wel een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de aanmerkelijke aantasting van het mariene milieu".

Conform artikel 2, 6/, van de wet van 20 januari 1999, moet voor de toepassing van deze wet, en dus van haar artikel 37, § 3, onder "schade" verstaan worden: "elke beschadiging, verlies of nadeel, geleden door een aanwijsbaar natuurlijk persoon of rechtspersoon, voortvloeiende uit een aantasting van het mariene milieu, wat er ook de oorzaak van is".

Hieruit blijkt dat krachtens het gewijzigde artikel 37, § 3, van de wet van 20 januari 1999 opmerkingen kunnen worden ingediend door elke persoon die om het even welke schade hebben geleden ten gevolge van een aantasting van het mariene milieu, terwijl in artikel 9, § 2, van het ontwerp enkel gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid opmerkingen te maken door personen "die een aanmerkelijke aantasting van het mariene milieu lijden of dreigen te lijden".

Indien de stellers van het ontworpen besluit, door enkel gewag te maken van ingediende opmerkingen door de laatst bedoelde categorie van personen (die een aanmerkelijke aantasting van het mariene milieu lijden of dreigen te lijden) de bedoeling zouden hebben slechts een gedeeltelijke uitvoering te geven aan artikel 37, § 3, van de wet van 20 januari 1999, dienen zij er zich bewust van te zijn dat het recht van andere slachtoffers om opmerkingen te formuleren (die een andere vorm van schade, bijvoorbeeld economische schade, hebben geleden ten gevolge van een aantasting van het mariene milieu) in een ander uitvoeringsbesluit zal moeten worden geregeld.

Indien zulks niet de bedoeling is, dient de formulering van artikel 9, § 2, van het ontwerp te worden herzien, derwijze dat ze beter overeenstemt met de formulering van de wettelijke bepaling die in de beschouwde hypothese in artikel 9, § 2, wordt geparafraseerd.

Artikel 12

7. In het tweede lid wordt gewag gemaakt van "een werkplan", en in het derde lid van "een voorgestelde werkplan".

Om verwarring te vermijden, dient in het derde lid het woord "voorgestelde" weggelaten te worden.

Artikel 13

8. In de Franse tekst is het artikelnummer weggevallen.

9. In artikel 13, tweede lid, moet de verwijzing naar "artikel 12, § 2" worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 12, tweede lid".

Artikel 18

10. De verwijzing in artikel 18 naar "artikel 13, § 1, 3/", moet worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 13, eerste lid, 3/".

Artikel 26

11. Dit artikel kan best worden ondergebracht in een hoofdstuk IV "Slotbepalingen".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.872/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 20 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant les mesures de réparation à la suite de la détérioration significative du milieu marin et la récupération des coûts des mesures de prévention, des mesures de confinement et des mesures de réparation", a donné le 15 mai 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. La directive européenne responsabilité environnementale (directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux) impose aux exploitants de prendre des mesures de prévention et permet aux États membres d'obliger les exploitants à prendre des mesures de réparation en cas de survenance de dommages environnementaux. Par ailleurs, la directive règle les modalités de fixation des mesures de réparation nécessaires et les cas

dans lesquels l'exploitant est obligé de supporter les coûts relatifs aux mesures de prévention et de réparation prises conformément à la directive.

C'est notamment en exécution de cette directive qu'un certain nombre de modifications ont dû être apportées dans la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique. Les modifications requises figurent dans la loi du 21 avril 2007 modifiant la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique. Des modifications sont plus particulièrement apportées ainsi dans la loi précitée du 20 janvier 1999 aux articles 23 et 37 et un article 24*bis* y est inséré. Chacun des articles ainsi modifiés ou inséré (article 23, § 3; article 24*bis*; article 37, § 3) ainsi que l'article 39 (resté inchangé) de la loi du 20 janvier 1999, précitée, habilite le Roi à fixer les règles et procédures de la fixation et de la répercussion des coûts des mesures de prévention et de confinement, de la fixation, de l'exécution et de l'imposition des mesures de réparation ainsi que du traitement des demandes de mesures de réparation introduites par des personnes physiques et morales. Ces dispositions constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet qui poursuit, à l'égard des dommages causés au milieu marin, la transposition de la directive responsabilité environnementale 2004/35/CE du 21 avril 2004, précitée.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. L'article 3, § 2, du projet prévoit que l'arrêté en projet ne s'applique pas à la détérioration du milieu marin survenue à la suite d'un "accident" (lire : incident) à l'égard duquel la responsabilité ou l'indemnisation relève du champ d'application d'une des conventions internationales qui y sont énumérées. Cette disposition transpose l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2004/35/CE. Or, cette directive ne fait pas uniquement mention d'"incidents" mais également d'activités.

