



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.293/16
van 2 februari 2024

avis 75.293/16
du 2 février 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
procedure tot instelling van
mariene beschermde gebieden,
tot Natura 2000-toelating en
Natura 2000-goedkeuring en
tot milieuvergunning in de
Belgische zeegebieden'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la procédure de création
d'aires marines protégées,
d'autorisation Natura 2000,
d'approbation Natura 2000, et
de permis d'environnement
dans les espaces marins
belges'

Op 4 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de procedure tot instelling van mariene beschermde gebieden, tot Natura 2000-toelating en Natura 2000-goedkeuring en tot milieuvergunning in de Belgische zeegebieden’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 23 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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 2 februari 2024.

*

Le 4 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la procédure de création d'aires marines protégées, d'autorisation Natura 2000, d'approbation Natura 2000, et de permis d'environnement dans les espaces marins belges’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 23 janvier 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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 2 février 2024.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot een herziening van de procedure tot instelling van mariene beschermde gebieden (de mariene reservaten en Natura 2000-gebieden), en de beschermingsdoelstellingen, respectievelijk instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen die daar gelden (artikelen 9 tot 19).¹ Het ontwerp bepaalt de procedure voor het aanvragen van een Natura 2000-toelating (artikelen 20 tot 31), een milieuvergunning, zoals bedoeld in artikel 16, §§ 1 en 2, van de wet van 11 december 2022 ‘ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden’ (artikelen 47 tot 85),² of een milieuvergunning voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en van de ondergrond, zoals bedoeld in artikel 3, § 1, van de wet van 13 juni 1969 ‘inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat’ (artikelen 100 tot 105), alsook de procedure voor het verkrijgen van een Natura 2000-goedkeuring (artikelen 32 tot 43).

Het ontwerp regelt ook de monitoring van de mariene beschermde gebieden (artikelen 44 tot 46), de monitoring en permanente milieueffectenonderzoeken van activiteiten (artikelen 86 tot 88 en 104) en de mogelijkheid tot wijziging of uitbreiding van de milieuvergunningsvoorwaarden, de schorsing of opheffing (artikelen 89 tot 94) en het verval (artikel 95) van de milieuvergunning.

Het te nemen besluit zal in de plaats komen van het koninklijk besluit van 7 september 2003 ‘houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’, het koninklijk besluit van 9 september 2003 ‘houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in de zeegebieden onder de

¹ De gemachtigde bevestigde dat alle gebieden die als speciale zone voor natuurbehoud in aanmerking komen, reeds werden aangemeld bij de Europese Commissie, dat deze als opmerkelijke voorbeelden van de biogeografische regio “Atlantische zone” werden aangeduid en door de Europese Commissie op de lijst van communautaire gebieden werden geplaatst (waarbij deze blijkens de toelichting van de gemachtigde niet werden aangegeven als gebieden waarin een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen, in de zin van artikel 4, lid 2, van de Habitatrichtlijn).

² De gemachtigde verduidelijkte de verhouding tussen de Natura 2000-toelating (die vereist is om een project uit te voeren) en de milieuvergunning als volgt: “Met de Natura 2000-toelating wordt uitvoering gegeven aan de Habitat- en Vogelrichtlijn. Met de milieuvergunning wordt uitvoering gegeven aan de project-MER richtlijn (2011/92/EU). De milieuvergunning geldt specifiek voor de activiteiten opgesomd in artikel 16, §1 van de wet marien milieu. Voor projecten die een significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied is een Natura 2000-toelating nodig. Bij een milieuvergunning is het beslissend criterium dus de aard van de activiteiten. Bij een Natura 2000-toelating is het beslissend criterium het vermoeden van een significante impact op een Natura 2000-gebied. Het kan dus gebeuren dat een beoogde activiteit zowel een milieuvergunning als een Natura 2000-toelating nodig heeft (bv. een windmolenpark in een Natura 2000-gebied), enkel een milieuvergunning (bv. een windmolenpark ver buiten een Natura 2000-gebied) of enkel een Natura 2000-toelating nodig heeft (bv. watersportwedstrijden die plaatsvindt in binnen een Natura 2000-gebied). Indien zowel een toelating als een vergunning nodig is, voorziet het KB de mogelijkheid om deze samen aan te vragen.”

rechtsbevoegdheid van België', het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 'betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden'³ en het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 'houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat', waarvan artikel 111 van het ontwerp de opheffing beoogt.

