



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.676/1
van 16 april 2019

avis 65.676/1
du 16 avril 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
23 juni 2010 betreffende de
mariene strategie voor de
Belgische zeegebieden'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
23 juin 2010 relatif à la
stratégie pour le milieu marin
concernant les espaces marins
belges'

Op 18 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en 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 23 juni 2010 betreffende de mariene strategie voor de Belgische zeegebieden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2019.

*

Le 18 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, chargé de la Simplification administrative, de la Lutte contre la fraude sociale, de la Protection de la vie privée et de 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 23 juin 2010 relatif à la stratégie pour le milieu marin concernant les espaces marins belges’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, greffier assumé.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2019.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe richtlijn (EU) 2017/845 van de Commissie van 17 mei 2017 ‘tot wijziging van Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de indicatieve lijsten van elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de voorbereiding van mariene strategieën’ om te zetten en uitvoering te geven aan besluit (EU) 2017/848 van de Commissie van 17 mei 2017 ‘tot vaststelling van criteria en methodologische standaarden inzake de goede milieutoestand van mariene wateren en specificaties en gestandaardiseerde methoden voor monitoring en beoordeling, en tot intrekking van Besluit 2010/477/EU’.

Hiertoe wordt het koninklijk besluit van 23 juni 2010 ‘betreffende de mariene strategie voor de Belgische zeegebieden’ gewijzigd.

4.1. De ontworpen regeling ontleent in beginsel rechtsgrond aan artikel 6 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’ op grond waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle maatregelen kan nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die met betrekking tot de bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden voortvloeien uit internationale verdragen en Europese verordeningen en richtlijnen.¹

De in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen 28, § 2, en 30, § 1, van de wet van 20 januari 1999 bieden geen rechtsgrond aan het ontwerp.

¹ Dat artikel somt ‘inzonderheid’ een aantal richtlijnen en verdragen op, maar het voorliggend ontwerp betreft niet de daar opgesomde teksten.

4.2. In de mate dat de diensten van het centrale bestuur worden belast met taken in het raam van het in het ontwerp bedoelde beleid (zie de artikelen 4 en 5 van het ontwerp voor wat betreft respectievelijk de ontworpen artikelen 7/1, § 9, en 13, § 4, van het koninklijk besluit van 23 juni 2010), vindt het ontworpen besluit bijkomend rechtsgrond in artikel 37 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 4.1 en 4.2 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Er dient een nieuw eerste lid in de aanhef te worden ingevoegd, geredigeerd als volgt: “Gelet op de Grondwet, artikel 37;”.

In het bestaande eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient de verwijzing naar de artikelen 28, § 2, en 30, § 1, van de wet van 20 januari 1999 te worden geschrapt.

Artikel 4

6.1. In het ontworpen artikel 7/1, §§ 5, 1°, 7 en 8, van het koninklijk besluit van 23 juni 2010 wordt de term “lidstaten” gehanteerd.

Het verdient aanbeveling een omschrijving van deze term op te nemen in artikel 3 van het ontwerp.

6.2. In het ontworpen artikel 7/1, § 6, tweede lid, van het koninklijk besluit van 23 juni 2010 vervange men de verwijzing naar “paragraaf 5, leden 1 tot 9” door een verwijzing naar “paragraaf 5, 1° tot 9°”.

6.3. Het ontworpen artikel 7/1, § 9, van het koninklijk besluit van 23 juni 2010 bepaalt dat “[h]et DG Leefmilieu (...) de drempelwaarden, lijsten van criteriumelementen of methodologische standaarden, door middel van uniale, regionale of subregionale samenwerking, [tracht] vast te stellen binnen de termijn voor de eerste toetsing van de initiële beoordeling en omschrijving van de goede milieutoestand, met name 15 juli 2018. Indien dit niet lukt, doet het DG Leefmilieu dit zo spoedig mogelijk erna, op voorwaarde dat dit uiterlijk op 15 oktober 2018 bij de Europese Commissie gemotiveerd wordt in de kennisgeving ingevolge de artikelen 7, § 2 of 13, § 3”.

Deze bepaling vormt de omzetting van artikel 5 van besluit (EU) 2017/848 en neemt de in dat artikel vermelde data over (met name 15 juli 2018 en 15 oktober 2018).

Gevraagd waarom deze data in die bepaling worden opgenomen en of ze nog enig nut hebben, antwoordde de gemachtigde:

“De data zijn opgenomen om formeel een correcte inhoudelijke omzetting te hebben van de beide regelgevende documenten. Formeel althans, want we lopen (...) achter op de omzettingstermijn.”