Afin de s'aligner davantage sur la directive, il est recommandé de mentionner les deux termes "incident" et "activité".

5. L'article 3, § 4, renvoie "aux dispositions d'exécution (...) de la directive 92/43/EEG (...), notamment : 1/ l'article 6 de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 visant la protection des espèces dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique; 2/ l'article 6 de l'arrêté royal du 14 octobre 2005 créant des zones de protection spéciale[s] et des zones de conservation spéciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique;".

Si les articles 6 précités de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 et de l'arrêté royal du 14 octobre 2005 transposent intégralement dans le droit national les articles de la directive 92/43/CEE mentionnés à l'article 3, § 4, la référence aux dispositions de la directive devra être omise.

Si tel n'est pas le cas, les dispositions restantes de la directive devront être transposées dans des dispositions de droit national auxquelles on pourra ensuite se référer. Pour des motifs de légistique, il n'est pas permis de réglementer par référence à des prescriptions de la directive. On omettra dès lors les références aux dispositions de la directive et on les remplacera par des références à la réglementation interne.

Article 9

6. L'article 37, § 3, de la loi du 20 janvier 1999, modifié par la loi du 21 avril 2007, dispose que "les personnes physiques ou morales qui subissent un dommage, ou qui justifient d'un intérêt suffisant dans la prise de décision concernant le dommage" peuvent communiquer à l'autorité leurs observations concernant un dommage dont elles ont connaissance.

Selon l'article 9, § 2, du projet, qui précise les modalités d'application de cette disposition légale, peuvent communiquer leurs observations à l'autorité, "les personnes physiques ou morales affectées ou risquant d'être affectées par une détérioration significative du milieu marin ou ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel relatif à la détérioration significative du milieu marin".

Conformément à l'article 2, 6/, de la loi du 20 janvier 1999, on entend par "dommage" pour l'application de cette loi, et donc de son article 37, § 3: "tout dégât, perte ou tort, subi par une personne physique ou morale identifiable, résultant d'une atteinte au milieu marin, quelle que soit la cause de celle-ci".

Il en résulte qu'en vertu de l'article 37, § 3, modifié, de la loi du 20 janvier 1999, des observations peuvent être communiquées par toute personne qui a subi tout type de dommage résultant d'une atteinte au milieu marin, alors que l'article 9, § 2, du projet ne fait mention que de la faculté de formuler des observations par les personnes "affectées ou risquant d'être affectées par une détérioration significative du milieu marin".

Si, en ne mentionnant que les observations communiquées par cette dernière catégorie de personnes (affectées ou risquant d'être affectées par une détérioration significative du milieu marin), les auteurs de l'arrêté en projet entendent n'exécuter que partiellement l'article 37, § 3, de la loi du 20 janvier 1999, ils doivent être conscients du fait que le droit d'autres victimes (qui ont subi une autre forme de dommage, par exemple un dommage économique, résultant d'une atteinte au milieu marin) de formuler des observations devra être réglé dans un autre arrêté d'exécution.

Si telle n'est pas l'intention, il conviendra de revoir la formulation de l'article 9, § 2, du projet de façon à ce qu'elle corresponde mieux à celle de la disposition légale qui, dans l'hypothèse envisagée, est paraphrasée à l'article 9, § 2.

Article 12

7. L'alinéa 2 fait mention d'"un plan de travail" et l'alinéa 3 de l'"acceptation du plan de travail".

Pour éviter toute confusion, on omettra le mot "acceptation" à l'alinéa 3.

Article 13

8. Le numéro de l'article fait défaut dans le texte français.

9. À l'article 13, alinéa 2, on remplacera la référence à l'"article 12, § 2" par une référence à l'"article 12, alinéa 2".

Article 18

10. Dans l'article 18, on remplacera la référence à l'"article 13, § 1er, 3/" par une référence à l'"article 13, alinéa 1er, 3/".

Article 26

11. Mieux vaudrait intégrer cet article dans un chapitre IV "Dispositions finales".

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN D. ALBRECHT