



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.942/1
van 31 maart 2021

avis 68.942/1
du 31 mars 2021

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met de
wijziging van artikel 6 van het
Protocol van Londen van 1996 bij
het Verdrag van 1972 inzake de
voorkoming van verontreiniging
van de zee ten gevolge van het
storten van afval en andere stoffen,
en met de wijzigingen van de
Bijlagen II en III bij het Ospar
Verdrag van 1992 inzake de
bescherming van het marien milieu
van de Noordoostelijke Atlantische
Oceaan’

un avant-projet d’ordonnance
‘portant assentiment à
l’amendement de l’article 6 du
Protocole de Londres de 1996 à la
Convention de 1972 sur la
prévention de la pollution des mers
résultant de l’immersion de déchets
et d’autres matières et à
l’amendement des annexes II et III
de la Convention d’Ospar de 1992
pour la protection du milieu marin
de l’Atlantique du Nord-Est’

Op 1 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen van 1996 bij het Verdrag van 1972 inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen, en met de wijzigingen van de Bijlagen II en III bij het Ospar Verdrag van 1992 inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 maart 2021.

*

Le 1^{er} mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant assentiment à l'amendement de l'article 6 du Protocole de Londres de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières et à l'amendement des annexes II et III de la Convention d'Ospar de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 25 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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 Chantal BAMPs, conseillers d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mars 2021.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe vooreerst instemming te verlenen met de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen van 1996 (hierna: Protocol van Londen) bij het Verdrag ‘inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afvalstoffen van 1972, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009’²⁻³ (artikel 2 van het voorontwerp).

Met de voornoemde wijziging wordt beoogd om de bestaande juridische belemmeringen weg te werken voor de uitvoer van kooldioxidestromen (dit is het zogenaamde “*offshore* grensoverschrijvend transport”).

Daarnaast beoogt het voorontwerp eveneens instemming te verlenen met de wijzigingen van de bijlagen II en III bij het Verdrag van Parijs van 22 september 1992 ‘inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, aangenomen te Oostende op 29 juni 2007’ (OSPAR-verdrag) (artikel 3).

De betrokken wijzigingen werken de bestaande juridische belemmeringen weg voor de *offshore* geologische opslag van CO₂ in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan zonder dat de verdragstaten worden verplicht om CO₂ *offshore* op te slaan.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Resolutie LP.3(4) ‘inzake de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen’, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009.

³ In de mate de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen onlosmakelijk is verbonden met het geheel van de bepalingen van het Protocol, dat een gemengd verdrag is, kan ook die wijziging worden geacht een gemengd karakter te hebben en zowel federale als gewestelijke aangelegenheden te betreffen. Dergelijk standpunt werd op 31 januari 2013 ingenomen door de Werkgroep Gemengde Verdragen van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

3. De voor advies voorliggende wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen waarmee instemming wordt beoogd, bouwt verder op de wijziging van 2 november 2006 van bijlage 1 bij het Protocol van Londen waardoor de *offshore* geologische opslag mogelijk is gemaakt.⁴

4.1. Gevraagd of voor de wijziging van 2 november 2006, het voorschrift van artikel 3 van de ordonnantie van 1 april 2004 'houdende instemming [met het Protocol] bij het Verdrag van Londen van 1972 inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval, gedaan te Londen op 7 november 1996' werd nagekomen,⁵ welke de dienovereenkomstige referenties van de betrokken parlementaire stukken zijn en of de wijziging, gelet op artikel 190 van de Grondwet, werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, antwoordde de gemachtigde dat de wijziging van 2 november 2006 op 9 november 2020 werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

4.2. De *sub* 3 vermelde wijziging van 2 november 2006 van bijlage 1 bij het Protocol van Londen is ten aanzien van België op 10 februari 2007 in werking getreden. Niettegenstaande deze wijziging werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* werd ze evenwel nog niet ter kennis gebracht van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Teneinde de internrechtelijke binding van verdragswijzigingen duidelijker tot uiting te brengen, is het nu een nuttig ogenblik om de voornoemde wijziging ter kennis te brengen van het Parlement.