Er dient te worden opgemerkt dat, vermits de in de ontworpen bepaling vermelde data in het verleden liggen, deze enkel nuttig effect kunnen hebben indien de bedoelde vaststellingen of gemotiveerde kennisgevingen hebben plaatsgevonden.

Bijlage

7. In de ontworpen bijlage III vermeldt opmerking 1 bij Tabel 1 de uit richtlijn (EU) 2017/845 overgenomen term “deze richtlijn”. Deze term dient te worden vervangen door de term “dit besluit”.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer la directive (UE) 2017/845 de la Commission du 17 mai 2017 'modifiant la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les listes indicatives d'éléments à prendre en compte lors de la préparation des stratégies pour le milieu marin' et de pourvoir à l'exécution de la décision (UE) 2017/848 de la Commission du 17 mai 2017 'établissant des critères et des normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines ainsi que des spécifications et des méthodes normalisées de surveillance et d'évaluation, et abrogeant la directive 2010/477/UE'.

À cet effet, l'arrêté royal du 23 juin 2010 'relatif à la stratégie pour le milieu marin concernant les espaces marins belges' est modifié.

4.1. La réglementation en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 6 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 lequel le Roi peut prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection du milieu marin dans les espaces marins, qui découlent des conventions internationales et règlements ou directives européens ¹.

Les articles 28, § 2, et 30, § 1^{er}, de la loi du 20 janvier 1999 mentionnés dans le premier alinéa du préambule ne procurent pas de fondement juridique au projet.

¹ Cet article énumère 'notamment' un certain nombre de directives et de conventions mais le présent projet ne concerne pas les textes qui y sont énumérés.

4.2. Dans la mesure où les services de l'administration centrale sont chargés de missions dans le cadre de la politique visée dans le projet (voir les articles 4 et 5 du projet en ce qui concerne respectivement les articles 7/1, § 9, et 13, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 23 juin 2010), l'arrêté en projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 37 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées aux points 4.1 et 4.2 concernant le fondement juridique.

Il y a lieu d'insérer dans le préambule un premier alinéa, nouveau, rédigé comme suit : « Vu la Constitution, l'article 37; ».

Dans le premier alinéa actuel du préambule qui devient le deuxième alinéa, on supprimera la référence aux articles 28, § 2, et 30, § 1^{er}, de la loi du 20 janvier 1999.

Article 4

6.1. L'article 7/1, §§ 5, 1^o, 7 et 8, en projet, de l'arrêté royal du 23 juin 2010 emploie les termes « États membres ».

Il est recommandé de définir ces termes à l'article 3 du projet.

6.2. Dans l'article 7/1, § 6, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 23 juin 2010, on remplacera la référence aux « alinéas 1 à 9 du paragraphe 5 » par une référence au « paragraphe 5, 1^o à 9^o ».

6.3. L'article 7/1, § 9, en projet, de l'arrêté royal du 23 juin 2010 dispose que « (l)a DG Environnement s'efforce d'établir les valeurs seuils, les listes d'éléments constitutifs de critères ou les normes méthodologiques par la coopération régionale, sous-régionale ou au niveau de l'Union dans le délai fixé pour le premier réexamen de l'évaluation initiale et de la définition du bon état écologique, à savoir le 15 juillet 2018. Si elle n'y parvient pas, la DG Environnement le fait dès que possible après cette date, à condition de fournir, le 15 octobre 2018 au plus tard, une justification à la Commission dans le cadre de la notification prévue aux articles 7, § 2 ou 13, § 3 ».

Cette disposition transpose l'article 5 de la décision (UE) 2017/848 et reproduit les dates mentionnées dans cet article (à savoir les 15 juillet et 15 octobre 2018).

À la question de savoir pourquoi lesdites dates sont inscrites dans cette disposition et si elles ont encore une quelconque utilité, le délégué a répondu comme suit :

« De data zijn opgenomen om formeel een correcte inhoudelijke omzetting te hebben van de beide regelgevende documenten. Formeel althans, want we lopen (...) achter op de omzettingstermijn ».

Il convient d'observer que, puisque les dates citées dans la disposition en projet se situent dans le passé, celles-ci ne peuvent avoir d'effet utile que s'il a été procédé auxdites fixations (« établir ») ou notifications motivées.

Annexe

7. Dans l'annexe III en projet, la note 1 concernant le tableau 1 mentionne les termes « de la présente annexe » empruntés à la directive (UE) 2017/845. Ces termes doivent être remplacés par les termes « du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME