



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.880/1
van 24 oktober 2023

avis 73.880/1
du 24 octobre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende de bescherming
van mens en milieu bij de
prospectie, exploratie en
exploitatie van rijkdommen
van de zee- en oceaانبodem
en de ondergrond ervan
voorbij de grenzen van de
nationale rechtsmacht’

un avant-projet de loi ‘relative
à la protection des êtres
humaines et de
l’environnement lors de la
prospection, de l’exploration
et de l’exploitation des
ressources marines, des fonds
marins et du sous-sol au-delà
des limites de la juridiction
nationale’

Op 16 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 2 augustus 2023,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende de bescherming van mens en milieu bij de prospectie, exploratie en exploitatie van rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs-afdelingshoofden.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2023.

*

Le 16 juin 2023, 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, prorogé jusqu'au 2 août 2023 **, sur un avant-projet de loi ‘relative à la protection des êtres humaines et de l'environnement lors de la prospection, de l'exploration et de l'exploitation des ressources marines, des fonds marins et du sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 12 octobre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 WET

2. Het thans voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe de wet van 17 augustus 2013 ‘betreffende de prospectie, de exploratie en de exploitatie van de rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’ te vervangen.

Het voorontwerp vormt enerzijds een omzetting in de Belgische rechtsorde van het Zeerechtverdrag,² zijn uitvoeringsovereenkomst³ en de krachtens deze bepalingen aangenomen internationale regelgeving wat betreft de prospectie, exploratie en exploitatie van rijkdommen in het Gebied, maar het bevat anderzijds tevens aanvullende, verdergaande nationale bepalingen (*gold-plating*).

De herziening van het bestaande rechtskader zou ingegeven zijn door een wijziging van de internationale regelgeving, van de maatschappelijke context en door de ontwikkelingen in de sector.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar een protocol bij het zeerechtverdrag tot bescherming van biodiversiteit in gebieden buiten de nationale jurisdictie waarover nog zou worden onderhandeld. Hierbij wordt onder meer opgemerkt dat het cruciaal is dat dit protocol binnen het bredere kader van de diepzeemijnbouw een plaats krijgt, en dat dit protocol ook in het thans voorliggende voorontwerp zijn uitvoering zal moeten vinden.

Dit verdrag is ondertussen aangenomen als “agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction”, gedaan te New York op 19 juni 2023⁴ en is op 20 september 2023 door België ondertekend.⁵

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

² Overeenkomst van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982, BS 16 september 1999.

³ Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, BS 16 september 1999.

⁴ https://treaties.un.org/doc/Treaties/2023/06/20230620%2004-28%20PM/Ch_XXI_10.pdf.

⁵ <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDGS/Volume%20II/Chapter%20XXI/XXI-10.en.pdf>.

De vraag rijst dan ook of het voorontwerp niet moet worden bijgewerkt om rekening te houden met deze ontwikkeling, in welk geval het voorontwerp op die punten opnieuw voor advies zal moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving. In elk geval zal de memorie van toelichting moeten worden aangepast.

4. In het voorontwerp wordt soms verwezen naar de “federale overheid” daar waar in feite de internationale rechtspersoon “het Koninkrijk België” – en dus indirect ook al zijn organen⁶ – wordt bedoeld (bv. artikel 2, 12° en artikel 6, 7°). De tekst dient in die zin te worden aangepast.

5.1. De gemachtigde bezorgde op verzoek van de afdeling Wetgeving een omzettingstabel. Onverminderd wat hieronder wordt opgemerkt, doen de stellers van het voorontwerp er goed aan om deze tabel in elk geval aan de memorie van toelichting toe te voegen.

5.2. Verschillende in het voorontwerp vervatte bepalingen zijn een overname van direct toepasselijke internationale bepalingen, of van bepalingen die directe werking hebben in de Belgische rechtsorde. Om nadere toelichting gevraagd waarom deze alsnog in het voorontwerp worden overgenomen of geparafraseerd, verklaarde de gemachtigde:

“De federale overheid poogt haar geïntegreerde oceaanbeleid en haar potentiële rol als sponsorstaat juridisch robuust te verankeren. Deze verankering is er onder andere op gericht om te voldoen aan artikel 139, §2, Zeerechtverdrag. Een van de richtsnoeren daarvoor is de *Advisory opinion* van 1 februari 2011 ‘*Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*’.

Om juridische zekerheid in te stellen dat de voor de federale overheid cruciale bepalingen uit het Zeerechtverdrag direct toegepast kunnen worden in de gevallen die onder dit ontwerp vallen en om inbreuken daarop ook te kunnen sanctioneren met strafrechtelijke of administratieve geldboetes worden deze cruciale bepalingen hernomen in dit ontwerp.”

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het verdrag van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

In elk geval moet in de memorie van toelichting telkens voldoende duidelijk worden uiteengezet of de ontworpen bepalingen tot doel hebben om de internationale verplichtingen in herinnering te brengen, uit te voeren of aan te vullen met een eigen regeling.

In afwachting van de inwerkingtreding van dat verdrag is België dan ook al gehouden tot het eerbiedigen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 18 van het Weens Verdragenverdrag 1969.

⁶ Dit los natuurlijk van de vraag naar de interne bevoegdheidsverdeling voor de uitvoering ervan.

6.1. Het Zeerechtverdrag en het thans voorliggende voorontwerp maken een belangrijk onderscheid tussen enerzijds prospectie en anderzijds exploratie en exploitatie.

Het gaat om twee grondig van elkaar verschillende juridische regimes, onderscheid dat mede is ingegeven door het lagere risicoprofiel van prospectie in vergelijking met exploratie en exploitatie.⁷

De laatste twee soorten activiteiten kunnen slechts plaatsvinden mits de aanvraag gesponsord is door de staat waarvan de aanvrager de nationaliteit bezit,⁸ en nadat een contract is gesloten met de autoriteit.⁹

Voor prospectie daarentegen dient de nationale overheid niet als sponsor op te treden, en de prospector kan krachtens het Zeerechtverdrag de prospectie aanvangen nadat deze van de secretaris-generaal bij de Internationale Zeebodemautoriteit de melding heeft ontvangen dat zijn voorafgaande kennisgeving ingeschreven is in een daartoe voorzien register.

6.2. Het thans voorliggende voorontwerp scherpt het regime voor prospectoren verder aan. De kandidaat-prospector zal de prospectie niet eerder kunnen aanvatten dan nadat de dienst Marien Milieu en de dienst Continentaal Plat van de melding van de secretaris-generaal van de Internationale Zeebodemautoriteit op de hoogte zijn gesteld (artikel 8, § 3). Volgens de toelichting van de gemachtigde zou de prospector ook niet eerder de prospectie kunnen aanvatten dan nadat hij over een doeltreffende financiële zekerheid beschikt.¹⁰

Dit laatste blijkt niet duidelijk uit de tekst van de wet. Indien dit de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, dan dient de tekst van het voorontwerp in die zin te worden bijgeschaafd.

In de memorie van toelichting wordt best telkens aangegeven of en waarom het rechtskader voor prospectoren eveneens wordt aangescherpt.

6.3. Het gelijk behandelen van prospectoren en gesponsorde partijen, hoewel het grondig verschillende situaties betreft,¹¹ doet immers vragen rijzen in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het voorontwerp moet op dit punt door de stellers aan een nader onderzoek worden onderworpen. Daar waar de prospector alsnog zonder meer gelijk wordt behandeld met een gesponsorde partij zal dit afdoende moeten worden verantwoord in de memorie van toelichting.

7. In het voorontwerp wordt op verschillende wijzen verwezen naar het internationaal regelgevend kader inzake het Gebied en de ontginning van zijn rijkdommen. Doorgaans wordt

⁷ Seabed Disputes Chamber (ITLOS), advies van 1 februari 2011, § 117, raadpleegbaar op: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf.

⁸ Artikelen 139 en 153, lid 2, b), Zeerechtverdrag.

⁹ Artikel 3, lid 5, bijlage III, Zeerechtverdrag.

¹⁰ In antwoord op een vraag naar toelichting over artikel 18, §1. Indien dit daadwerkelijk de bedoeling is, dan dient de tekst van de wet in die zin te worden bijgeschaafd.

¹¹ Seabed Disputes Chamber (ITLOS), advies van 1 februari 2011, § 98, raadpleegbaar op: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf.

hiernaar verwezen met de passage “het VN-Zeerechtverdrag, de Uitvoeringsovereenkomst en de regels, voorschriften en procedures van de Autoriteit”, maar soms wordt ook geschreven “krachtens het VN-Zeerechtsverdrag en de Uitvoeringsovereenkomst” (bv. artikel 8, § 5, tweede lid, 2°, § 6, tweede lid, 2°) of “krachtens het VN-Zeerechtverdrag” (bv. artikel 26, 3°, 4°, 5° en 6°).

Teneinde de rechtszekerheid te bevorderen doen de stellers van het voorontwerp er goed aan om op één en dezelfde wijze naar één en dezelfde realiteit te verwijzen.

Aangezien verschillende bepalingen van het voorontwerp strafrechtelijk worden gesanctioneerd, dient de verwijzing ook op een voldoende accurate en pertinente wijze te gebeuren. De huidige verwijzingen zijn enerzijds overinclusief, omdat niet alle bepalingen van het Zeerechtverdrag worden gevisieerd, maar enkel deel XI, die de regeling inzake het Gebied betreft. Anderzijds, zijn de verkorte verwijzingen onderinclusief, doordat zowel de “regels door” als “de regels krachtens” (en niet louter “de regels krachtens”) deel XI van het Zeerechtverdrag en de uitvoeringsovereenkomst worden bedoeld.

Het voorontwerp dient in het licht hiervan te worden aangepast.¹²

8. Artikel 7, 2°, bepaalt dat in de uitvoering van de wet en haar uitvoeringsbesluiten het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast. Dit beginsel wordt vervolgens nader gedefinieerd als implicerend: “dat preventieve maatregelen moeten worden getroffen indien redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan voor milieuschade, met inbegrip van de mogelijkheid om activiteiten niet toe te laten, zelfs in de gevallen dat er geen overtuigend bewijs is van een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen, energie en materialen in zee of in de lucht [“dans les espaces marin” volgens de Franse tekstversie] en de schadelijke gevolgen”.

Aldus gedefinieerd, lijkt het voorzorgsbeginsel een striktere bescherming van het marien milieu in te houden, dan sommige andere bepalingen van het voorontwerp lijken te suggereren (*infra* nrs. 23 en 27). Het internationale rechtskader lijkt daar ruimte voor te bieden, maar de precieze draagwijdte van het gevisieerde beginsel wordt wel best nader in de memorie van toelichting verduidelijkt, waarbij aan de hand van voorbeelden wordt geïllustreerd hoe dit beginsel moet worden toegepast bij activiteiten van prospectie, exploratie en exploitatie.

9. Het voorontwerp bevat heel wat rechtstreekse delegaties of taakstellingen aan bepaalde ministers of aan bepaalde overheidsdiensten (bv. artikel 4, artikel 11, § 1, eerste lid, tweede lid, derde lid, *in fine*, artikel 12, artikel 13, eerste lid en tweede lid, artikel 14, § 1, eerste lid en tweede lid, artikel 15, § 1 en artikel 16).

Een dergelijke aanpak impliceert een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toekomt, en staat dan ook op gespannen voet met artikel 37 van de Grondwet.

Een rechtstreekse delegatie van de wetgever aan de uitvoerende macht is niet enkel in strijd met artikel 37 van de Grondwet, maar leidt ook tot heel wat praktische problemen die

¹² Ook bij de verwijzingen naar de wet of specifieke bepalingen ervan in artikel 26, 5° en 6° en in artikel 27, 2° tot 4°, dient telkens “door”, respectievelijk “krachtens” te worden vervangen door: “door of krachtens”.

aanleiding kunnen geven tot rechtsonzekerheid. Naast de aangelegenheden die door de wetgever aan een minister werden gedelegeerd (en die strikt moeten worden geïnterpreteerd), blijft de Koning immers op basis van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet voor het overige bevoegd om te voorzien in de uitvoering van de wet. Dit geeft in de praktijk vaak aanleiding tot onduidelijkheid en betwistingen over de vraag of bepaalde (deel)aspecten vervolgens door de Koning dan wel door de minister dienen te worden geregeld, evenals tot een diffuus en moeilijk toegankelijk rechtskader dat over zowel koninklijke als ministeriële besluiten verspreid ligt.

Hierop gewezen, antwoordde de gemachtigde:

“Vooreerst is het noodzakelijk om de definities van de diensten op te nemen in de wet. Krachtens de vaststaande adviespraktijk van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Raad van State is het immers een wettelijke voorwaarde om de verwerkingsverantwoordelijke in het kader van de GDPR te bepalen in de wet. Dit naar aanleiding van het waarborgen van het grondwettelijk recht op privacy. Door deze adviespraktijk is de wetgever reeds verplicht om zich in te laten met de organisatie van de uitvoerende macht. Ook de specificaties met welk doel, welke gegevens, van wie, voor welke duurtijd, wie toegang heeft en de eventuele beperkingen moeten worden opgenomen in de wet. Om dit te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk om bijkomende elementen uit te werken in de wet. Dit kan niet aan de Koning overgelaten worden. Het heeft geen zin om te delegeren aan de Koning als de keuze dermate ingeperkt is door de wet.

Ook in het kader van de handhaving zijn er inperkingen op de rechten van andere partijen waardoor deze een wettelijke verankering moeten krijgen.

De grondrechten omvatten verder ook het recht op een gezond leefmilieu. Zoals in de Memorie van Toelichting reeds werd toegelicht is diepzeeoefening een delicate evenwichtsoefening. Hierdoor komt het dan ook toe aan de wetgever zelf om bepalingen inzake de bescherming, en de eventuele inperking, hierop aan te nemen.

Tot slot moet ook nog worden opgemerkt dat er geen enkele rechtstreekse verordenende bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de Ministers en/of overheidsdiensten.”

Het antwoord van de gemachtigde overtuigt niet.

9.1. De gemachtigde heeft gelijk dat een vermelding van de organen die als verwerkingsverantwoordelijken worden aangewezen gepast is. Ook al behoort de verwerkingsverantwoordelijke volgens de hieronder geciteerde adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (*infra* nr. 15.1) niet tot de essentiële elementen van de gegevensverwerking die door de wetgever moeten worden bepaald, toch zal die persoon uit de aard van zijn rol ook behoren tot de personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, wat wel een essentieel element van de gegevensverwerking betreft. In dat geval verantwoordt het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet dat een orgaan dat onder de uitvoerende macht van de Koning valt toch rechtstreeks een rol krijgt toebedeeld in de wet.

9.2. Buiten het geval van het rechtskader voor de verwerking van persoonsgegevens in artikel 4 moet echter worden vastgesteld dat de verschillende rechtstreekse delegaties aan de minister en de administratie vooral tot doel lijken te hebben dat de verschillende beslissingen genomen zullen worden in overleg of in samenspraak tussen de minister bevoegd voor het Mariene Milieu en de minister van Economie (dan wel bepaalde van hen afhangende diensten). Een

dergelijke waarborg kan op een wetgevingstechnisch correctere wijze worden doorgevoerd door erin te voorzien dat de betrokken uitvoeringshandelingen worden genomen door de Koning na overleg in Ministerraad.

In de gegeven omstandigheden is er dan ook geen bijzondere reden om af te wijken van artikel 37 van de Grondwet. De delegaties aan (een) bepaalde minister(s) of overheidsdiensten, dienen bijgevolg telkens te worden vervangen door een delegatie aan de Koning. De Koning kan dan zelf de nadere diensten aanwijzen die bij de besluitvorming moeten worden betrokken. Indien de wetgever alsnog een bijkomende waarborg zou wensen op te nemen om zich ervan te vergewissen dat de uitvoeringshandelingen het voorwerp zouden uitmaken van overleg tussen de minister bevoegd voor het Mariene Milieu en de minister van Economie (dan wel tussen van hen afhankende diensten), wordt ter overweging meegegeven om in het voorontwerp te voorzien dat de Koning zijn verordenende bevoegdheid uitoefent na overleg in Ministerraad.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

10. De gemachtigde stelde voor om in artikel 2, 13°, het woord “impact” te vervangen door “effecten” en om de woorden “voor de offshore activiteiten” te schrappen.

Hiermee kan worden ingestemd.

11. In artikel 2, 19°, dient “doelstellingen” te worden vervangen door “milieudoelstellingen”.

12. In artikel 2, 22°, dient de zinsnede “en waarmee ingestemd is bij wet van 18 juni 1998” te worden geschrapt.

13. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2, 23°.

Artikel 3

14. Wetten zijn normatieve teksten en bevatten bijgevolg in beginsel enkel rechtsregels. Doelstellingen en toelichtingen bij de draagwijdte van de wet horen dan ook niet thuis in de artikelen van de wet, maar worden beter opgenomen in de memorie van toelichting. Op die manier wordt ook vermeden dat rechtsonderhorigen ten onrechte de indruk zouden hebben dat uit die doelstellingen toch juridische verplichtingen zouden voortvloeien.

In het licht daarvan moet artikel 3 worden weggelaten.

Artikel 4

15.1. Artikel 4 van het voorontwerp beoogt om een “expliciete wetsbasis” te creëren voor de verwerking van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹³

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁴

15.2. Artikel 4 van het voorontwerp beantwoordt in beginsel hieraan onder voorbehoud van wat hieronder wordt bepaald.

15.2.1. Het voorontwerp bepaalt niet de categorieën van betrokken personen. Uit de tekst van de ontworpen regeling kan evenwel worden afgeleid dat hiermee de persoonsgegevens van de prospector, de aanvrager van een sponsorcertificaat en de gesponsorde partij worden beoogd. Dat moet uitdrukkelijk worden bepaald.

Indien het de bedoeling zou zijn om ook gegevens van andere personen (zoals bv. van werknemers of aannemers van voormelde personen zoals in het hieronder (*infra* nr. 15.2.2) weergegeven antwoord wordt gesuggereerd, maar mogelijk ook van derden in het kader van de publieke raadpleging of met het oog op het toezicht en de handhaving) te verwerken, dan zal dit in elk geval uitdrukkelijk moeten worden bepaald, en moet de noodzaak daarvan afdoende verantwoord in het licht van artikel 5 van de algemene verordening gegevensbescherming.¹⁵

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (*Pb.* 2016 L 119/1).

15.2.2. Artikel 4, § 2, bepaalt de categorieën van te verwerken gegevens. Punt 3° hiervan viseert “voldoende waarborgen ... van afwezigheid van bepaalde strafrechtelijke veroordelingen”. Dit is te vaag en te onbepaald om verenigbaar te zijn met het materieel legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet, rekening houdend met de bijzondere aard van deze persoonsgegevens en de vereiste van passende waarborgen voor de betrokkenen overeenkomstig artikel 10 van de algemene verordening gegevensbescherming.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat de volgende soort strafrechtelijke veroordelingen worden beoogd:

“Dat gaat over strafrechtelijke veroordelingen die indicatief zijn voor het gebrek aan de gepaste intenties en ethiek of de geschikte vaardigheden om aan exploratie of exploitatie te doen. Deze persoonsgegevens moeten kunnen verwerkt worden om een degelijk onderbouwde beslissing in hoofde van de bevoegde ministers / overheidsdiensten mogelijk te maken.

Deze veroordelingen kunnen nader bepaald worden door de Koning, op basis van de te beoordelen voorwaarde om aan exploratie of exploitatie te doen.”

Naast een formeel legaliteitsbeginsel bevat artikel 22 van de Grondwet ook een materieel legaliteitsbeginsel dat vereist dat de essentiële elementen, waaronder de categorie van de verwerkte gegevens, in “duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen” worden geformuleerd.¹⁶ De strafrechtelijke veroordelingen zullen bijgevolg beter moeten worden omschreven, waarbij ook rekening moet worden gehouden met wat daarover *sub* 17 en 18 wordt uiteengezet.

15.2.3. In artikel 4, § 5, wordt bepaald dat de persoonsgegevens kunnen worden gedeeld met de Autoriteit en “de belanghebbenden”. Om nadere toelichting gevraagd, wie met de “belanghebbenden” worden beoogd, verduidelijkte de gemachtigde:

“De verwerking van de persoonsgegevens op basis van dit ontwerp heeft het volgende doel (zie artikel 4, §1):

1° het toezien op de prospectie door een Belgische prospector;

2° het gebruik daarvan om een aanvraag, wijziging of hernieuwing van een sponsorcertificaat voor een contract door een Belgische natuurlijke persoon of rechtspersoon te beoordelen;

3° het toezien op de exploratie of exploitatie door een Belgische explorer of exploitant.

Binnen elk van deze doelen is een openbaarheid ten aanzien van het volledige publiek mogelijk, via de publicatiemogelijkheid via website in artikel 21 van dit ontwerp. Binnen 2° wordt sowieso een publieksconsultatie gehouden, met communicatie gericht aan het volledige publiek. Om die reden kan ‘belanghebbenden’ misschien beter vervangen

¹⁶ Zie in die zin GwH nr. 123/2023 van 21 september 2023, B.19.5: “Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat. Inzake de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (...).”

worden door ‘publiek’.

Welke gegevens met hen zullen worden gedeeld wordt onzes inziens afdoend beschreven in artikel 4, §2.”

Met het voorstel van tekstwijziging kan worden ingestemd.

15.3.1. In artikel 4, § 4, wordt in een bewaringstermijn van de persoonsgegevens voorzien van maximaal dertig jaar, verlengbaar met een of meer periodes van 10 jaar in overeenstemming met de looptijd van het contract en van een periode van één jaar na de verjaring van alle vorderingen.

15.3.2. Gevraagd of deze termijn wel in overeenstemming is met het beginsel van de minimale gegevensverwerking,¹⁷ ermee rekening houdend dat bv. een exploratiecontract een duurtijd heeft van 15 jaar, verlengbaar met periodes van 5 jaar, antwoordde de gemachtigde:

“Voor een exploitatiecontract is dertig jaar momenteel de maximumtermijn die voorzien is in de in onderhandeling zijnde Mijncode (cf. draft Regulation 20). Deze is weliswaar verlengbaar met tien jaar.

Voor een exploratiecontract is dat dan weer vijftien jaar, verlengbaar met vijf jaar (cf. Sectie 3.1 *Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area*).

Samengebracht heeft dit tot de maximumbewaartermijn van dertig jaar geleid.

In artikel 4, §4, laatste lid, ontwerp is bovendien voorzien: ‘De dienst Marien Milieu, de dienst Continentaal Plat, de BMM of het DG Scheepvaart houden de persoonsgegevens niet langer bij dan noodzakelijk voor het uitoefenen van hun taken.’ Dit impliceert dat de persoonsgegevens bijvoorbeeld ingeval van een korter lopend exploratiecontract ook sneller ‘uit bewaring’ genomen moeten worden.”

Bij gebreke aan een afdoende, pertinente verantwoording voor een langere maximale bewaartermijn, dient de bewaartermijn van persoonsgegevens inzake exploratie beter te worden afgestemd op de looptijd van het contract teneinde in overeenstemming te zijn met het beginsel van de minimale gegevensverwerking.

15.3.3. Er dient een afdoende verantwoording te worden gegeven voor de principiële maximale bewaringstermijn van dertig jaar voor wat betreft de prospectie, in het licht van het beginsel van de minimale gegevensverwerking.

16.1. In artikel 4, § 3, dient “paragraaf 1” te worden vervangen door “paragraaf 2”.

16.2. In de Nederlandse tekstversie van paragraaf 6 dient het woord “mee” te worden geschrapt.

17. Er moet worden vastgesteld dat de verwerking van de in artikel 4, § 2, 2° en 3°, vermelde gegevens slechts proportioneel is, voor zover die gegevens ook werkelijk noodzakelijk zijn voor de toekenning of intrekking van een sponsorcertificaat of ander voordeel onder deze wet,

¹⁷ Artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming.

of het toezicht daarop. Er moet echter worden vastgesteld dat de “afwezigheid van gerechtelijke reorganisatie of faillissement zonder eerherstel of vereffening” of de “afwezigheid van bepaalde strafrechtelijke veroordelingen” – die overigens niet nader worden gespecificeerd – niet als dusdanig als uitsluitingsvoorwaarden worden gebruikt in het voorontwerp. Als dat niettemin de bedoeling is zal artikel 10 van het voorontwerp eerst in die zin moeten worden aangevuld.

18. Ten slotte moet worden opgemerkt dat nergens wordt bepaald wiens strafrechtelijke veroordelingen worden beoogd, die van de aanvragende onderneming, van de bestuurders of van beide. Om dat te verduidelijken kan bijvoorbeeld inspiratie worden gevonden in artikel 67 van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’, waar een gelijkaardige regeling is uitgewerkt in het kader van het aanbestedingsrecht.

Artikel 6

19. Volgens artikel 6 worden bij de uitvoering van de ontworpen wet en haar uitvoeringsbesluiten de in die bepaling opgesomde “internationaalrechtelijke beginselen” toegepast. Het is echter allerm minst zeker wat de draagwijdte is van de opgesomde beginselen, waarvan in vele gevallen kan worden betwijfeld of het werkelijk gaat om algemene beginselen van internationaal recht. Vaak gaat het veeleer om de algemene uitgangspunten van het voorontwerp. Omgekeerd staat het ook niet aan de wetgever om een aantal beginselen van internationaal recht te selecteren die moeten worden toegepast, schijnbaar met uitsluiting van de andere. Bijgevolg creëert artikel 6 van het voorontwerp slechts rechtsonzekerheid, en moet die bepaling worden weggelaten uit het voorontwerp.

Artikel 7

20. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat de formulering van artikel 7 van het voorontwerp in lijn zou worden gebracht met de huidige tekst van artikel 6, § 2, van de wet marien milieu (wat in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld).

21. Nog los van de voorgaande aanpassing, dient er overigens op te worden gewezen dat de taalversies van artikel 7, 2°, niet met elkaar overeenstemmen. In de Nederlandse tekst staat immers “in zee of in de lucht”, terwijl in de Franse tekstversie gesproken wordt van “dans les espaces marins”.

Artikel 8

22. De gemachtigde erkende dat artikel 8, § 1, een loutere herhaling is van artikel 5, en bijgevolg beter achterwege kan worden gelaten. Hiermee wordt ingestemd.

23. Overeenkomstig artikel 8, § 2, 1°, kan prospectie niet plaatsvinden ingeval van substantieel bewijs dat het risico bestaat op ernstige milieuschade. De gemachtigde wees erop dat

dit een omzetting is van regulation 2, § 2, van de *Decision of the Council of the International Seabed Authority relating to amendments to the Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters (Exploration Regulations)*.¹⁸

Zoals opgemerkt *sub* 8 mag niet uit het oog worden verloren dat het voorontwerp naast de voormelde verplichting ook nog op algemene wijze het voorzorgsbeginsel zoals gedefinieerd in artikel 7, 2°, van toepassing maakt, wat potentieel verdergaande verplichtingen inhoudt.¹⁹ Het staat aan de stellers van het voorontwerp om te verduidelijken of het de bedoeling is om die strengere standaard te hanteren. Indien dat niet het geval is, zal dit in het voorontwerp zelf tot uiting moeten worden gebracht.

24. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in artikel 8, § 2, 2°, “exploratiecontract” zou moeten worden vervangen door “exploratie- of exploitatiecontract”.

25. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat een *arrangement* zou worden nagestreefd met de Internationale Zeebodemautoriteit zodat het Koninkrijk België rechtstreeks op de hoogte zou worden gebracht dat één van zijn rechtsonderhorigen een kennisgeving heeft gedaan, zodat op termijn geen beroep meer zou moeten worden gedaan op de in het voorontwerp voorziene indirecte instrumenten van informatiedoorstroming zoals o.m. uitgewerkt in de artikelen 8, § 3, eerste lid, artikel 8, § 4, eerste lid, en artikel 8, § 5, eerste lid.

26. Om nadere toelichting gevraagd over de term “brede zone” die wordt gehanteerd in artikel 8, § 3, tweede lid, 2°, van het voorontwerp, verklaarde de gemachtigde dat deze term overgenomen is uit Regulation 3, § 4, b) *Exploration Regulations*. Er wordt het best een definitie in die zin toegevoegd aan artikel 2 van het voorontwerp.

27. De aandacht van de stellers van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat de beschrijving van de verplichting in artikel 8, § 3, tweede lid, 4°, van het voorontwerp dat de kennisgeving een beschrijving van de geplande maatregelen dient te bevatten om milieuschade “te reduceren en [te] controleren” lijkt te suggereren dat prospectiemaatregelen aanleiding zouden mogen geven tot – weliswaar gereduceerde – milieuschade, wat op gespannen voet staat met het voorzorgsbeginsel zoals verwoord in artikel 7, 2°, van het voorontwerp.

Hierop gewezen antwoordde de gemachtigde:

“Deze verplichting is overgenomen uit Regulation 5 *Exploration Regulations*.

Onzes inziens betekent het voorzorgsbeginsel niet dat er geen activiteiten met potentiële milieuschade kunnen plaatsvinden, maar wel dat ingeval van de afwezigheid van overtuigend bewijs dat een bepaalde activiteit tot bepaalde schadelijke gevolgen kan leiden, het ‘nadeel van de twijfel’ bij (de uitvoerder van) de activiteit ligt. Het is in dat geval de

¹⁸ Zie: https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/04/isba-19c-17_0-2.pdf.

¹⁹ Zie ook: A. JAECKEL, *The International Seabed Authority and the Precautionary Principle*, Brill, 2017, 303 e.v., raadpleegbaar op: <https://brill.com/display/title/33967?language=en>.

uitvoerder van de activiteit die het bewijs moet leveren dat dit oorzakelijk verband er niet is. Zoniet, dan wordt deze activiteit beoordeeld inclusief deze schadelijke gevolgen.”

Uit de toelichting van de gemachtigde wordt opgemaakt dat artikel 8, § 3, tweede lid, 4°, van het voorontwerp niet beoogt om afbreuk te doen aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel vervat in artikel 7, 2°, wat op zijn beurt een omzetting zou zijn van het internationaal gewoonterecht.

De stellers van het voorontwerp doen er evenwel goed aan om, in lijn met wat *sub* 8 werd uiteengezet, in de memorie van toelichting nader te verduidelijken op welke manier het voorzorgsbeginsel *in concreto* zal worden toegepast in het kader van een kennisgeving van prospectie enerzijds en in het kader van een aanvraag voor een sponsorcertificaat anderzijds.

Een belangrijk punt ter verduidelijking is of de stellers van het voorontwerp een proportionaliteitstest beogen die de vorm aanneemt van een kosten-batenanalyse, zoals door de formulering van de artikelen 8, § 2, 1°, § 3, tweede lid, 4°, 14, § 1, eerste lid, 1°, 15, § 1, eerste lid, 1° en 17, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt gesuggereerd, dan wel of hierbij toch beoogd wordt om de aanvraag aan een striktere risicoanalyse te onderwerpen met het oog op de bescherming van het marien milieu zoals wordt vooropgesteld in de tekst van artikel 7, 2°, van het voorontwerp.

28. België kan niet eenzijdig verplichtingen opleggen aan de Autoriteit. Aangezien artikel 8, § 5, tweede lid volgens de memorie van toelichting enkel de bedoeling heeft om een bestaande internationale verplichting in herinnering te brengen, dient deze bepaling uit de tekst van het voorontwerp te worden geschrapt en dient de inhoud ervan te worden opgenomen in de memorie van toelichting, of minstens worden herschreven als een “overeenkomstig...”-bepaling.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 8, § 7 en artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp.

29. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat de verplichting in artikel 8, § 6, tweede lid, 2°, van het voorontwerp een bijkomende nationale voorwaarde betreft, die verder gaat dan wat in Regulation 5, § 1, b *juncto* Regulation 3, § 4, d, van de Exploration Regulations wordt bepaald. De gemachtigde verklaarde verder dat:

“Met “gelijklopend” werd in de Memorie van Toelichting beoogd aan te geven dat het erop voortbouwt, maar niet dat het identiek is. Indien nodig, zal dit verduidelijkt worden in de Memorie van Toelichting.”

Een toelichting in die zin moet worden toegevoegd.

30. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat in artikel 8, § 7 nader zal worden gepreciseerd dat de delegatie aan de Koning betrekking heeft op het opleggen van voorwaarden “wat betreft de bescherming van het mariene milieu”.

Hiermee wordt ingestemd.

Artikel 10

31. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in artikel 10, § 2, 1°, de zinsnede “en wijzigingen daarop” moet worden geschrapt, dat vóór het woord “regels” het woord “relevante” moet worden ingevoegd, en dat “ingevolge” in de Nederlandse tekst moet worden vervangen door “krachtens”.

Het voorontwerp moet in die zin worden gewijzigd.

32. De gemachtigde gaf aan dat in de tekst van artikel 10, § 2, 3°, zal worden gepreciseerd dat niet alleen de milieudoelstellingen vastgelegd door de Autoriteit worden gevisieerd, maar tevens deze aangenomen “in het kader van andere internationale regelgeving”, in lijn met wat wordt bepaald in de memorie van toelichting.

Met die aanpassing wordt ingestemd.

Artikel 11

33. De gemachtigde stelt voor om de in de memorie van toelichting opgenomen modaliteit “en waar heldere en volledige wetenschappelijke inzichten ontbreken of onvoldoende zijn, wordt extra wetenschappelijk onderzoek als voorafgaande vereiste gesteld vooraleer een beoordeling afgerond kan worden” voor de beoordeling van een sponsorcertificaat in de tekst van artikel 11 zelf op te nemen.

Hiermee wordt ingestemd.

Artikel 12

34. De gemachtigde verduidelijkte dat artikel 12 de Koning de mogelijkheid biedt om een goedkeuringsverplichting op te leggen voor elke handeling van de gesponsorde partij ten opzichte van de Autoriteit.

De gemachtigde verduidelijkte verder dat:

“Deze goedkeuringsverplichting is erop gericht als sponsorstaat, met de grote verantwoordelijkheid die dit met zich brengt, ten volle zicht te hebben op de activiteiten van de gesponsorde partij en op de verplichtingen die de Internationale Zeebodemautoriteit instelt. En daar ook een goedkeuring aan te hechten, waar passend. In overeenstemming met het internationaal recht.

Het gaat in deze enkel over ‘de documenten of acties door de gesponsorde partij ten aanzien van de Autoriteit, dewelke een uitvoering vormen van of een impact kunnen hebben op het sponsorcertificaat’. En het betreft een mogelijkheid voor de Koning om dit te bepalen, geen verplichting.”

Die verduidelijking wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 14

35. Aangezien artikel 14 slechts uit één paragraaf bestaat, dient de indeling in paragrafen te worden achterwege gelaten.

36. Gevraagd naar de toepasselijkheid van de “instructies” voorzien in artikel 4.2.1.2, § 2, van het Scheepvaartwetboek (artikelen 14, § 1, eerste lid, 2°, en artikel 15, § 1, eerste lid, 2°) op de in het voorontwerp geviseerde aangelegenheid, verduidelijkte de gemachtigde:

“Artikel 4.2.1.2, § 2, van het Belgisch Scheepvaartwetboek (BSW) bepaalt dat de scheepvaartcontroleurs waarschuwingen kunnen geven, en dit met betrekking tot de scheepvaartangelegenheden geregeld door of krachtens het BSW, door de internationale en Unierechtelijke verdragen en akten betreffende de scheepvaart en door de wet bepaald verplichten en desbetreffende uitvoeringsbesluiten (art. 4.2.1.2, § 1, 1° BSW). Het geven van waarschuwingen kan dus wel degelijk in het kader van het voorliggende ontwerp inzake diepzeemijnbouw maar beperkt zich uiteraard tot die aangelegenheden die de scheepvaart, al dan niet aan land voor wat het administratief gedeelte in de kantoren betreft, regelen. Het betreft hier bijvoorbeeld inbreuken op het Maritiem Arbeidsverdrag of de verdragen van de Internationale Maritieme Organisatie die de veiligheid, van de scheepvaart, de voorkoming van verontreiniging door schepen en de verzekeringen regelen.”

Deze verduidelijking wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting.

37. In de memorie van toelichting wordt gesuggereerd dat de schorsing voorzien in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van het voorontwerp ook kan worden ingezet voor de handhaving van andere internationale verplichtingen, zoals het Biodiversiteitsverdrag, het Volle Zee-verdrag en het Akkoord van Parijs. De tekst van het voorontwerp bevat hiervoor evenwel geen rechtsgrondslag. Dit dient in de tekst zelf van artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, te worden gepreciseerd.

Artikel 15

38. Aangezien artikel 15 slechts uit één paragraaf bestaat, dient de indeling in paragrafen te worden achterwege gelaten.

Artikel 17

39. Aan de gemachtigde werd om toelichting gevraagd of de prospector in het kader van de artikelen 17 en 18 zomaar aan dezelfde regeling wordt onderworpen als een gesponsorde partij, rekening houdend met het feit dat het om fundamenteel verschillende categorieën gaat (bv. de laatste wordt gesponsord door het Koninkrijk België en heeft een contract gesloten met de Autoriteit, de eerste daarentegen niet).

Hierop antwoordde de gemachtigde:

“De prospectie is inderdaad een verschillende categorie ten aanzien van de exploratie en de exploitatie. Het is in principe de minst risicovolle fase binnen de diepzeemijnbouw. Dit betekent evenwel niet dat een prospectie in geen geval milieuschade met zich kan brengen die de door de Autoriteit en de door deze wet toegelaten impact op

het marien milieu overschrijdt. In dat geval, acht de federale overheid het passend dat deze milieuschade niet door de internationale gemeenschap gedragen wordt ('Gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid'), maar door de actor die die de risicovolle activiteit ingesteld heeft.

Om die reden is ervoor geopteerd om ook de prospector aansprakelijk te stellen voor de milieuschade die hij/zij eventueel veroorzaakt."

Het is onduidelijk wat wordt bedoeld met de door de wet toegelaten impact op het marien milieu (zie ook *supra* nr. 8). Dit is des te meer het geval in het kader van prospectie, aangezien er voor prospectie geen sponsorcertificaat van het Koninkrijk België vereist is, en evenmin een contract met de Autoriteit wordt gesloten, waaruit de al dan niet toegelaten impact op het marien milieu zou kunnen blijken.

In dat verband gaf de gemachtigde bijkomend uitleg:

"Om deze 'thresholds' te bepalen zal hoofdzakelijk moeten gekeken worden naar de invulling daarvan door de Internationale Zeebodemautoriteit. In verschillende Regulations in de *Exploration Regulations* wordt minstens de nood aan thresholds geïmpliceerd. Zie bijvoorbeeld Regulation 5, §3 betreffende de notificatie ingeval van 'threat of serious harm to the marine environment' of Regulation 4, §3, waarbij de Secretaris-Generaal kan bepalen dat een notificatie niet volstaat, '*and shall provide the proposed prospector with a written statement of reasons*'. Het is denkbaar dat een van de redenen is dat de activiteit een te grote kans op milieuschade in het leven zou roepen. In dat geval moeten er ook 'thresholds' bestaan om te oordelen wat acceptabel is."

Deze uitleg dient in de memorie van toelichting te worden opgenomen.

40. In artikel 17, § 1, tweede lid, moet de zinsnede "de door de Autoriteit en de door deze wet toegelaten impact", worden vervangen door "de door de Autoriteit of de door deze wet toegelaten impact".

41. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, gaf de gemachtigde aan dat de tekst van artikel 17, § 2, dient te worden bijgeschaafd opdat duidelijker tot uitdrukking zou komen dat de uitzonderingsregeling zoals voorzien in artikel 17, § 2, enkel slaat op de aansprakelijkheidsregeling voor milieuschade geregeld in artikel 17, § 1, tweede en derde lid; en dus niet op de foutaansprakelijkheid van paragraaf 1, eerste lid – waarop dan weer gewoon de gemeenrechtelijke regeling van toepassing zal zijn.

Er moet echter worden opgemerkt dat artikel 22 van bijlage III bij het Zeerechtverdrag in het algemeen uitgaat van aansprakelijkheid voor fout ("onjuist handelen bij het verrichten van zijn werkzaamheden"), en geen onderscheid maakt tussen milieuschade en schade aan derden, zodat niet duidelijk is waarom de uitsluitingsgronden vermeld in artikel 17, § 2, zouden moeten worden beperkt tot de milieuschade. De stellers van het voorontwerp moeten de aansprakelijkheidsregeling in het licht daarvan heroverwegen, en een eventuele verschillende behandeling afdoende verantwoorden in de memorie van toelichting.

42. In lijn met wat *sub* 6.3 werd uiteengezet rijst de vraag of het verantwoord is dat de "prospector" in artikel 17, § 3, aan dezelfde vrijwaringsplicht onderworpen is als een "gesponsorde

partij”. Indien die vrijwaringsplicht wordt behouden dient een afdoende verantwoording te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 18

43. In artikel 18, § 1, tweede lid, maakt de Nederlandse tekst melding van “de goede industriële praktijken” en spreekt de Franse tekst van “bonnes pratiques du secteur”. Beide taalversies moeten op elkaar worden afgestemd.

Artikel 19

44. De gemachtigde bevestigde dat wat betreft prospectie artikel 19, § 1, deels overlapt met artikel 8, § 3, tweede lid, §§ 4 en 5, van het voorontwerp.

Teneinde geen aanleiding te geven tot rechtsonzekerheid dient de tekst van het voorontwerp beter te worden gestroomlijnd.

De vraag rijst hierbij of de prospector niet beter wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 19, § 1, van het voorontwerp. De verplichtingen in artikel 19, § 1, 1° en 2°, lijken immers enkel te gelden in de situatie dat er een sponsorcertificaat is, wat niet het geval is voor prospectoren. Het toepassingsgebied van de bepaling moet in het licht daarvan worden heroverwogen.

45. De gemachtigde stemde ermee in dat de term “submissie” in artikel 19, § 1, van het voorontwerp beter telkens wordt geschrapt.

In artikel 19, § 1, 1°, dient “dit sponsorcertificaat” te worden vervangen door “het sponsorcertificaat”.

In de Nederlandse tekst van artikel 19, § 2, dient “zijn” te worden vervangen door “zij”.

Artikel 20

46. De ontworpen regeling zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat afgeweken wordt van de wet van 5 augustus 2006 ‘betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie’. De ontworpen regeling dient beter te worden gestroomlijnd met de wet van 5 augustus 2006, waarbij in het thans voorliggende voorontwerp in beginsel wel in een ruimere, maar niet in een beperktere openbaarheid kan worden voorzien.²⁰ De gemachtigde engageerde zich om de tekst desgevallend bij te schaven na onderzoek van de conformiteit met de internationale regelgeving.

²⁰ Zie evenwel artikel 5 van de wet van 5 augustus 2006.

De gemachtigde engageerde zich bovendien om de wet van 5 augustus 2006 in herinnering te brengen en om de tekst van artikel 20, § 2, eerste lid, van het voorontwerp aan te passen zodat duidelijk wordt dat de belangenafweging die thans enkel voorzien is in artikel 20, § 2, 4°, b), van toepassing is op alle categorieën van in beginsel vertrouwelijke documenten (zoals in de memorie van toelichting wordt verklaard).²¹

Artikel 20 moet in die zin worden herwerkt.

Artikel 23

47. Artikel 23 van het voorontwerp bepaalt dat een prospector of gesponsorde partij enkel aan prospectie, exploratie of exploitatie kan doen in het Gebied met schepen die een Belgische vlag of een vlag van een lidstaat van de Europese Unie voeren.

Het gaat om een beperking van het vrij verkeer van diensten, waarbij een prospector of een gesponsorde partij voor de prospectie, exploratie of exploitatie geen schepen mag inhuren die een andere vlag varen.

Hieromtrent om nader toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het opleggen van de verplichting dat deze vaartuigen onder een EU-vlag moeten varen is geen beperking van de buitenlandse handel. Schepen zijn een bedrijfsmiddel dat wordt ingezet door de onderneming die een Belgisch sponsorcertificaat aanvraagt. Doordat dit onder Belgisch gezag gebeurt, is België verplicht om er voor te zorgen dat de internationale en EU-regels worden nageleefd. Dit kan slechts voor wat betreft de schepen, indien deze een EU-vlag voeren. Immers krachtens het VN-Zeerechtverdrag heeft een vlagstaat verregaande rechten op controle en inspectie van hun schepen op volle zee, de zone waar aan diepzeemijnbouw zal worden gedaan.

Het VN-zeerechttribunaal in Hamburg heeft op 1 februari 2011 hierover een advisory opinion gegeven (zie bijlage). In het bijzonder randnummer 231 is in deze relevant:

No State Party may impose conditions on a contractor that are inconsistent with Part XI. However, the application by a State Party to contractors sponsored by it, or to ships flying its flag, of environmental or other laws and regulations more stringent than those in the rules, regulations and procedures of the Authority adopted pursuant to article 17, paragraph 2(f), of this Annex shall not be deemed inconsistent with Part XI.

De verplichting om de EU-vlagschepen te gebruiken is dus in lijn met alle internationale voorschriften.”

Artikel 23 van het voorontwerp staat op gespannen voet met de specifieke verbintenissen die de Europese Unie namens België in het kader van de GATS is aangegaan, nu België geen beperkingen heeft gesteld met betrekking tot de huur van schepen met bemanning.²²

²¹ Zie ook: artikel 27, § 1, van de wet van 5 augustus 2006.

²² Zie de GATS specific commitments, 11.A.c Transport services: rental of vessels with crew, mode 2) consumption abroad, raadpleegbaar op https://i-tip.wto.org/services/DetailView.aspx?id=European%20Union%2025&isGats=1&sector_code=11.A.c; 1.E.a) Business services: Rental/Leasing Services without Operators, mode 2) & 1.E.e) Rental Services with Operators: rental

Artikel 23 heeft bijgevolg een impact op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie op het gebied van diensten ten overstaan van derde staten. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, e), van het VWEU behoort de gemeenschappelijke handelspolitiek tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. De lidstaten kunnen in een materie die tot deze exclusieve bevoegdheid behoort enkel nog optreden na machtiging door de Unie of ter uitvoering van de door de Unie vastgestelde handelingen.²³ Bij gebreke aan een dergelijke machtiging kan de thans voorliggende bepaling geen doorgang vinden.²⁴

Artikel 26

48. Artikel 26, 1°, moet worden aangepast aan de *sub* 19 gesuggereerde schrapping van artikel 6 van het voorontwerp.

Artikel 30

49.1. Artikel 30 bepaalt dat de aanvrager van een sponsorcertificaat of de gesponsorde partij door middel van een retributie bijdraagt aan de kosten voor de administratieve handelingen en het vereiste onderzoek, monitoringsprogramma's en permanente milieueffectenonderzoeken, uitgevoerd krachtens deze wet (artikel 30, § 1, eerste lid).

De retributies worden vastgesteld als volgt:

1° een bedrag voor de behandeling van de aanvraag tot toekenning, wijziging of hernieuwing van een sponsorcertificaat en de evaluatie van het milieueffectenrapport;

2° een jaarlijks bedrag voor het toezicht, monitoringsprogramma's en permanente milieueffectenonderzoeken (artikel 30, § 1, tweede lid).

De Koning bepaalt de nadere regels tot begroting en betaling van de retributies alsook de verdeling daarvan onder de bevoegde overheidsdiensten (artikel 30, § 2).

49.2. De gemachtigde heeft de onderstaande vragen als volgt beantwoord:

- Artikel 30, § 1, eerste lid vermeldt niet het toezicht i.t.t. § 2, tweede lid, 2°. Welk toezicht wordt hier bedoeld?

“Dit toezicht is de combinatie van de ‘administratieve handelingen’ en het ‘onderzoek’ die nodig zijn om een verleend sponsorcertificaat te handhaven.”

of vessels with crew, mode 2), UN Doc. GATS/SC/157, raadpleegbaar op: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/SCHD/GATS-SC/SC157.pdf&Open=True>.

²³ Adv.RvS 69.659/1 van 22 september 2021 over een wetsvoorstel ‘tot een verbod op de import van jachttrofeeën van bepaalde bedreigde diersoorten’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1608/003, opmerking 4.2; adv.RvS 67.713/1/V van 14 augustus 2020 over een wetsvoorstel ‘tot instelling van een verbod op het gebruik van kangoeroes voor commercialisering, commerciële productie en fabricage’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1025/002, opmerking 5; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 88, nr. 111.

²⁴ De aanneming van nationale bepalingen in strijd met de GATS kan bovendien aanleiding geven tot een inbreukprocedure, zie HvJ 6 oktober 2020, C-66/18, *Commissie/Hongarije*, ECLI:EU:C:2020:792.

- Welk onderzoek wordt bedoeld met “het vereiste onderzoek”? In welk artikel van dit ontwerp komt dit onderzoek aan bod?

“Het ‘onderzoek’ betreft de volgende activiteiten in artikel 11, §1:

4° De beoordeling van het voorstel van werkplan door de dienst Continentaal Plat, de dienst Marien Milieu en de BMM;

5° De beoordeling van het milieueffectenrapport door of in opdracht van de BMM;

Voor de andere bepalingen in dit ontwerp, moet ‘onderzoek’ beschouwd worden als analyse-, evaluatie- en inspectieactiviteiten tot uitvoering van deze wet.

Zo gaat ook de voorafgaande of navolgende goedkeuring door de minister bevoegd voor het Mariene Milieu en de minister bevoegd voor Economie van documenten of acties door de gesponsorde partij ten aanzien van de Autoriteit, dewelke een uitvoering vormen van of een impact kunnen hebben op het sponsorcertificaat, voor zover een dergelijk systeem ingesteld is door de Koning, mogelijks gepaard met ‘onderzoek’ (artikel 12). Dit is ook mogelijk voor de artikelen die vallen onder ‘Afdeling 2 - Bekrachtiging, schorsing, intrekking en overdracht sponsorcertificaat’.

Dit ‘onderzoek’ kan voorts ook verricht worden bij de handhaving van een sponsorcertificaat (Hoofdstuk 6 - Handhaving), met name door toezicht te houden op en openbaarheid te geven aan het beleidsproces (Afdeling 1) en door inbreuken op te sporen en vast te stellen (Afdeling 2).

Verdere specificatie van dit ‘onderzoek’ bij besluit is mogelijk in de bij wet voorziene gevallen.”

- Welke administratieve handelingen worden bedoeld? In welke artikelen van dit ontwerp komen deze aan bod?

“De ‘administratieve handelingen’ betreffen de volgende activiteiten in artikel 11, §1:

2° De evaluatie van de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag door de dienst Marien Milieu, de dienst Continentaal Plat en de BMM;

3° De voorlegging aan het publiek van de aanvraag, met inbegrip van het voorstel van werkplan en het milieueffectenrapport, door de BMM;

Voor de andere bepalingen in dit ontwerp, moeten ‘administratieve handelingen’ beschouwd worden als vormvoorschriften tot uitvoering van deze wet.

Zo gaat ook de voorafgaande of navolgende goedkeuring door de minister bevoegd voor het Mariene Milieu en de minister bevoegd voor Economie van documenten of acties door de gesponsorde partij ten aanzien van de Autoriteit, dewelke een uitvoering vormen van of een impact kunnen hebben op het sponsorcertificaat, voor zover een dergelijk systeem ingesteld is door de Koning, mogelijks gepaard met ‘administratieve handelingen’ (artikel 12). Dit is ook mogelijk voor de artikelen die vallen onder ‘Afdeling 2 - Bekrachtiging, schorsing, intrekking en overdracht sponsorcertificaat’.

Deze ‘administratieve handelingen’ kunnen voorts ook verricht worden bij de handhaving van een sponsorcertificaat (Hoofdstuk 6 - Handhaving), met name door toezicht te houden op en openbaarheid te geven aan het beleidsproces (Afdeling 1) en door inbreuken op te sporen en vast te stellen (Afdeling 2).

Verdere specificatie van deze ‘administratieve handelingen’ bij besluit is mogelijk in de bij wet voorziene gevallen.”

- Welke monitoringsprogramma's worden bedoeld? In welke artikelen van dit ontwerp komen deze aan bod (...)?

“Dit zijn de programma's tot wetenschappelijke monitoring die bijvoorbeeld door de BMM ingesteld kunnen worden, in overeenstemming met het sponsorcertificaat. De inhoud van deze programma's wordt mee bepaald door de milieueffectenonderzoeken.

Deze toevoeging komt er omdat dergelijke programma's vaak ook externe instellingen/experts inschakelen, wie[r] financiering ook onder het retributiesysteem moet vallen.”

- Welke milieueffectenonderzoeken worden bedoeld? In welke artikelen van dit ontwerp komen deze aan bod (...)?

“Dit zijn de milieueffectenonderzoeken die bijvoorbeeld door de BMM ingesteld kunnen worden, in overeenstemming met het sponsorcertificaat. Deze onderzoeken bepalen mee de inhoud van de monitoringprogramma's.

Deze toevoeging komt er omdat dergelijk onderzoeken vaak ook externe instellingen/experts inschakelen, wie[r] financiering ook onder het retributiesysteem moet vallen.”

49.3. Het wettigheidsbeginsel vervat in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet waarborgt dat geen heffing wordt opgelegd zonder het optreden van de bevoegde vertegenwoordigende vergadering.

De vaststelling dat de wetgever de heffing een retributie noemt, volstaat op zich niet om deze daadwerkelijk als een retributie te kwalificeren.²⁵ Een retributie heeft een louter vergoedend karakter en er bestaat een redelijke verhouding tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is.²⁶ De retributie is de vergoeding die de overheid van bepaalde heffingsplichtigen vordert als tegenprestatie voor een bijzondere dienst die ze in hun persoonlijk belang heeft geleverd of voor een rechtstreeks en bijzonder voordeel dat zij hen heeft toegestaan. Het bedrag van de retributie moet in een redelijke verhouding staan tot het belang van de verleende dienst, zo niet verliest ze haar karakter van retributie en moet ze als een belasting worden beschouwd.²⁷

Het voorontwerp dient dan ook, gelet op artikel 173 van de Grondwet, op rechtszekere wijze te bepalen in welke gevallen een retributie is verschuldigd.

In dit verband rijst de vraag of de schorsing en intrekking van een sponsorcertificaat kunnen worden beschouwd als een dienst die wordt verleend aan de heffingsplichtige. Hetzelfde geldt voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden van dergelijke certificaten. Toezicht en inspecties die los van een of andere aanvraag van de heffingsplichtige worden verricht, zoals toezicht om uit te maken of het certificaat moet worden geschorst of ingetrokken, kunnen in beginsel niet worden beschouwd als een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd. Aangezien ze veeleer strekken tot de financiering van

²⁵ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.; GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.13.2.

²⁶ GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.13.3.; GwH 7 juli 2022, nr. 94/2022, B.20.1.

²⁷ Cass. 10 mei 2019, C.14.03.13.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR20190510.2; Cass. 10 september 2020, ECLI:BE:CASS:2020:ARR20200910.1F2.

een overheidsinstantie, moeten de vergoedingen in kwestie worden beschouwd als een belasting, waarvan de essentiële elementen, zoals onder meer de heffingsgrondslag, bij wet moeten worden geregeld.²⁸ De stellers van het voorontwerp moeten dan ook aantonen dat de heffing niet louter strekt tot financiering van de kosten van het algemeen bestuur,²⁹ maar een effectieve dienst inhouden aan de heffingsplichtige. Alleszins zal bij de uitvoering van de ontworpen bepaling erop moeten worden toegezien dat de concrete bijdragen die worden ingevoegd, effectief het karakter vertonen van retributies.

50. In de Nederlandse tekst van artikel 30, § 1, tweede lid, vervange men “evaluatie van het milieueffectenrapport” door “beoordeling van het milieueffectenrapport” om aan te sluiten bij de terminologie van artikel 11, § 1, tweede lid, 5° van het voorontwerp.

Artikel 31

51. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in het tweede lid van artikel 31 de verwijzing naar artikel 4.3.3.2 van het Scheepvaartwetboek moet worden geschrapt.

Artikel 32

52. In artikel 32 van het voorontwerp wordt bepaald dat inbreuken op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten gepleegd in het Gebied door een Belgische natuurlijk persoon of een rechtspersoon naar Belgisch recht worden geacht te zijn gepleegd op het Belgische grondgebied

Over een analoge bepaling, merkte de Raad van State in randnr. 5 van advies 52.220/3-52.221/3 van 6 november 2012 het volgende op:³⁰

“Deze territoriale fictie is noodzakelijk teneinde problemen betreffende jurisdictie te vermijden, gelet op hoofdstuk II van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, dat in een specifieke regeling voorziet voor misdaden en wanbedrijven die buiten het grondgebied van het Rijk worden gepleegd.

Wat dat laatste betreft, geeft de Raad van State de stellers van het ontwerp ter overweging te onderzoeken of het geen aanbeveling verdient om een bijzondere regeling

²⁸ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.3.

²⁹ *Idem.* Zie in die zin ook adv.RvS 73.387/3 van 4 mei 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 31 juli 2023 ‘houdende de productnormen voor het integreren van energie uit hernieuwbare bronnen in fossiele motorbrandstoffen bestemd voor de vervoerssector en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, nr. 55-3435/001, opmerking 6.2.

³⁰ Adv.RvS 52.220/3-52.221/3 van 6 november 2012 over voorontwerpen die geleid hebben tot de wet 17 augustus 2013 ‘betreffende de prospectie, de exploratie en de exploitatie van de rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 55-2838/001 en tot de wet van 30 juli 2013 ‘houdende invoeging van de bepalingen die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, in de wet van 17 augustus 2013 betreffende de prospectie, de exploratie en de exploitatie van de rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 55-2839/001.

met betrekking tot misdrijven gepleegd in het Gebied in te voegen in voornoemd hoofdstuk II, veeleer dan te werken met een juridische fictie.

De uitoefening van extraterritoriale jurisdictie kan immers worden verantwoord door het gegeven dat het om personen gaat met de Belgische nationaliteit die optreden onder een Belgische waarborg. De rechten van andere staten kunnen daardoor niet in het gedrang komen, precies doordat artikel 4, § 3, van Bijlage III bij het Zeerechtverdrag vereist dat de borgstelling enkel gebeurt ten aanzien van de eigen onderdanen.”

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 32 van het voorontwerp.

Artikel 33

53.1. Om nadere toelichting gevraagd over de “technische codes, richtsnoeren en standaarden” waarnaar in artikel 33, § 2 en § 3 wordt verwezen, verklaarde de gemachtigde dat deze zinsnede beter wordt vervangen door “standaarden en richtlijnen” en dat hiermee de instrumenten worden geïnviseerd uit regulations 94 en 95 van het ontwerp van Mijncode inzake exploitatie.³¹ Met het voorontwerp wordt geanticipeerd op de publiciteitsproblemen die kunnen ontstaan bij het aannemen van deze Mijncode.

53.2. Deze “standaarden en richtlijnen” zijn geen “verdragen” in de zin van artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ zoals wordt gesuggereerd in artikel 33, § 2, van het voorontwerp. De zinsnede “In afwijking van artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen” dient dan ook te worden geschrapt.

53.3. De vraag rijst overigens ook of de “richtlijnen” wel algemeen verbindende bepalingen zijn die aan een publiciteitsvereiste onderworpen zijn (tenzij ze alsnog via wetgeving door verwijzing verbindend zouden worden gemaakt). In tegenstelling tot de standaarden die volgens paragraaf 4 van draft regulation 94 “legally binding” zijn, zouden de richtlijnen volgens draft regulation 95 veeleer een “technical or administrative nature” hebben en zou het om een ondersteunend instrument gaan bij de uitvoering van de verplichtingen: “Guidelines will support the implementation of these regulations from an administrative and technical perspective.”

53.4. De standaarden lijken volgens de tekst van draft regulation 94, paragraaf 4, wel een verordenende aard te zullen hebben. Ervan uitgaande dat het om instrumenten met een algemene draagwijdte gaat, moeten deze overeenkomstig het algemeen rechtsbeginsel verwoord in artikel 190 van de Grondwet, in principe in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt om verbindend te kunnen zijn.

³¹ <https://www.isa.org.jm/documents/isba-25-c-wp-1/>.

De gemachtigde verduidelijkte verder:

“De Mijncode wordt door de Raad opgesteld op basis van artikel 162, §2, (o) Zeerechtverdrag. De goedkeuring daarvan gebeurt door de Vergadering op basis van artikel 160, §2, (f) Zeerechtverdrag.”

Door te voorzien in een bekendmaking via de website van de dienst marien milieu,³² wordt afgestapt van het beginsel van de gecentraliseerde bekendmaking van alle wets- en verordeningsbepalingen in het *Belgisch Staatsblad*. Het opteren voor een andere wijze van bekendmaking kan evenwel, in geval van een geschil, aanleiding geven tot bewijsproblemen voor de overheid, die niet rijzen bij een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Zo kunnen er zich problemen voordoen betreffende de kennisneming van de verordening door de particulier, de datum van bekendmaking, de beschikbaarheid van verschillende versies en hun ontstaansgeschiedenis. Om die redenen is het aan te bevelen de website van de dienst marien milieu veeleer te gebruiken als een aanvullende bekendmaking van de betrokken verordeningen naast hun officiële bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Indien de stellers van het voorontwerp er alsnog voor opteren om enkel te voorzien in een bekendmaking via de website van de dienst Marien Milieu, dienen zij erop toe te zien dat alle in het voorontwerp voorziene verordeningen worden gepubliceerd en dat deze bekendmaking gebeurt op een wijze die niet alleen de informatieve, maar ook de procedurele en documentaire functie van een officiële bekendmaking van een verordening vervult. In het bijzonder zal erop moeten worden toegezien dat de datum van bekendmaking van de verordening duidelijk wordt vermeld, dat de authenticiteit van de documenten en van de bijkomende gegevens wordt gegarandeerd, en dat deze gegevens blijvend beschikbaar zijn, ook de verschillende historische versies van deze teksten.³³

Artikel 36

54. In artikel 36 dient het punt 6° het punt 7° te worden.

Artikel 37

55. Artikel 37 dient te worden herwerkt aangezien het te wijzigen artikel 4.2.4.11, § 1, geen indeling in punten kent.

*

³² Voor zover we hebben kunnen vaststellen beschikt de dienst Marien Milieu niet over een website. Ze beschikt over enkele webpagina's op de website van de FOD Volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen en leefmilieu, zie: <https://www.health.belgium.be/nl/milieu/marien-milieubeleid>.

³³ De huidige webpagina's van de dienst Marien Milieu lijken thans niet aan de kwaliteitsvereisten te voldoen voor een officiële bekendmaking.

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 DE LOI

2. L'avant-projet de loi actuellement soumis pour avis a pour objet de remplacer la loi du 17 août 2013 'relative à la prospection, l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale'.

D'une part, l'avant-projet transpose dans l'ordre juridique belge la Convention sur le droit de la mer ², son accord d'application ³ et la réglementation internationale adoptée en vertu de ces dispositions en ce qui concerne la prospection, l'exploration et l'exploitation des ressources dans la zone, mais d'autre part, il contient également des dispositions nationales complémentaires, plus étendues (*gold-plating*).

La révision du cadre juridique existant serait dictée par une modification de la réglementation internationale et du contexte social, ainsi que par les évolutions au sein du secteur.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'exposé des motifs fait référence à un protocole annexé à la Convention sur le droit de la mer, qui vise à protéger la biodiversité dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale et qui serait encore en phase de négociation. Il est notamment observé à cet égard qu'il est essentiel que ce protocole obtienne une place dans le cadre plus large de l'exploitation minière des fonds marins et qu'il devra également être mis à exécution dans l'avant-projet actuellement à l'examen.

Cet accord a entre-temps été adopté sous l'intitulé « Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale », fait à New York le 19 juin 2023 ⁴ et signé par la Belgique le 20 septembre 2023 ⁵.

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

² Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, M.B. 16 septembre 1999.

³ Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, M.B. 16 septembre 1999.

⁴ https://treaties.un.org/doc/Treaties/2023/06/20230620%2004-28%20PM/Ch_XXI_10.pdf.

⁵ <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXI/XXI-10.en.pdf>.

Dès lors, dans l'attente de l'entrée en vigueur de cet accord, la Belgique est déjà tenue de respecter les obligations résultant de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

La question se pose dès lors de savoir si l'avant-projet ne doit pas être remanié pour tenir compte de cette évolution, auquel cas il devra de nouveau être soumis sur ces points à l'avis de la section de législation. L'exposé des motifs devra, en tout état de cause, être adapté.

4. L'avant-projet vise parfois l'« autorité fédérale », alors qu'il s'agit en fait de la personne morale internationale qu'est « le Royaume de Belgique » – et donc indirectement aussi de ses organes⁶ – (par exemple, à l'article 2, 12° et à l'article 6, 7°). Le texte sera adapté en ce sens.

5.1. Le délégué a fourni un tableau de transposition à la demande de la section de législation. Sans préjudice des observations formulées ci-après, les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de joindre en tout cas ce tableau à l'exposé des motifs.

5.2. Différentes dispositions de l'avant-projet reproduisent des dispositions internationales directement applicables, ou des dispositions qui ont un effet direct dans l'ordre juridique belge. Invité à expliquer pourquoi celles-ci sont encore reproduites ou paraphrasées dans l'avant-projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De federale overheid poogt haar geïntegreerde oceaانبهلهه en haar potentiële rol als sponsorstaat juridisch robuust te verankeren. Deze verankering is er onder andere op gericht om te voldoen aan artikel 139, §2, Zeerechtverdrag. Een van de richtsnoeren daarvoor is de *Advisory opinion* van 1 februari 2011 '*Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*'. »

Om juridische zekerheid in te stellen dat de voor de federale overheid cruciale bepalingen uit het Zeerechtverdrag direct toegepast kunnen worden in de gevallen die onder dit ontwerp vallen en om inbreuken daarop ook te kunnen sanctioneren met strafrechtelijke of administratieve geldboetes worden deze cruciale bepalingen hernomen in dit ontwerp ».

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article ... de la Convention du ... ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

En tout état de cause, il faudra chaque fois indiquer d'une manière suffisamment claire dans l'exposé des motifs si les dispositions en projet visent à rappeler, exécuter ou compléter les obligations internationales par un règlement propre.

⁶ Indépendamment, naturellement, de la question de la répartition interne des compétences pour l'exécution.

6.1. La Convention sur le droit de la mer et l'avant-projet actuellement à l'examen opèrent une distinction importante entre la prospection, d'une part, et l'exploration et l'exploitation, d'autre part.

Il s'agit de deux régimes juridiques fondamentalement distincts, distinction qui résulte notamment du fait que la prospection est moins risquée par rapport à l'exploration et à l'exploitation ⁷.

Ces deux dernières activités ne peuvent être menées que pour autant que la demande soit patronnée par l'État dont le demandeur possède la nationalité ⁸, et après qu'un contrat a été conclu avec l'autorité ⁹.

Par contre, pour la prospection, l'autorité nationale ne doit pas intervenir en qualité d'autorité patronnante et, en vertu de la Convention sur le droit de la mer, le prospecteur peut commencer une opération de prospection après avoir reçu communication du secrétaire général de l'Autorité internationale des fonds marins que sa notification préalable a été inscrite dans un registre prévu à cet effet.

6.2. L'avant-projet actuellement à l'examen durcit encore le régime applicable aux prospecteurs. Le candidat prospecteur ne pourra pas commencer la prospection avant que le service Milieu Marin et le service Plateau Continental aient été informés de la communication du secrétaire général de l'Autorité internationale des fonds marins (article 8, § 3). Selon les explications du délégué, le prospecteur ne pourrait pas non plus commencer la prospection avant de disposer d'une garantie financière adéquate ¹⁰.

Ce dernier point ne ressort pas clairement du texte de la loi. Si telle est effectivement l'intention des auteurs de l'avant-projet, le texte de l'avant-projet devra être adapté en ce sens.

Mieux vaudrait indiquer chaque fois dans l'exposé des motifs si le cadre juridique est également durci pour les prospecteurs et pourquoi il l'est.

6.3. L'égalité de traitement des prospecteurs et des parties patronnées, bien qu'il s'agisse de situations fondamentalement différentes ¹¹, soulève en effet des questions au regard du principe d'égalité. Les auteurs soumettront l'avant-projet à un examen plus approfondi sur ce point. L'exposé des motifs devra donner une justification suffisante pour les cas dans lesquels le prospecteur est encore purement et simplement traité de la même manière qu'une partie patronnée.

7. L'avant-projet fait référence de diverses manières au cadre réglementaire international concernant la zone et l'exploitation de ses ressources. Il y est généralement fait

⁷ Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins (ITLOS), avis du 1^{er} février 2011, § 117, à consulter sur : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf

⁸ Articles 139 et 153, paragraphe 2, b), de la Convention sur le droit de la mer.

⁹ Article 3, paragraphe 5, annexe III, de la Convention sur le droit de la mer.

¹⁰ En réponse à une demande d'éclaircissements concernant l'article 18, §1^{er}. Si telle est effectivement l'intention, le texte de la loi devra être adapté en ce sens.

¹¹ Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins (ITLOS), avis du 1^{er} février 2011, § 98, à consulter sur : https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf.

référence par les mots « la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, [...] l'Accord d'application et [les] règles, règlements et procédures de l'Autorité », mais aussi parfois par la mention « en vertu de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et de l'Accord d'application » (par exemple, à l'article 8, § 5, alinéa 2, 2°, § 6, alinéa 2, 2°) ou « conformément à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer » (par exemple, à l'article 26, 3°, 4°, 5° et 6°).

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de faire référence d'une seule et même manière à une seule et même réalité.

Dès lors que plusieurs dispositions de l'avant-projet peuvent faire l'objet de sanctions pénales, la référence doit également être suffisamment précise et pertinente. D'une part, les références actuelles sont trop étendues, au motif que les dispositions de la Convention sur les droits de la mer ne sont pas toutes visées, mais uniquement la partie XI, qui concerne les règles relatives à la zone. D'autre part, les références abrégées sont trop restrictives, en ce que sont visées tant les règles établies « par » que les règles édictées « en vertu de » la partie XI de la Convention sur les droits de la mer et l'accord d'application (et pas seulement celles arrêtées « en vertu » de la partie XI et de l'accord susvisés).

Il y a lieu d'adapter l'avant-projet en conséquence ¹².

8. L'article 7, 2°, dispose que le principe de précaution s'applique dans le cadre de l'exécution de la loi et de ses arrêtés d'exécution. Ce principe est ensuite défini plus précisément en ce qu'il implique « que des mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter de dommage environnemental, y inclus la possibilité de ne pas permettre l'activité, même s'il n'existe pas de preuve concluante d'un lien causal entre l'introduction de substances, d'énergie ou de matériaux dans les espaces marins [« in zee of in de lucht », selon la version néerlandaise] et les effets nuisibles ».

Ainsi défini, le principe de précaution paraît impliquer une protection du milieu marin plus stricte que semblent le suggérer d'autres dispositions de l'avant-projet (voir les observations n^{os} 23 et 27 ci-après). Le cadre juridique international semble laisser une marge à cet effet, mais il serait préférable d'explicitier la portée précise du principe visé dans l'exposé des motifs, en illustrant à l'aide d'exemples comment ce principe doit être appliqué aux activités de prospection, d'exploration et d'exploitation.

9. L'avant-projet attribue directement de nombreuses délégations ou missions à certains ministres ou à certains services publics (par exemple, l'article 4, l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, alinéa 2, alinéa 3, *in fine*, l'article 12, l'article 13, alinéas 1^{er} et 2, l'article 14, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, l'article 15, § 1^{er}, et l'article 16).

¹² Dans les références à la loi ou aux dispositions spécifiques de celle-ci à l'article 26, 5° et 6° et à l'article 27, 2° à 4°, il convient de remplacer aussi chaque fois les mots « par » ou « en vertu de » par « par ou en vertu de ».

Pareille approche implique que le législateur empiète sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral et se heurte dès lors à l'article 37 de la Constitution.

L'octroi par le législateur d'une délégation directe au pouvoir exécutif est non seulement contraire à l'article 37 de la Constitution, mais pose également de nombreux problèmes d'ordre pratique susceptibles de créer une insécurité juridique. En effet, outre les matières que le législateur a déléguées à un ministre et qui doivent être interprétées au sens strict, le Roi demeure compétent, pour le surplus, pour exécuter la loi, en vertu du pouvoir général d'exécution qu'il tire de l'article 108 de la Constitution. Dans la pratique, cela engendre souvent la confusion et des contestations à propos de la question de savoir si certains aspects (partiels) doivent ensuite être réglés par le Roi ou par le ministre, ce qui résulte également en un cadre juridique diffus et difficilement accessible, dispersé dans des arrêtés tant royaux que ministériels.

Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Vooreerst is het noodzakelijk om de definities van de diensten op te nemen in de wet. Krachtens de vaststaande adviespraktijk van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Raad van State is het immers een wettelijke voorwaarde om de verwerkingsverantwoordelijke in het kader van de GDPR te bepalen in de wet. Dit naar aanleiding van het waarborgen van het grondwettelijk recht op privacy. Door deze adviespraktijk is de wetgever reeds verplicht om zich in te laten met de organisatie van de uitvoerende macht. Ook de specificaties met welk doel, welke gegevens, van wie, voor welke duurtijd, wie toegang heeft en de eventuele beperkingen moeten worden opgenomen in de wet. Om dit te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk om bijkomende elementen uit te werken in de wet. Dit kan niet aan de Koning overgelaten worden. Het heeft geen zin om te delegeren aan de Koning als de keuze dermate ingeperkt is door de wet.

Ook in het kader van de handhaving zijn er inperkingen op de rechten van andere partijen waardoor deze een wettelijke verankering moeten krijgen.

De grondrechten omvatten verder ook het recht op een gezond leefmilieu. Zoals in de Memorie van Toelichting reeds werd toegelicht is diepzeemijnbouw een delicate evenwichtsoefening. Hierdoor komt het dan ook toe aan de wetgever zelf om bepalingen inzake de bescherming, en de eventuele inperking, hierop aan te nemen.

Tot slot moet ook nog worden opgemerkt dat er geen enkele rechtstreekse verordenende bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de Ministers en/of overheidsdiensten ».

La réponse du délégué n'est pas convaincante.

9.1. Le délégué déclare à juste titre qu'il convient de mentionner les organes désignés comme responsables du traitement. Même si, selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État citée ci-après (voir l'observation n° 15.1 ci-après), le responsable du traitement ne fait pas partie des éléments essentiels du traitement des données qui doivent être déterminés par le législateur, il n'en reste pas moins que cette personne, de par la nature de son rôle, fera également partie des personnes qui ont accès aux données à caractère personnel, ce qui constitue bel et bien un élément essentiel du traitement des données. Dans ce cas, le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution justifie qu'un organe qui relève du pouvoir exécutif du Roi se voie quand même directement attribuer un rôle dans la loi.

9.2. En dehors du cas du cadre juridique applicable au traitement de données à caractère personnel inscrit à l'article 4, force est toutefois de constater que les différentes délégations directes au ministre et à l'administration semblent avoir surtout pour objectif que les différentes décisions soient prises en concertation ou d'un commun accord entre le ministre qui a le Milieu marin dans ses attributions et le ministre qui a l'Économie dans ses attributions (ou bien certains services qui en dépendent). Une telle garantie peut être offerte plus correctement sous l'angle de la technique législative en prévoyant que les actes d'exécution concernés sont pris par le Roi après délibération en Conseil des ministres.

Dans ces circonstances, il n'y a dès lors aucune raison particulière justifiant de déroger à l'article 37 de la Constitution. Par conséquent, les délégations à un ministre précis ou à certains ministres ou encore à certains services publics, seront chaque fois remplacées par une délégation au Roi. Ce dernier peut alors désigner lui-même les services qui doivent précisément être associés à la prise de décision. Dans l'hypothèse où le législateur souhaiterait encore inscrire une garantie supplémentaire afin de s'assurer que les actes d'exécution font l'objet d'une concertation entre le ministre qui a le Milieu marin dans ses attributions et le ministre qui a l'Économie dans ses attributions (ou bien entre les services qui en dépendent), il est suggéré de prévoir dans l'avant-projet que le Roi exerce son pouvoir réglementaire après délibération en Conseil des ministres.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

10. Le délégué a proposé de remplacer, dans l'article 2, 13°, les mots « l'impact négatif direct et indirect » par les mots « les effets négatifs directs et indirects » et de supprimer les mots « pour les opérations en mer ».

On peut se rallier à cette proposition.

11. À l'article 2, 19°, on remplacera « objectifs » par « objectifs environnementaux ».

12. À l'article 2, 22°, on supprimera le segment de phrase « auquel la loi du 18 juin 1998 a porté assentiment ».

13. La même observation vaut pour l'article 2, 23°.

Article 3

14. Les lois sont des textes normatifs et contiennent dès lors en principe uniquement des règles de droit. Les objectifs et les commentaires relatifs à la portée de la loi n'ont dès lors pas leur place dans les articles de la loi, mais doivent être intégrés dans l'exposé des motifs. Ainsi, on évite

également que les justiciables aient, à tort, l'impression que des obligations juridiques résulteraient quand même de ces objectifs.

À la lumière de ce qui précède, il y a lieu d'omettre l'article 3.

Article 4

15.1. L'article 4 de l'avant-projet vise à créer une « base légale explicite » pour le traitement de données à caractère personnel.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ¹³.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ¹⁴.

15.2. L'article 4 de l'avant-projet répond en principe à ces conditions, sous réserve des observations formulées ci-après.

¹³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

¹⁴ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

15.2.1. L'avant-projet ne détermine pas les catégories de personnes concernées. Il se déduit toutefois du texte du régime en projet que sont ainsi visées les données à caractère personnel du prospecteur, du demandeur d'un certificat de patronage et de la partie patronnée. Il convient de le préciser expressément.

Si l'intention est de traiter également des données d'autres personnes (comme, par exemple, celles d'employés ou d'entrepreneurs de personnes précitées, ainsi qu'il est suggéré dans la réponse reproduite ci-après (point 15.2.2 ci-dessous), mais peut-être aussi de tiers dans le cadre de la consultation publique ou en vue de la surveillance et de l'application), il faudra dans tous les cas le préciser explicitement, et ce besoin devra être justifié adéquatement au regard de l'article 5 du règlement général sur la protection des données ¹⁵.

15.2.2. L'article 4, § 2, détermine les catégories de données à traiter. Le 3° de cette disposition vise « des garanties suffisantes... de l'absence de certaines condamnations pénales ». Cette formulation est trop vague et trop imprécise pour être compatible avec le principe de légalité matérielle inscrit à l'article 22 de la Constitution, compte tenu de la nature particulière de ces données à caractère personnel et de l'exigence de garanties appropriées pour les personnes concernées, conformément à l'article 10 du règlement général sur la protection des données.

Invité à apporter des précisions à cet égard, le délégué a répondu qu'est visé le type de condamnations pénales suivantes :

« Dat gaat over strafrechtelijke veroordelingen die indicatief zijn voor het gebrek aan de gepaste intenties en ethiek of de geschikte vaardigheden om aan exploratie of exploitatie te doen. Deze persoonsgegevens moeten kunnen verwerkt worden om een degelijk onderbouwde beslissing in hoofde van de bevoegde ministers / overheidsdiensten mogelijk te maken.

Deze veroordelingen kunnen nader bepaald worden door de Koning, op basis van de te beoordelen voorwaarde om aan exploratie of exploitatie te doen ».

Outre un principe de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution contient également un principe de légalité matérielle qui requiert que les éléments essentiels, parmi lesquels la catégorie de données traitées, soient formulés « en des termes clairs et suffisamment précis » ¹⁶. Il conviendra par conséquent de mieux définir les condamnations pénales, en tenant compte également des observations formulées à ce sujet aux points 17 et 18.

¹⁵ Règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (JO 2016 L 119/1).

¹⁶ Voir dans ce sens, C.C., n° 123/2023 du 21 septembre 2023, n° B.19.5 : « Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (...) ».

15.2.3. L'article 4, § 5, dispose que les données à caractère personnel peuvent être divulguées à l'Autorité et aux « intéressés ». Invité à fournir des précisions, à indiquer qui sont les « intéressés », le délégué a expliqué ce qui suit :

« De verwerking van de persoonsgegevens op basis van dit ontwerp heeft het volgende doel (zie artikel 4, §1):

1° het toezien op de prospectie door een Belgische prospector;

2° het gebruik daarvan om een aanvraag, wijziging of hernieuwing van een sponsorcertificaat voor een contract door een Belgische natuurlijke persoon of rechtspersoon te beoordelen;

3° het toezien op de exploratie of exploitatie door een Belgische explorer of exploitant.

Binnen elk van deze doelen is een openbaarheid ten aanzien van het volledige publiek mogelijk, via de publicatiemogelijkheid via website in artikel 21 van dit ontwerp. Binnen 2° wordt sowieso een publieksconsultatie gehouden, met communicatie gericht aan het volledige publiek. Om die reden kan 'belanghebbenden' misschien beter vervangen worden door 'publiek'.

Welke gegevens met hen zullen worden gedeeld wordt onzes inziens afdoend beschreven in artikel 4, §2 ».

On peut se rallier à la proposition de modification de texte.

15.3.1. L'article 4, § 4, prévoit un délai de conservation des données à caractère personnel de maximum trente ans, qui peut être prolongé d'une ou plusieurs périodes de 10 ans, conformément à la durée du contrat et d'un délai d'un an après la prescription de toutes les réclamations.

15.3.2. Interrogé sur la question de savoir si ce délai respecte le principe de minimisation des données ¹⁷, compte tenu du fait que, par exemple, un contrat d'exploration a une durée de 15 ans, qui peut être prolongée par périodes de 5 ans, le délégué a répondu :

« Voor een exploitatiecontract is dertig jaar momenteel de maximumtermijn die voorzien is in de in onderhandeling zijnde Mijncode (cf. draft Regulation 20). Deze is weliswaar verlengbaar met tien jaar.

Voor een exploratiecontract is dat dan weer vijftien jaar, verlengbaar met vijf jaar (cf. Sectie 3.1 *Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area*).

Samengebracht heeft dit tot de maximumbewaartermijn van dertig jaar geleid.

In artikel 4, §4, laatste lid, ontwerp is bovendien voorzien: 'De dienst Marien Milieu, de dienst Continentaal Plat, de BMM of het DG Scheepvaart houden de persoonsgegevens niet langer bij dan noodzakelijk voor het uitoefenen van hun taken.' Dit impliceert dat de persoonsgegevens bijvoorbeeld ingeval van een korter lopend exploratiecontract ook sneller 'uit bewaring' genomen moeten worden ».

En l'absence d'une justification adéquate et pertinente concernant un délai maximal de conservation plus long, mieux vaudrait aligner le délai de conservation des données à caractère

¹⁷ Article 5, paragraphe 1, c), du règlement général sur la protection des données.

personnel relatives à l'exploration sur la durée du contrat afin de se conformer au principe de minimisation des données.

15.3.3. Il convient de justifier adéquatement le délai maximal de conservation de principe de trente ans en ce qui concerne la prospection, au regard du principe de minimisation des données.

16.1. À l'article 4, § 3, on remplacera « paragraphe 1^{er} » par « paragraphe 2 ».

16.2. Dans la version néerlandaise du texte du paragraphe 6, on supprimera le mot « mee ».

17. Force est de constater que le traitement des données mentionnées à l'article 4, § 2, 2° et 3°, n'est proportionné que pour autant que ces données soient réellement nécessaires à l'octroi ou au retrait d'un certificat de patronage ou d'un autre avantage en application de cette loi, ou à sa surveillance. Il y a lieu de constater toutefois que « l'absence de réorganisation judiciaire ou de faillite sans réhabilitation ni liquidation » ou « l'absence de certaines condamnations pénales » – qui ne sont par ailleurs pas précisées plus avant – ne sont pas utilisées en tant que telles comme conditions d'exclusion dans l'avant-projet. Si telle est néanmoins l'intention, il faudra d'abord compléter l'article 10 de l'avant-projet en ce sens.

18. Il convient d'observer, enfin, qu'il n'est nulle part précisé quelles condamnations pénales sont visées : celles de l'entreprise requérante, celles des administrateurs ou les deux. Afin de le préciser, on pourra s'inspirer par exemple de l'article 67 de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics', où a été élaboré un régime similaire dans le cadre du droit des marchés publics.

Article 6

19. Selon l'article 6, dans le cadre de l'exécution de la loi en projet et de ses arrêtés d'exécution, les « principes du droit international » énumérés dans cette disposition s'appliquent. Or, la portée des principes énumérés est tout sauf certaine et l'on peut douter, dans de nombreux cas, qu'il s'agisse effectivement de principes généraux du droit international. Souvent, il s'agit plutôt des principes généraux de l'avant-projet. À l'inverse, il n'appartient pas non plus au législateur de sélectionner un certain nombre de principes du droit international à appliquer, manifestement à l'exclusion des autres. L'article 6 de l'avant-projet est dès lors source d'insécurité juridique, et cette disposition doit être distraite de l'avant-projet.

Article 7

20. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré que la formulation de l'article 7 de l'avant-projet serait alignée sur le texte actuel de l'article 6, § 2, de la loi Milieu marin (ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs).

21. Indépendamment de l'adaptation qui précède, il est à noter par ailleurs que les versions linguistiques de l'article 7, 2°, ne concordent pas. En effet, dans la version française, la locution « dans les espaces marins », a pour équivalent dans le texte néerlandais « in zee of in de lucht ».

Article 8

22. Le délégué a reconnu que l'article 8, § 1^{er}, ne fait que répéter l'article 5 et qu'il vaudrait mieux, dès lors, l'omettre. On peut marquer son accord sur ce point.

23. Conformément à l'article 8, § 2, 1°, la prospection ne peut pas avoir lieu en cas de preuve substantielle d'un risque de dommage environnemental sévère. Le délégué a indiqué qu'il s'agit d'une transposition de l'article 2, § 2, de la Décision du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins concernant les modifications à apporter au Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone et des questions connexes (règlement sur l'exploration)¹⁸.

Comme il a été observé au point 8, il ne faut pas perdre de vue que, outre l'obligation précitée, l'avant-projet applique également d'une manière générale le principe de précaution, tel qu'il est défini à l'article 7, 2°, ce qui emporte des obligations potentiellement plus étendues¹⁹. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de préciser si l'intention est d'utiliser cette norme plus sévère. Si tel n'est pas le cas, il faudra l'exprimer dans l'avant-projet même.

24. Invité à donner de plus amples explications à ce sujet, le délégué a confirmé qu'à l'article 8, § 2, 2°, il conviendrait de remplacer « contrat d'exploration » par « contrat d'exploration ou d'exploitation ».

25. Invité à fournir des précisions à cet égard, le délégué a déclaré que l'on rechercherait un *arrangement* avec l'autorité internationale des fonds marins afin que le Royaume de Belgique soit directement informé qu'un de ses sujets de droit a fait une notification, si bien qu'à terme, il ne faudrait plus recourir aux instruments indirects de transmission des informations, prévus par l'avant-projet, tels qu'ils sont développés, entre autres, aux articles 8, § 3, alinéa 1^{er}, 8, § 4, alinéa 1^{er}, et 8, § 5, alinéa 1^{er}.

¹⁸ Voir : https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/06/isba-19c-17_2.pdf.

¹⁹ Voir aussi : A. JAECKEL, *The International Seabed Authority and the Precautionary Principle*, Brill, 2017, p. 303 e.s., à consulter sur : <https://brill.com/display/title/33967?language=en>.

26. Invité à apporter des précisions sur le terme « large zone », utilisé à l'article 8, § 3, alinéa 2, 2°, de l'avant-projet, le délégué a déclaré que ce terme provenait de l'article 3, § 4, b), du règlement sur l'exploration. Mieux vaudrait ajouter une définition en ce sens dans l'article 2 de l'avant-projet.

27. L'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur le fait que la description de l'obligation, contenue à l'article 8, § 3, alinéa 2, 4°, de l'avant-projet, selon laquelle la notification doit contenir une description des mesures prévues pour « réduire et maîtriser » tout dommage environnemental, semble suggérer que des mesures de prospection pourraient entraîner des dommages environnementaux – certes réduits –, ce qui se heurte au principe de précaution exprimé à l'article 7, 2°, de l'avant-projet.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Deze verplichting is overgenomen uit Regulation 5 *Exploration Regulations*.

Onzes inziens betekent het voorzorgsbeginsel niet dat er geen activiteiten met potentiële milieuschade kunnen plaatsvinden, maar wel dat ingeval van de afwezigheid van overtuigend bewijs dat een bepaalde activiteit tot bepaalde schadelijke gevolgen kan leiden, het 'nadeel van de twijfel' bij (de uitvoerder van) de activiteit ligt. Het is in dat geval de uitvoerder van de activiteit die het bewijs moet leveren dat dit oorzakelijk verband er niet is. Zoniet, dan wordt deze activiteit beoordeeld inclusief deze schadelijke gevolgen ».

Il se déduit des explications du délégué que l'article 8, § 3, alinéa 2, 4°, de l'avant-projet ne vise pas à porter atteinte à l'application du principe de précaution contenu à l'article 7, 2°, ce qui, à son tour, constituerait une transposition du droit international coutumier.

Les auteurs de l'avant-projet seraient toutefois bien avisés, conformément aux observations formulées au point 8, de préciser plus avant dans l'exposé des motifs comment le principe de précaution sera appliqué concrètement dans le cadre d'une notification de prospection, d'une part, et dans le cadre d'une demande de certificat de patronage, d'autre part.

Un point important à éclaircir est de savoir si les auteurs de l'avant-projet visent un test de proportionnalité adoptant la forme d'une analyse coûts-avantages, comme le suggère la formulation des articles 8, § 2, 1°, § 3, alinéa 2, 4°, 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 17, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, ou si l'on vise tout de même ainsi à soumettre la demande à une analyse de risque plus stricte en vue de la protection du milieu marin, comme le présuppose le texte de l'article 7, 2°, de l'avant-projet.

28. La Belgique ne peut pas imposer unilatéralement des obligations à l'Autorité. Dès lors que, selon l'exposé des motifs, l'article 8, § 5, alinéa 2, vise uniquement à rappeler une obligation internationale existante, il y a lieu de distraire cette disposition du texte de l'avant-projet et d'en reproduire le contenu dans l'exposé des motifs, ou à tout le moins de le réécrire comme une disposition commençant par « conformément à ... ».

La même observation s'applique *mutatis mutandis* à l'article 8, § 7, et à l'article 9, alinéa 2, de l'avant-projet.

29. Invité à fournir des éclaircissements à ce sujet, le délégué a précisé que l'obligation prévue à l'article 8, § 6, alinéa 2, 2°, de l'avant-projet concerne une condition nationale supplémentaire, qui excède ce que prévoit l'article 5, paragraphe 1, b, combiné avec l'article 3, paragraphe 4, d, du règlement sur l'exploration. Le délégué a encore déclaré ce qui suit :

« Met 'gelijklopend' werd in de Memorie van Toelichting beoogd aan te geven dat het erop voortbouwt, maar niet dat het identiek is. Indien nodig, zal dit verduidelijkt worden in de Memorie van Toelichting ».

On ajoutera une explication en ce sens.

30. Invité à apporter de plus amples explications à cet égard, le délégué a déclaré que l'article 8, § 7, précisera que la délégation au Roi concerne l'imposition de conditions « relatives à la protection du milieu marin ».

On peut se rallier à cette proposition.

Article 10

31. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a confirmé qu'il y a lieu de supprimer dans l'article 10, § 2, 1°, le segment de phrase « , et leurs modifications, » , qu'il convient d'insérer le mot « pertinents » après le mot « procédures » et qu'il y a lieu de remplacer « ingevolge » par « krachtens » dans le texte néerlandais.

L'avant-projet sera modifié en ce sens.

32. Le délégué a indiqué qu'il sera précisé dans le texte de l'article 10, § 2, 3°, que ne sont pas seulement visés les objectifs environnementaux fixés par l'Autorité mais également ceux adoptés « en vertu d'autres normes internationales », conformément à ce que prévoit l'exposé des motifs.

On peut se rallier à cette adaptation.

Article 11

33. Le délégué propose d'intégrer dans le texte même de l'article 11, en vue de l'évaluation d'un certificat de parrainage, la précision énoncée dans l'exposé des motifs, à savoir « et, lorsque des connaissances scientifiques claires et complètes font défaut ou sont insuffisantes, des recherches scientifiques supplémentaires seront nécessaires avant qu'une évaluation puisse être finalisée ».

On peut se rallier à cette suggestion.

Article 12

34. Le délégué a précisé que l'article 12 permet au Roi d'imposer une obligation d'approbation pour toute action de la partie patronnée envers l'Autorité.

Le délégué a encore précisé :

« Deze goedkeuringsverplichting is erop gericht als sponsorstaat, met de grote verantwoordelijkheid die dit met zich brengt, ten volle zicht te hebben op de activiteiten van de gesponsorde partij en op de verplichtingen die de Internationale Zeebodemautoriteit instelt. En daar ook een goedkeuring aan te hechten, waar passend. In overeenstemming met het internationaal recht.

Het gaat in deze enkel over 'de documenten of acties door de gesponsorde partij ten aanzien van de Autoriteit, dewelke een uitvoering vormen van of een impact kunnen hebben op het sponsorcertificaat'. En het betreft een mogelijkheid voor de Koning om dit te bepalen, geen verplichting. »

Mieux vaut intégrer cette précision dans l'exposé des motifs.

Article 14

35. L'article 14 ne comportant qu'un seul paragraphe, il y a lieu d'omettre la division en paragraphes.

36. Interrogé sur l'applicabilité des « instructions » prévues à l'article 4.2.1.2, § 2, du Code de la navigation (articles 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o) à la matière visée dans l'avant-projet, le délégué a donné les précisions suivantes :

« Artikel 4.2.1.2, § 2, van het Belgisch Scheepvaartwetboek (BSW) bepaalt dat de scheepvaartcontroleurs waarschuwingen kunnen geven, en dit met betrekking tot de scheepvaartangelegenheden geregeld door of krachtens het BSW, door de internationale en Unierechtelijke verdragen en akten betreffende de scheepvaart en door de wet bepaald verplichten en desbetreffende uitvoeringsbesluiten (art. 4.2.1.2, § 1, 1^o BSW). Het geven van waarschuwingen kan dus wel degelijk in het kader van het voorliggende ontwerp inzake diepzeemijnbouw maar beperkt zich uiteraard tot die aangelegenheden die de scheepvaart, al dan niet aan land voor wat het administratief gedeelte in de kantoren betreft, regelen. Het betreft hier bijvoorbeeld inbreuken op het Maritiem Arbeidsverdrag of de verdragen van de Internationale Maritieme Organisatie die de veiligheid, van de scheepvaart, de voorkoming van verontreiniging door schepen en de verzekeringen regelen. »

Mieux vaut intégrer cette précision dans l'exposé des motifs.

37. Il est suggéré dans l'exposé des motifs qu'il puisse également être recouru à la suspension prévue à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet en vue de faire appliquer d'autres obligations internationales, telles que la Convention sur la diversité biologique, la Convention pour la protection de la biodiversité en haute mer et l'Accord de Paris. Le texte de l'avant-projet ne procure toutefois pas de fondement juridique à cet effet. Il convient de le préciser dans le texte même de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

Article 15

38. L'article 15 ne comportant qu'un seul paragraphe, il convient d'omettre la division en paragraphes.

Article 17

39. Le délégué a été invité à fournir des explications sur le point de savoir si dans le cadre des articles 17 et 18, le prospecteur est purement et simplement soumis au même régime qu'une partie patronnée, étant donné qu'il s'agit de catégories fondamentalement différentes (par exemple, cette dernière est patronnée par le Royaume de Belgique et a conclu un contrat avec l'Autorité, ce qui n'est en revanche pas le cas du premier).

Le délégué a répondu à cette question comme suit :

« De prospectie is inderdaad een verschillende categorie ten aanzien van de exploratie en de exploitatie. Het is in principe de minst risicovolle fase binnen de diepzeemijnbouw. Dit betekent evenwel niet dat een prospectie in geen geval milieuschade met zich kan brengen die de door de Autoriteit en de door deze wet toegelaten impact op het marien milieu overschrijdt. In dat geval, acht de federale overheid het passend dat deze milieuschade niet door de internationale gemeenschap gedragen wordt ('Gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid'), maar door de actor die die de risicovolle activiteit ingesteld heeft.

Om die reden is ervoor geopteerd om ook de prospector aansprakelijk te stellen voor de milieuschade die hij/zij eventueel veroorzaakt. »

On n'aperçoit pas ce que l'on entend par l'impact sur le milieu marin autorisé (voir aussi le point 8 ci-dessus). Tel est d'autant plus le cas dans le cadre de la prospection, dès lors que celle-ci ne requiert pas de certificat de patronage du Royaume de Belgique, ni de contrat conclu avec l'Autorité, dont pourrait résulter l'impact sur le milieu marin, autorisé ou non.

À cet égard, le délégué a donné le complément d'explication suivant :

« Om deze 'thresholds' te bepalen zal hoofdzakelijk moeten gekeken worden naar de invulling daarvan door de Internationale Zeebodemautoriteit. In verschillende Regulations in de *Exploration Regulations* wordt minstens de nood aan thresholds geïmpliceerd. Zie bijvoorbeeld Regulation 5, §3 betreffende de notificatie ingeval van 'threat of serious harm to the marine environment' of Regulation 4, §3, waarbij de Secretaris-Generaal kan bepalen dat een notificatie niet volstaat, '*and shall provide the proposed prospector with a written statement of reasons*'. Het is denkbaar dat een van de redenen is dat de activiteit een te grote kans op milieuschade in het leven zou roepen. In dat geval moeten er ook 'thresholds' bestaan om te oordelen wat acceptabel is. »

Cette justification sera mentionnée dans l'exposé des motifs.

40. À l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu de remplacer le segment de phrase « l'impact autorisé par la présente loi » par « l'impact autorisé par l'Autorité ou par la présente loi ».

41. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a indiqué que le texte de l'article 17, § 2, doit être amélioré de manière à exprimer plus clairement que l'exception prévue à l'article 17, § 2, ne porte que sur le régime de responsabilité relatif au dommage environnemental, régi par l'article 17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, et donc pas sur la responsabilité pour faute du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} - à laquelle s'appliquera alors simplement le régime de droit commun.

Il faut toutefois observer que l'article 22 de l'annexe III de la Convention sur le droit de la mer se fonde en général sur la responsabilité pour faute (« acte illicite [...] dans la conduite des opérations ») et n'opère pas de distinction entre dommage environnemental et dommage à des tiers, de sorte qu'il n'apparaît pas clairement pour quelle raison les motifs d'exclusion mentionnés à l'article 17, § 2, devraient se limiter au dommage environnemental. En conséquence, les auteurs de l'avant-projet devront reconsidérer le régime de responsabilité et justifier suffisamment une éventuelle différence de traitement dans l'exposé des motifs.

42. Dans le prolongement de l'observation formulée au point 6.3, la question se pose de savoir s'il est justifié de soumettre le « prospecteur » de l'article 17, § 3, à la même obligation de garantie qu'une « partie patronnée ». Si cette obligation de garantie est maintenue, il convient d'insérer une justification adéquate dans l'exposé des motifs.

Article 18

43. À l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, il est fait mention dans le texte français de « bonnes pratiques du secteur » et dans le texte néerlandais de « goede industriële praktijken ». Il y a lieu de faire concorder les deux versions linguistiques.

Article 19

44. Le délégué a confirmé qu'en ce qui concerne la prospection, l'article 19, § 1^{er}, fait en partie double emploi avec l'article 8, § 3, alinéa 2, §§ 4 et 5, de l'avant-projet.

Pour éviter toute insécurité juridique, il y a lieu de mieux structurer le texte de l'avant-projet.

À cet égard, la question se pose de savoir s'il ne vaut pas mieux exclure le prospecteur du champ d'application de l'article 19, § 1^{er}, de l'avant-projet. En effet, les obligations de l'article 19, § 1^{er}, 1^o et 2^o ne paraissent s'appliquer qu'à la situation où il y a un certificat de patronage, ce qui n'est pas le cas pour les prospecteurs. Il faut dès lors reconsidérer le champ d'application de la disposition.

45. Le délégué a convenu qu'il est préférable de supprimer chaque occurrence du terme « soumissions » dans l'article 19, § 1^{er}, de l'avant-projet.

À l'article 19, § 1^{er}, 1^o, il y a lieu de remplacer « le présent certificat de patronage » par « le certificat de patronage ».

Dans le texte néerlandais de l'article 19, § 2, on remplacera « zijn » par « zij ».

Article 20

46. Le dispositif en projet pourrait à tort donner à penser qu'il est dérogé à la loi du 5 août 2006 'relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement'. Il conviendra de mieux harmoniser le dispositif en projet avec la loi du 5 août 2006, l'avant-projet actuellement à l'examen pouvant en principe bel et bien prévoir une publicité plus vaste, mais non pas une publicité plus restreinte ²⁰. Le délégué s'est engagé à procéder, le cas échéant, à l'adaptation du texte après examen de sa conformité avec la réglementation internationale.

En outre, le délégué s'est engagé à rappeler la loi du 5 août 2006 et à adapter le texte de l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet afin qu'il soit clair que la mise en balance des intérêts qui n'est actuellement prévue que dans l'article 20, § 2, 4^o, b), s'applique à toutes les catégories de documents en principe confidentiels (comme l'indique l'exposé des motifs) ²¹.

Il s'impose de remanier l'article 20 dans ce sens.

Article 23

47. L'article 23 de l'avant-projet prévoit qu'un prospecteur ou une partie patronnée ne peut mener des activités de prospection, d'exploration ou d'exploitation dans la zone qu'avec des navires battant pavillon belge ou battant pavillon d'un État membre de l'Union européenne.

Il s'agit d'une limitation de la libre circulation des services, un prospecteur ou une partie patronnée n'étant pas autorisé à louer des navires battant un autre pavillon à des fins de prospection, d'exploration ou d'exploitation.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré :

« Het opleggen van de verplichting dat deze vaartuigen onder een EU-vlag moeten varen is geen beperking van de buitenlandse handel. Schepen zijn een bedrijfsmiddel dat wordt ingezet door de onderneming die een Belgisch sponsorcertificaat aanvraagt. Doordat dit onder Belgisch gezag gebeurt, is België verplicht om er voor te zorgen dat de internationale en EU-regels worden nageleefd. Dit kan slechts voor wat betreft de schepen, indien deze een EU-vlag voeren. Immers krachtens het VN-Zeerechtverdrag heeft een vlagstaat verregaande rechten op controle en inspectie van hun schepen op volle zee, de zone waar aan diepzeemijnbouw zal worden gedaan.

Het VN-zeerechttribunaal in Hamburg heeft op 1 februari 2011 hierover een advisory opinion gegeven (zie bijlage). In het bijzonder randnummer 231 is in deze relevant:

²⁰ Voir toutefois l'article 5 de la loi du 5 août 2006.

²¹ Voir aussi : l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 5 août 2006.

No State Party may impose conditions on a contractor that are inconsistent with Part XI. However, the application by a State Party to contractors sponsored by it, or to ships flying its flag, of environmental or other laws and regulations more stringent than those in the rules, regulations and procedures of the Authority adopted pursuant to article 17, paragraph 2(f), of this Annex shall not be deemed inconsistent with Part XI.

De verplichting om de EU-vlgschepen te gebruiken is dus in lijn met alle internationale voorschriften. »

L'article 23 de l'avant-projet se heurte aux engagements spécifiques que l'Union européenne a contractés au nom de la Belgique dans le cadre de l'AGCS, la Belgique n'ayant pas fixé de restrictions en matière de location de navires avec équipage ²².

Par conséquent, l'article 23 a une incidence sur la politique commerciale commune de l'Union européenne dans le domaine des services à l'égard des pays tiers. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, e), du TFUE, la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Dans une matière qui appartient à cette compétence exclusive, les États membres peuvent encore uniquement intervenir après l'habilitation par l'Union ou en exécution des actes adoptés par l'Union ²³. À défaut de pareille habilitation, la disposition actuellement à l'examen ne peut pas se concrétiser ²⁴.

Article 26

48. L'article 26, 1°, sera adapté compte tenu de la suppression de l'article 6 de l'avant-projet, suggérée au point 19.

Article 30

49.1. L'article 30 prévoit que le demandeur d'un certificat de patronage ou la partie patronnée supporte, par le biais d'une rétribution, les coûts des actes administratifs et de l'étude requise, des programmes de monitoring et des examens continus des incidences sur l'environnement réalisés en vertu de la présente loi (article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}).

²² Voir GATS specific commitments, 11.A.c Transport services: rental of vessels with crew, mode 2) consumption abroad, consultable sur https://i-tip.wto.org/services/DetailView.aspx?id=European%20Union%2025&isGats=1&sector_code=11.A.c; 1.E.a) Business services: Rental/Leasing Services without Operators, mode 2) & 1.E.e) Rental Services with Operators: rental of vessels with crew, mode 2), UN Doc. GATS/SC/157, consultable sur : <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/SCHD/GATS-SC/SC157.pdf&Open=True>.

²³ Avis C.E. 69.659/1 du 22 septembre 2021 sur une proposition de loi 'interdisant l'importation de trophées de chasse de certaines espèces animales menacées', *Doc. parl.* Chambre 2020-21 n° 55-1608/003, observation 4.2.; avis C.E. 67.713/1/V du 14 août 2020 sur une proposition de loi 'interdisant l'exploitation des kangourous à des fins de commercialisation, de production commerciale et de fabrication', *Doc. parl.* Chambre 2019-20, n° 55-1025/002, observation 5; K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 88, n° 111.

²⁴ L'adoption de dispositions nationales contraires à l'AGCS peut en outre donner lieu à une procédure d'infraction, voir C.J.U.E. 6 octobre 2020, C-66/18, *Commission/Hongrie*, ECLI:EU:C:2020:792.

Les rétributions sont fixées comme suit :

1° un montant pour le traitement de la demande d'octroi, de modification ou de renouvellement d'un certificat de patronage et pour l'évaluation du rapport sur les incidences environnementales;

2° un montant annuel pour la surveillance, les programmes de monitoring et les examens continus des incidences sur l'environnement (article 30, § 1^{er}, alinéa 2).

Le Roi définit les modalités relatives au budget et au paiement des rétributions, ainsi que leur répartition entre les services publics compétents (article 30, § 2).

49.2. Le délégué a répondu aux questions ci-dessous comme suit :

- L'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne mentionne pas la surveillance contrairement au § 2, alinéa 2, 2°. De quelle surveillance s'agit-il ici ?

« Dit toezicht is de combinatie van de 'administratieve handelingen' en het 'onderzoek' die nodig zijn om een verleend sponsorcertificaat te handhaven. »

- Quelle étude vise-t-on par « l'étude requise » ? Dans quel article de ce projet cette étude est-elle évoquée ?

« Het 'onderzoek' betreft de volgende activiteiten in artikel 11, §1:

4° De beoordeling van het voorstel van werkplan door de dienst Continentaal Plat, de dienst Marien Milieu en de BMM;

5° De beoordeling van het milieueffectenrapport door of in opdracht van de BMM;

Voor de andere bepalingen in dit ontwerp, moet 'onderzoek' beschouwd worden als analyse-, evaluatie- en inspectieactiviteiten tot uitvoering van deze wet.

Zo gaat ook de voorafgaande of navolgende goedkeuring door de minister bevoegd voor het Mariene Milieu en de minister bevoegd voor Economie van documenten of acties door de gesponsorde partij ten aanzien van de Autoriteit, dewelke een uitvoering vormen van of een impact kunnen hebben op het sponsorcertificaat, voor zover een dergelijk systeem ingesteld is door de Koning, mogelijks gepaard met 'onderzoek' (artikel 12). Dit is ook mogelijk voor de artikelen die vallen onder 'Afdeling 2 - Bekrachtiging, schorsing, intrekking en overdracht sponsorcertificaat'.

Dit 'onderzoek' kan voorts ook verricht worden bij de handhaving van een sponsorcertificaat (Hoofdstuk 6 - Handhaving), met name door toezicht te houden op en openbaarheid te geven aan het beleidsproces (Afdeling 1) en door inbreuken op te sporen en vast te stellen (Afdeling 2).

Verdere specificatie van dit 'onderzoek' bij besluit is mogelijk in de bij wet voorziene gevallen. »

- Quels sont les actes administratifs visés ? Dans quels articles de ce projet sont-ils évoqués ?

« De 'administratieve handelingen' betreffen de volgende activiteiten in artikel 11, §1:

2° De evaluatie van de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag door de dienst Marien Milieu, de dienst Continentaal Plat en de BMM;

3° De voorlegging aan het publiek van de aanvraag, met inbegrip van het voorstel van werkplan en het milieueffectenrapport, door de BMM;

Voor de andere bepalingen in dit ontwerp, moeten 'administratieve handelingen' beschouwd worden als vormvoorschriften tot uitvoering van deze wet.

Zo gaat ook de voorafgaande of navolgende goedkeuring door de minister bevoegd voor het Mariene Milieu en de minister bevoegd voor Economie van documenten of acties door de gesponsorde partij ten aanzien van de Autoriteit, dewelke een uitvoering vormen van of een impact kunnen hebben op het sponsorcertificaat, voor zover een dergelijk systeem ingesteld is door de Koning, mogelijks gepaard met 'administratieve handelingen' (artikel 12). Dit is ook mogelijk voor de artikelen die vallen onder 'Afdeling 2 - Bekrachtiging, schorsing, intrekking en overdracht sponsorcertificaat'.

Deze 'administratieve handelingen' kunnen voorts ook verricht worden bij de handhaving van een sponsorcertificaat (Hoofdstuk 6 - Handhaving), met name door toezicht te houden op en openbaarheid te geven aan het beleidsproces (Afdeling 1) en door inbreuken op te sporen en vast te stellen (Afdeling 2).

Verdere specificatie van deze 'administratieve handelingen' bij besluit is mogelijk in de bij wet voorziene gevallen. »

- Quels sont les programmes de monitoring visés ? Dans quels articles de ce projet sont-ils évoqués [...]?

« Dit zijn de programma's tot wetenschappelijke monitoring die bijvoorbeeld door de BMM ingesteld kunnen worden, in overeenstemming met het sponsorcertificaat. De inhoud van deze programma's wordt mee bepaald door de milieueffectenonderzoeken.

Deze toevoeging komt er omdat dergelijke programma's vaak ook externe instellingen/experts inschakelen, wie[r] financiering ook onder het retributiesysteem moet vallen. »

- Quels sont les examens des incidences sur l'environnement visés ? Dans quels articles de ce projet sont-ils évoqués [...]?

« Dit zijn de milieueffectenonderzoeken die bijvoorbeeld door de BMM ingesteld kunnen worden, in overeenstemming met het sponsorcertificaat. Deze onderzoeken bepalen mee de inhoud van de monitoringprogramma's.

Deze toevoeging komt er omdat dergelijk onderzoeken vaak ook externe instellingen/experts inschakelen, wie[r] financiering ook onder het retributiesysteem moet vallen. »

49.3. Le principe de légalité, inscrit aux articles 170 et 173 de la Constitution garantit qu'aucun prélèvement ne peut être imposé sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente.

Le fait que le législateur appelle « rétribution » la perception ne suffit pas en soi pour qualifier effectivement cette dernière de redevance²⁵. Une redevance a un caractère purement indemnitaire et il existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable²⁶. La redevance est la rémunération que l'autorité réclame à certains redevables en contrepartie d'une prestations spéciale qu'elle a effectuée à leur profit personnel ou d'un avantage direct et particulier qu'elle leur a accordé. Le montant de la redevance doit présenter un rapport raisonnable avec l'intérêt du service fourni ; dans le cas contraire, elle perd son caractère de redevance et doit être considérée comme une taxe²⁷.

L'avant-projet doit dès lors, eu égard à l'article 173 de la Constitution, déterminer avec un degré de sécurité juridique suffisante dans quels cas une redevance est due.

À cet égard, la question se pose de savoir si la suspension et le retrait d'un certificat de patronage peuvent être considérés comme un service fourni au redevable. Il en va de même de la surveillance du respect des conditions de tels certificats. La surveillance et les inspections mises en œuvre indépendamment d'une quelconque demande du redevable, telles que la surveillance pour établir si le certificat doit être suspendu ou retiré, ne peuvent en principe pas être considérées comme un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Dès lors que leur objectif est plutôt de financer une autorité publique, les rémunérations concernées doivent être considérées comme une taxe, dont les éléments essentiels, au nombre desquels figure notamment la base imposable, doivent être fixés par le législateur²⁸. Les auteurs de l'avant-projet doivent dès lors démontrer que le prélèvement ne vise pas uniquement à financer les coûts de l'administration générale²⁹, mais qu'il correspond à un service effectif au redevable. En tout cas, lors de la mise en œuvre de la disposition en projet, il faudra veiller à ce que les contributions concrètes instaurées aient effectivement le caractère de redevances.

50. Dans le texte néerlandais de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, on remplacera « evaluatie van het milieueffectenrapport » par « beoordeling van het milieueffectenrapport » afin de se rapprocher de la terminologie utilisée à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, de l'avant-projet.

²⁵ C.C. 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.; C.C. 28 février 2019, n° 37/2019, B.13.2.

²⁶ C.C. 28 février 2019, n° 37/2019, B.13.3.; C.C. 7 juillet 2022, n° 94/2022, B.20.1.

²⁷ Cass., 10 mai 2019, C.14.03.13.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR20190510.2; Cass., 10 septembre 2020, ECLI:BE:CASS:2020:ARR20200910.1F2.

²⁸ C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.6.3.

²⁹ *Idem*. Voir en ce sens aussi l'avis C.E. 73.387/3 du 4 mai 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 31 juillet 2023 'concernant les normes de produit pour l'intégration d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les carburants fossiles destinés au secteur du transport et modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations', *Doc. parl.* Chambre 2022-2023, n° 55-3435/001, observation 6.2.

Article 31

51. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a confirmé qu'il faut supprimer à l'alinéa 2 de l'article 31 la référence à l'article 4.3.3.2 du Code de la navigation.

Article 32

52. L'article 32 de l'avant-projet dispose que les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution commises sur la zone par une personne physique belge ou une personne morale de droit belge sont réputées avoir été commises sur le territoire belge.

Concernant une disposition similaire, le Conseil d'État a formulé au point 5. de l'avis 52.220/3-52.221/3 du 6 novembre 2012 l'observation suivante ³⁰ :

« Cette fiction territoriale est nécessaire afin d'éviter les problèmes de juridiction, compte tenu du chapitre II du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, qui prévoit un régime spécifique pour les crimes et les délits commis hors du territoire du royaume.

Concernant ce point, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet d'examiner s'il ne serait pas recommandé d'ajouter dans le chapitre II susmentionné un dispositif spécifique relatif aux infractions commises dans la Zone, plutôt que de prévoir avec une fiction juridique.

L'exercice d'une juridiction extraterritoriale peut en effet se justifier par le fait qu'il s'agit de personnes ayant la nationalité belge, qui agissent sous garantie belge. Les droits des autres États ne peuvent par conséquent pas être compromis, précisément parce que l'article 4, paragraphe 3, de l'Annexe III de la Convention sur le droit de la mer exige que le patronage ne soit accordé qu'à ses propres ressortissants. »

Cette observation s'applique *mutatis mutandis* à l'article 32 de l'avant-projet.

Article 33

53.1. Invité à fournir des précisions sur les « codes techniques, directives et normes » auxquels fait référence l'article 33, § 2 et § 3, le délégué a déclaré qu'il vaut mieux remplacer ce segment de phrase par « les normes et directives » et que l'on vise ainsi les instruments des règlements 94 et 95 du projet de Code des mines en ce qui concerne l'exploitation ³¹. L'avant-projet anticipe les problèmes de publicité que pourrait poser l'adoption de ce Code des mines.

³⁰ Avis C.E. 52.220/3-52.221/3 du 6 novembre 2012 sur les avant-projets ayant donné lieu à la loi du 17 août 2013 'relative à la prospection, l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale', *Doc. parl.* Chambre 2012-13, n° 55-2838/001, et à la loi du 30 juillet 2013 'introduisant des dispositions qui régissent des matières visées à l'article 77 de la Constitution, dans la loi du 17 août 2013 relative à la prospection, l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale', *Doc. parl.* Chambre 2012-13, n° 55-2839/001.

³¹ <https://www.isa.org.jm/documents/isba-25-c-wp-1/>. Le délégué a précisé en outre :

« De Mijncode wordt door de Raad opgesteld op basis van artikel 162, §2, (o) Zeerechtverdrag. De goedkeuring daarvan gebeurt door de Vergadering op basis van artikel 160, §2, (f) Zeerechtverdrag. »

53.2. Ces « normes et directives » ne sont pas des traités au sens de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', comme le suggère l'article 33, § 2, de l'avant-projet. Il convient dès lors de supprimer le segment de phrase « Par dérogation à l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires ».

53.3. La question se pose d'ailleurs aussi de savoir si les « directives » sont effectivement des dispositions obligatoires à portée générale, soumises à une exigence de publicité (à moins qu'elles ne soient rendues obligatoires par le procédé de la législation par référence). Contrairement aux normes qui, selon le paragraphe 4 du projet de règlement 94, sont « juridiquement contraignantes », les directives auraient plutôt un « caractère technique ou administratif » selon le projet de règlement 95 et il s'agirait d'un instrument d'appui à l'exécution des obligations : « directives de caractère technique ou administratif qui aideront à appliquer le présent règlement de ces points de vue. »

53.4. Selon le projet de règlement 94, paragraphe 4, il semble que les normes auront effectivement un caractère réglementaire. Partant de l'hypothèse qu'il s'agit d'instruments ayant une portée générale, il convient en principe, conformément au principe général de droit énoncé à l'article 190 de la Constitution, de les publier au *Moniteur belge* pour qu'ils puissent être contraignants.

En prévoyant une publication sur le site web du service Milieu Marin ³², on renonce au principe de la publication centralisée de toutes les dispositions légales et réglementaires au *Moniteur belge*. Le choix d'un autre mode de publication peut toutefois, en cas de litige, donner lieu à des problèmes de preuve pour l'autorité, qui ne se posent pas en cas de publication au *Moniteur belge*. C'est ainsi que des problèmes relatifs à la prise de connaissance du règlement par le particulier, à la date de publication, à la disponibilité de plusieurs versions et à leur genèse peuvent se présenter. Pour ces motifs, il est recommandé d'utiliser plutôt le site web du service Milieu Marin à titre de publication complémentaire des règlements concernés, outre leur publication officielle au *Moniteur belge*.

Si, néanmoins, les auteurs de l'avant-projet optent pour la seule publication sur le site internet du service Milieu Marin, ils devront veiller à ce que tous les règlements prévus dans l'avant-projet soient publiés et que cette publication ait lieu d'une manière qui satisfait non seulement à la fonction informative mais également à la fonction procédurale et documentaire d'une publication officielle d'un règlement. On veillera plus particulièrement à ce que la date de publication du règlement soit mentionnée clairement, à ce que l'authenticité des documents et des

³² Pour autant que nous ayons pu l'établir, le service Milieu Marin ne dispose pas d'un site internet. Il possède quelques pages web sur le site internet du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, voir : <https://www.health.belgium.be/nl/milieu/marien-milieubeleid>.

données supplémentaires soit garantie et à ce que ces données soient disponibles en permanence, en ce compris les différentes versions historiques de ces textes ³³.

Article 36

54. À l'article 36, le point 6° doit devenir le point 7°.

Article 37

55. Il y a lieu de remanier l'article 37, dès lors que l'article 4.2.4.11, § 1^{er}, à modifier, ne contient pas de division en points.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³³ Les pages web actuelles du service Milieu Marin ne paraissent pas à ce jour satisfaire aux exigences de qualité d'une publication officielle.