*

⁴ Zie artikel 6, lid 2, inleidende zin, van het Protocol van Londen; zie eveneens het vierde en het vijfde lid van de aanhef van Resolutie LP.3(4) aangenomen op 30 oktober 2009 'inzake de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen'.

⁵ Artikel 3 van de ordonnantie van 1 april 2004 bepaalt dat elke wijziging aangebracht in de bijlagen 1 en 2 van het Protocol, die overeenkomstig artikel 22, § 3, van het Protocol is goedgekeurd, binnen zestig dagen na de aanneming ervan ter kennis van de Raad (lees: het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) wordt gegeven.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a tout d'abord pour objet de porter assentiment à l'amendement de l'article 6 du Protocole de Londres de 1996 (ci-après : Protocole de Londres) à la Convention de 1972 'sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, adopté à Londres le 30 octobre 2009' ²⁻³ (article 2 de l'avant-projet).

L'amendement précité vise à éliminer les obstacles juridiques existants à l'exportation de flux de dioxyde de carbone (il s'agit de ce que l'on appelle le « transport transfrontalier *offshore* »).

En outre, l'avant-projet vise également à porter assentiment aux amendements des annexes II et III de la Convention de Paris du 22 septembre 1992 'pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, adoptés à Ostende le 29 juin 2007', (Convention OSPAR) (article 3).

Les amendements concernés éliminent les obstacles juridiques existants au stockage géologique *offshore* de CO₂ dans l'Atlantique du Nord-Est sans que les États contractants soient obligés de stocker *offshore* du CO₂.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

3. L'amendement de l'article 6 du protocole de Londres, soumis pour avis, auquel il est envisagé de donner assentiment, s'inscrit dans le prolongement de l'amendement du 2 novembre 2006 de l'annexe 1 du Protocole de Londres, qui a permis le stockage géologique *offshore* ⁴.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Résolution LP.3 (4) 'portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres', adoptée à Londres le 30 octobre 2009.

³ Dans la mesure où l'amendement de l'article 6 du Protocole de Londres est indissociablement lié à l'ensemble des dispositions du Protocole, qui est un traité mixte, il peut également être réputé revêtir un caractère mixte et concerner des matières tant fédérales que régionales. Un tel point de vue a été adopté le 31 janvier 2013 par le Groupe de Travail Traités mixtes de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère.

⁴ Voir l'article 6, paragraphe 2, phrase introductive, du Protocole de Londres; voir également les quatrième et cinquième alinéas du préambule de la résolution LP.3(4) adoptée le 30 octobre 2009 'portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres'.

4.1. Interrogé sur le point de savoir si, pour l'amendement du 2 novembre 2006, la prescription de l'article 3 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 'portant assentiment [au Protocole] à la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets, fait à Londres le 7 novembre 1996' a été respectée⁵, quelles sont les références correspondantes des documents parlementaires concernés et si, eu égard à l'article 190 de la Constitution, l'amendement a été publié au *Moniteur belge*, le délégué a répondu que l'amendement du 2 novembre 2006 a été publié au *Moniteur belge* le 9 novembre 2020.

4.2. L'amendement du 2 novembre 2006 de l'annexe 1 du Protocole de Londres, mentionné au point 3, est entré en vigueur le 10 février 2007 à l'égard de la Belgique. Nonobstant sa publication au *Moniteur belge*, cet amendement n'a toutefois pas encore été communiqué au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Afin d'exprimer avec davantage de clarté la force obligatoire, en droit interne, des modifications des conventions, il est à présent opportun de porter l'amendement précité à la connaissance du Parlement.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ L'article 3 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 dispose que tout amendement aux annexes 1^{re} et 2 du Protocole approuvé conformément à l'article 22, § 3, du Protocole est communiqué au Conseil (lire : le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale) dans les soixante jours qui suivent son adoption.