



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.408/1
van 28 mei 2018

avis 63.408/1
du 28 mai 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 september 2003 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en van het koninklijk besluit van 9 september 2003 houdende de regels betreffende de milieu-effectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 septembre 2003 établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique et l'arrêté royal du 9 septembre 2003 fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique'

Op 27 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor 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 7 september 2003 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en van het koninklijk besluit van 9 september 2003 houdende de regels betreffende de milieu-effectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2018.

*

Le 27 avril 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à 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 7 septembre 2003 établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique et l'arrêté royal du 9 septembre 2003 fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 mai 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot een gedeeltelijke omzetting in de interne regelgeving van richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ (artikel 1 van het ontwerp).

Hiertoe worden het koninklijk besluit van 7 september 2003 ‘houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ (artikelen 2 tot 12) en het koninklijk besluit van 9 september 2003 ‘houdende de regels betreffende de milieu-effectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ (artikelen 13 tot 15) gewijzigd.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 26, 28, § 2, en 30, § 1, van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’.

Luidens artikel 26 van de wet van 20 januari 1999 bepaalt de Koning de voorwaarden en de procedure voor de toekenning, de opschorting, de opheffing en de intrekking van de in artikel 25 bedoelde vergunningen of machtigingen en kan Hij ook nadere regels vaststellen inzake het toezicht waaraan deze activiteiten zijn onderworpen.

Luidens artikel 28, § 2, van voornoemde wet moet degene die een in paragraaf 1 bedoelde activiteit wenst te ondernemen, een milieueffectenrapport voegen bij zijn vergunnings- of machtigingsaanvraag en wordt dit rapport opgesteld op initiatief en kosten van de aanvrager volgens de door de Koning bepaalde regels.

Op grond van artikel 30, § 1, van dezelfde wet stelt de Koning de regels vast in verband met de procedure, de inhoud, de voorwaarden en de vorm waaraan de in dit hoofdstuk bedoelde milieueffectenrapport en milieueffectenbeoordeling dienen te voldoen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub 3* in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

In het eerste lid van de aanhef behoort nauwkeuriger te worden verwezen naar de artikelen 28, § 2, en 30, § 1, van de wet van 20 januari 1999.

Tevens dient in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 29 van de wet van 20 januari 1999 te worden geschrapt.

Artikel 15

5.1. In het ontworpen artikel 10, 1°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003 wordt de techniek van “regeling door verwijzing” gebruikt. Er dient te worden opgemerkt dat deze techniek waarbij wordt verwezen naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

Bijgevolg dienen de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnbeoordelingen nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

5.2. In het ontworpen artikel 10, 6°, van het koninklijk besluit van 9 september 2003 wordt bepaald dat in voorkomend geval, wordt rekening gehouden met de relevante “*guidance* documenten” betreffende de in dit deel behandelde onderwerpen.

Gevraagd welke “*guidance* documenten” worden bedoeld en welke richtlijnbeoordeling hiermee wordt omgezet, antwoordde de gemachtigde:

“Hiermee wordt geen richtlijn omgezet, het is een van de bepalingen die aan ander beleid of praktische kwesties gekoppeld zijn. Een van de *guidance* documenten die hiermee bedoeld zijn (ook al is dit niet exhaustief) is de *guidance* rond klimaatadaptatie, opgesteld door de dienst Klimaat binnen ons DG Leefmilieu.

[http://www.klimaat.be/files/7515/0874/7293/Guidance klimaat en milieueffectrapportage ivb.pdf](http://www.klimaat.be/files/7515/0874/7293/Guidance_klimaat_en_milieueffectrapportage_ivb.pdf).”

Er dient te worden opgemerkt dat de ontworpen bepaling op een onbepaalde wijze naar “*guidance* documenten” verwijst, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt. Het verdient bijgevolg aanbeveling om op een meer specifieke wijze te verwijzen naar de bedoelde documenten, eventueel middels een verwijzing naar hun vindplaats.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement en droit interne la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (article 1^{er} du projet).

À cet effet, l'arrêté royal du 7 septembre 2003 'établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' (articles 2 à 12) et l'arrêté royal du 9 septembre 2003 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' (articles 13 à 15) sont modifiés.

3. Le régime en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans les articles 26, 28, § 2, et 30, § 1^{er}, de la loi du 20 janvier 1999 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique'.

Selon l'article 26 de la loi du 20 janvier 1999, le Roi arrête les conditions et la procédure d'octroi, de suspension, de révocation et de retrait des permis et des autorisations visés à l'article 25. Il peut également fixer des règles supplémentaires concernant le contrôle auquel sont soumises les activités concernées.

Aux termes de l'article 28, § 2, de la loi précitée, celui qui souhaite entreprendre une activité visée au paragraphe 1^{er} doit joindre à sa demande de permis ou d'autorisation une étude d'incidences et cette étude est établie à l'initiative et aux frais du demandeur suivant les règles établies par le Roi.

En vertu de l'article 30, § 1^{er}, de la même loi, le Roi établit les règles relatives à la procédure, au contenu, aux conditions et à la forme auxquels doivent se conformer les études d'incidences et les évaluations d'incidences visées dans ce chapitre.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il convient de mettre le préambule en conformité avec les observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique.

Le premier alinéa du préambule doit plus précisément faire référence aux articles 28, § 2, et 30, § 1^{er}, de la loi du 20 janvier 1999.

En outre, dans le premier alinéa du préambule, la référence à l'article 29 de la loi du 20 janvier 1999 doit être supprimée.

Article 15

5.1. L'article 10, 1^o, en projet, de l'arrêté royal du 9 septembre 2003 utilise à la technique de la « réglementation par référence ». Il est à noter que cette technique de référence à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible pour des motifs de légistique. En effet, il découle des caractéristiques d'une directive UE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

En conséquence, il faut remplacer les références aux directives par des références aux règles de droit interne qui les ont transposées en droit interne. Si ces dispositions de directives ne devaient pas encore avoir été transposées, il y aurait lieu de reproduire les prescriptions concernées dans le projet même.

5.2. L'article 10, 6^o, en projet, de l'arrêté royal du 9 septembre 2003 dispose que, le cas échéant, il sera tenu compte des « documents d'orientation » pertinents relatifs aux sujets traités dans cette partie.

À la question de savoir de quels « documents d'orientation » il s'agit et quelle disposition de la directive est ainsi transposée, le délégué a répondu ce qui suit :

« Hiermee wordt geen richtlijn omgezet, het is een van de bepalingen die aan ander beleid of praktische kwesties gekoppeld zijn. Een van de *guidance* documenten die hiermee bedoeld zijn (ook al is dit niet exhaustief) is de *guidance* rond klimaatadaptatie, opgesteld door de dienst Klimaat binnen ons DG Leefmilieu.

http://www.klimaat.be/files/7515/0874/7293/Guidance_klimaat_en_milieueffectrapportage_ivb.pdf ».

Il convient d'observer que la disposition en projet fait référence d'une manière imprécise à des « documents d'orientation », ce qui ne contribue pas à la sécurité juridique. Il est dès lors recommandé de viser d'une manière plus spécifique les documents en question, en faisant éventuellement référence à leur source.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME