



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.057/1
van 19 april 2021

avis 69.057/1
du 19 avril 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Noordzee
‘betreffende de herziening van
de
instandhoudingsdoelstellingen
voor de mariene beschermde
gebieden’

un projet d'arrêté du Ministre
de la Mer du Nord ‘relatif à la
révision des objectifs de
conservation pour les zones
marines protégées’

Op 18 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de herziening van de instandhoudingsdoelstellingen voor de mariene beschermde gebieden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

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 19 april 2021.

*

Le 18 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘relatif à la révision des objectifs de conservation pour les zones marines protégées’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 avril 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

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 19 avril 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 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 ministerieel besluit strekt ertoe om de instandhoudingsdoelstellingen voor de Belgische mariene beschermde gebieden te herzien. De aldus herziene instandhoudingsdoelstellingen worden in bijlage bij het ontwerp opgenomen en komen in de plaats van die welke zijn vastgesteld bij het ministerieel besluit van 2 februari 2017¹ waarvan artikel 3 van het ontwerp de opheffing beoogt.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de artikelen 6 tot 8 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 ‘betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden’, die op hun beurt rechtsgrond ontleen aan de artikelen 6, 7 en 9 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’.

VORMVEREISTEN

4. In advies 60.668/1 van 22 december 2016 over het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het voornoemde ministerieel besluit van 2 februari 2017, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

“Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest van 28 april 2016² gesteld dat, overeenkomstig artikel 7 van het Verdrag van Aarhus en artikel 23 van de Grondwet, ‘alle plannen en programma’s ‘betrekking hebbende op het milieu’ en niet enkel die welke het voorwerp dienen te zijn van een milieueffectenbeoordeling of milieueffectrapportage’, het voorwerp dienen uit te maken van inspraak voor het ‘publiek’ als zodanig ‘gedurende de voorbereiding’ van alle bedoelde plannen en programma’s ‘binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt’, op een wijze die beantwoordt aan de voorschriften van artikel 6, leden 3, 4 en 8, van het Verdrag van Aarhus, zoals dat artikel 7 voorschrijft.

Noch de wet van 20 januari 1999, noch het koninklijk besluit van 27 oktober 2016, voorzien thans in een dergelijke inspraakprocedure voor het publiek wat betreft het aannemen van de instandhoudingsdoelstellingen.

¹ Ministerieel besluit van 2 februari 2017 ‘betreffende de aanname van instandhoudingsdoelstellingen voor de mariene beschermde gebieden’.

² Voetnoot 1 in het aangehaalde advies: GwH nr. 57/2016, 28 april 2016, B.21.7.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of, rekening houdend met de hiervoor geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, niet in een dergelijke procedure moet worden voorzien en, in voorkomend geval, daartoe de nodige wetgevende of reglementaire initiatieven moeten worden genomen. Binnen de hem toegemeten termijn om advies te geven, heeft de Raad van State dit uitermate complex onderzoek niet kunnen verrichten.”

5. Aan de gemachtigde werd gevraagd of met betrekking tot de ontworpen regeling een publieke raadpleging zoals bedoeld *sub* 4 heeft plaatsgevonden. Tevens werd aan de gemachtigde gevraagd of over het ontworpen besluit enig overleg is gebeurd met andere overheden, zoals het Vlaamse Gewest, ermee rekening houdend dat voor het realiseren van sommige instandhoudingsdoelstellingen de medewerking van andere overheden zal zijn vereist³ en bepaalde van die doelstellingen raakvlakken kunnen vertonen met aangelegenheden waarvoor andere overheden bevoegd zijn.⁴

De gemachtigde antwoordde:

“Onder de Habitatrictlijn is België verplicht om een goede staat van instandhouding te bereiken voor de te beschermen soorten en habitats die op het grondgebied voorkomen en dienen mariene beschermde gebieden aangewezen te worden die bijdragen tot de gunstige staat van instandhouding.

De instandhoudingsdoelstellingen geven een wetenschappelijke beschrijving van de toestand die specifiek binnen de mariene beschermde gebieden gerealiseerd moet worden om aan deze verplichting te voldoen. Bij het vertalen van de algemene doelstelling ‘bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding’ naar de specifieke instandhoudingsdoelstellingen werden zowel de Vlaamse als federale onderzoekinstellingen (KBIN, ILVO & INBO) betrokken.

Gezien de instandhoudingsdoelstellingen op zich geen beleid inhouden maar richtinggevend zijn voor het toekomstig beleid van de federale overheidsdiensten werd geen overleg voorzien met andere overheden. Betrokken overheden werden wel geïnformeerd over deze herziening via de CCIM stuurgroep ‘Noordzee en Oceanen’.

Gezien wij de instandhoudingsdoelstellingen beschouwen als een wetenschappelijke vertaling van wat er vereist is binnen de mariene beschermde gebieden om bij te dragen aan de realisatie van de gunstige staat van instandhouding voor de te beschermen habitats en soorten maar dit op zich nog geen beleid (of plan of programma) inhoudt, werd er ook geen publieke raadpleging voorzien.

In een volgende stap zal nagegaan worden hoe de maatregelen voor de mariene beschermde gebieden die aangenomen werden in het beheerplan 2018-2023 bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen en of hier bijsturing vereist is.

Net zoals bij het opstellen van de beheerplannen 2018-2023 zullen ook bij de evaluatie en bijsturing alle betrokken overheden geraadpleegd worden en zal eveneens een publieksraadpleging georganiseerd worden over de nieuwe beheerplannen.

Mocht na de evaluatie blijken dat er wijzigingen nodig zijn dan zullen hierbij geen maatregelen uitgevaardigd worden die de federale bevoegdheid overschrijden.”

³ Bvb. instandhoudingswerken die gevolgen hebben voor de bescherming van rust- of broedplaatsen van vogels en zeezoogdieren aan land of voor het tegengaan van verontreiniging via oppervlaktewateren.

⁴ Te denken valt bvb. aan de zeevisserij.

6. Het verdient aanbeveling om bij de publieke raadpleging en het overleg die door de gemachtigde in het vooruitzicht worden gesteld met het oog op het evalueren en eventueel bijsturen van de in de beheerplannen 2018-2013 aangenomen maatregelen, ook de thans ontworpen herziening van de instandhoudingsdoelstellingen te betrekken, rekening houdend met de juridische aard van deze doelstellingen⁵ en met het gegeven dat het, voor het beoordelen van de verplichting om plannen of programma's die betrekking hebben op het milieu te onderwerpen aan publieke raadpleging, niet determinerend is of die plannen of programma's al dan niet van wetenschappelijke of technische aard zijn.⁶ Dergelijk overleg en publieke raadpleging zouden bovendien aansluiten bij een eerdere aanbeveling die werd geformuleerd door de bij het Verdrag van Aarhus betrokken partijen.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Naar analogie van de Nederlandse tekst dient aan het einde van de Franse tekst van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp te worden geschreven "... sous juridiction de la Belgique, les articles 6, 7 et 9, modifiés par la loi du 17 septembre 2005;".

⁵ Dat de juridische draagwijdte van de instandhoudingsdoelstellingen wel degelijk verder reikt dan uit het antwoord van de gemachtigde zou kunnen worden afgeleid, vindt bevestiging in onder meer artikel 9 van het reeds genoemde koninklijk besluit van 27 oktober 2016 ("De aangenomen instandhoudingsdoelstellingen zijn bindend voor de federale overheid"). Zie ook artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna', de artikelen 2 tot 4 van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 'inzake het behoud van de vogelstand' en HvJ 8 november 2016, C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK / Obvodný úrad Trenčín*, ECLI:EU:C:2016:838, §§ 42-44, en de verwijzingen aldaar. Het voorgaande vindt ook bevestiging in de beschrijving onder 2.2, "Doel van de IHDs" van de bijlage bij het ontworpen ministerieel besluit.

⁶ De artikelen 6, lid 6, en 7 van het Verdrag van Aarhus doen ervan blijken dat ook de technische of wetenschappelijke voorbereiding van het beleid en de technische aspecten van het dossier zijn bedoeld om het voorwerp uit te maken van publieke inspraak. Zie bvb. ook *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, 'Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters', UN Doc. ECE/MP.PP/2014/2/Add.2, pp. 9 en 31, nrs. 17 en 95.

⁷ "If a particular tier of the decision-making process has no public participation, then the next stage that does have public participation should provide the opportunity for the public to also participate on the options decided at that earlier tier" (zie de in de vorige voetnoot vermelde aanbevelingen, UN Doc. ECE/MP.PP/2014/2/Add.2, p. 10, nr. 18).

Bijlage

8. Aan het einde van de bijlage moet de ondertekening ervan worden voorafgegaan door de formule “Gezien om gevoegd te worden bij ... (aard, datum en opschrift van het ontworpen besluit)”.⁸

*

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 172, e), en formule F 4-8-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 ministériel soumis pour avis a pour objet de réviser les objectifs de conservation pour les zones marines protégées belges. Les objectifs de conservation ainsi révisés sont mentionnés dans une annexe du projet et se substituent à ceux qui ont été fixés par l'arrêté ministériel du 2 février 2017 ¹ que l'article 3 du projet entend abroger.

3. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans les articles 6 à 8 de l'arrêté royal du 27 octobre 2016 'relatif à la procédure de désignation et de gestion des zones marines protégées', qui trouvent à leur tour un fondement juridique dans les articles 6, 7 et 9 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'.

FORMALITÉS

4. Dans l'avis 60.668/1 du 22 décembre 2016 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 2 février 2017 précité, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit :

« Dans son arrêt du 28 avril 2016 ², la Cour Constitutionnelle a déclaré que, conformément à l'article 7 de la Convention d'Aarhus et à l'article 23 de la Constitution, 'tous les plans et programmes 'relatifs à l'environnement' et pas seulement (...) ceux qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale ou d'un rapport d'incidence sur l'environnement, doivent faire l'objet d'une participation du 'public' en tant que tel 'à l'élaboration' de tous les plans et programmes en question, 'dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires', d'une manière qui réponde aux exigences de l'article 6, paragraphes 3, 4 et 8, de la Convention d'Aarhus, comme le prévoit son article 7.

Ni la loi du 20 janvier 1999, ni l'arrêté royal du 27 octobre 2016 ne prévoient actuellement pareille procédure de participation du public en ce qui concerne l'adoption des objectifs de conservation.

L'auteur du projet devra vérifier si, eu égard à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, une telle procédure ne doit pas être prévue et, le cas échéant, si les initiatives législatives ou réglementaires nécessaires ne doivent pas être prises à cet effet. Dans le délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'État n'a pas pu procéder à cet examen extrêmement complexe ».

¹ Arrêté ministériel du 2 février 2017 'relatif à la révision des objectifs de conservation pour les zones marines protégées'.

² Note 1 de l'avis cité : C.C., n° 57/2016, 28 avril 2016, B.21.7.

5. Il a été demandé au délégué si, en ce qui concerne le dispositif en projet, une consultation publique telle que visée au point 4 s'est tenue. Il lui a également été demandé si, en ce qui concerne l'arrêté en projet, il y a eu une certaine concertation avec d'autres autorités, comme la Région flamande, compte tenu du fait que la réalisation de certains objectifs de conservation nécessitera la collaboration d'autres autorités³ et que certains d'entre eux peuvent présenter des points communs avec des matières qui relèvent de la compétence d'autres autorités⁴.

Le délégué a répondu :

« Onder de Habitatrictlijn is België verplicht om een goede staat van instandhouding te bereiken voor de te beschermen soorten en habitats die op het grondgebied voorkomen en dienen mariene beschermde gebieden aangewezen te worden die bijdragen tot de gunstige staat van instandhouding.

De instandhoudingsdoelstellingen geven een wetenschappelijke beschrijving van de toestand die specifiek binnen de mariene beschermde gebieden gerealiseerd moet worden om aan deze verplichting te voldoen. Bij het vertalen van de algemene doelstelling 'bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding' naar de specifieke instandhoudingsdoelstellingen werden zowel de Vlaamse als federale onderzoekinstellingen (KBIN, ILVO & INBO) betrokken.

Gezien de instandhoudingsdoelstellingen op zich geen beleid inhouden maar richtinggevend zijn voor het toekomstig beleid van de federale overheidsdiensten werd geen overleg voorzien met andere overheden. Betrokken overheden werden wel geïnformeerd over deze herziening via de CCIM stuurgroep 'Noordzee en Oceanen'.

Gezien wij de instandhoudingsdoelstellingen beschouwen als een wetenschappelijke vertaling van wat er vereist is binnen de mariene beschermde gebieden om bij te dragen aan de realisatie van de gunstige staat van instandhouding voor de te beschermen habitats en soorten maar dit op zich nog geen beleid (of plan of programma) inhoudt, werd er ook geen publieke raadpleging voorzien.

In een volgende stap zal nagegaan worden hoe de maatregelen voor de mariene beschermde gebieden die aangenomen werden in het beheerplan 2018-2023 bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen en of hier bijsturing vereist is.

Net zoals bij het opstellen van de beheerplannen 2018-2023 zullen ook bij de evaluatie en bijsturing alle betrokken overheden geraadpleegd worden en zal eveneens een publieksraadpleging georganiseerd worden over de nieuwe beheerplannen.

Mocht na de evaluatie blijken dat er wijzigingen nodig zijn dan zullen hierbij geen maatregelen uitgevaardigd worden die de federale bevoegdheid overschrijden ».

³ Par exemple des travaux de conservation qui ont des effets pour la protection des lieux de repos ou de reproduction terrestres d'oiseaux et de mammifères marins ou pour la lutte contre la pollution par les eaux de surface.

⁴ On peut par exemple penser à la pêche en mer.

6. Il est recommandé, en ce qui concerne la consultation publique et la concertation que le délégué envisage en vue d'évaluer et éventuellement de corriger les mesures adoptées dans les plans de gestion 2018-2013, d'également intégrer la révision en projet des objectifs de conservation, compte tenu de la nature juridique de ces derniers⁵ et du fait que, pour l'appréciation de l'obligation de soumettre à consultation publique des plans et des programmes qui concernent l'environnement, il n'est pas déterminant que ces plans ou programmes soient ou non de nature scientifique ou technique⁶. Une telle concertation et une telle consultation publique pourraient en outre rejoindre une autre recommandation qui avait été formulée par les parties intéressées à la Convention d'Aarhus⁷.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Par analogie avec le texte néerlandais, on écrira à la fin du texte français du premier alinéa du préambule du projet « ... sous juridiction de la Belgique, les articles 6, 7 et 9, modifiés par la loi du 17 septembre 2005; ».

⁵ Le fait que la portée juridique des objectifs de conservation est réellement plus étendue que ce qui pourrait être déduit de la réponse du délégué se trouve confirmé notamment par l'article 9 de l'arrêté royal du 27 octobre 2016, précité (« Les objectifs de conservation adoptés sont contraignants pour l'autorité fédérale »). Voir également l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages', les articles 2 à 4 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 'concernant la conservation des oiseaux sauvages' et CJUE, 8 novembre 2016, C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK / Obvodný úrad Trenčín*, ECLI:EU:C:2016:838, §§ 42-44, et les références citées. Ce qui précède se trouve également confirmé dans la définition figurant au point 2.2, « Finalité des OC » de l'annexe de l'arrêté ministériel en projet.

⁶ Il résulte des articles 6, paragraphe 6, et 7 de la Convention d'Aarhus que la participation du public doit également concerner la préparation technique ou scientifique du processus décisionnel et les aspects techniques du dossier. Voir par exemple également *Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, *Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement*, UN Doc. ECE/MP.PP/2014/2/Add.2, pp. 11 et 36, n^{os} 17 et 95.

⁷ « Si la participation du public n'est pas requise à un certain échelon du processus décisionnel, l'étape suivante qui implique la participation du public devrait accorder à ce dernier la possibilité de participer au processus décisionnel également en ce qui concerne les options sélectionnées à cet échelon précédent » (voir les recommandations mentionnées dans la note précédente, UN Doc. ECE/MP.PP/2014/2/Add.2, p. 11, n^o 18).

Annexe

8. À la fin de l'annexe, la signature de celle-ci doit être précédée par la formule « Vu pour être annexé à ... (type, date et intitulé de l'arrêté en projet) »⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁸ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 172, e), et formule F 4-8-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).