De artikelen 112 en 113 van het ontwerp bevatten de overgangsregeling. Artikel 114 regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 3, §§ 1, en 3 tot 5, van de wet van 13 juni 1969 'inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat', de artikelen 6, 8, §§ 1 en 3, 9, 10, § 2, 11, 12, 16, §§ 4 en 5, 17, 19, 20, § 1, en 21, tot 23 van de wet van 11 december 2022 'ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden', alsook in artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met sommige van die bepalingen.

Hierbij zijn de hiernavolgende opmerkingen te maken.

3.1. Artikel 16, § 5, van de wet van 11 december 2022 bepaalt dat de Koning nadere regels kan vaststellen voor hetgeen bepaald is in de eerste, tweede en vierde paragraaf van dat artikel. De verwijzing naar artikel 16, § 4, kan dan ook uit de aanhef worden weggelaten.

3.2. Artikel 111 van het ontwerp bevat de opheffingsbepaling. Blijkens de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel zoekt deze bepaling rechtsgrond in de artikelen 16, § 5, 17 en 23 van de wet van 11 december 2022, alsook in artikel 3, §§ 1 en 3 tot 5, van de wet van 13 juni 1969.

Het op te heffen koninklijk besluit van 7 september 2003 'houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België' (1°), het op te heffen koninklijk besluit van 9 september 2003 'houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België' (2°), en het op te heffen koninklijk besluit van 27 oktober 2016 'betreffende de procedure tot aanduiding en beheer van de mariene beschermde gebieden' (3°) vinden rechtsgrond in de wet van 20 januari 1999 'ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België',⁴ die zelf werd opgeheven door artikel 67 van de wet van 11 december 2022.

³ Artikel 111, 3°, van het ontwerp vermeldt ten onrechte "7 oktober 2016" als datum van dat besluit.

⁴ Het koninklijk besluit van 7 september 2003 vindt rechtsgrond in artikel 26; het koninklijk besluit van 9 september 2003 vindt rechtsgrond in artikelen 28, 29 en 30; het koninklijk besluit van 27 oktober 2016 vindt rechtsgrond in artikelen 5, 6, 7, 8 en 9.

De rechtsgrond voor die opheffingen wordt dan ook geboden door artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 67 van de wet van 11 december 2022. Die laatste bepaling moet bijgevolg aan de aanhef worden toegevoegd.⁵

4. Luidens de artikelen 23, § 2, en 26 van de wet van 11 december 2022 “kan” een retributie worden geheven om de kosten van het vereiste onderzoek, de monitoringsprogramma’s en de permanente milieueffectenonderzoeken te dekken, respectievelijk voor het beheer van de aanvraag en de uitvoering van de vergunning of toelating vermeld in artikel 25 van de voormelde wet, met inbegrip van de onderzoeken door of in opdracht van de bevoegde overheid.

De artikelen 8, 25, 37, 46, 58, 59 en 88 van het ontwerp strekken ertoe uitvoering te geven aan die machtigingen. Artikel 25 betreft de vergoeding voor het uitvoeren van de passende beoordeling in het kader van de aanvraag tot Natura 2000-toelating. Artikel 37 betreft de vergoeding voor het uitvoeren van de passende beoordeling in het kader van de aanvraag tot Natura 2000-goedkeuring. Artikel 46 regelt de vergoeding die verschuldigd is voor de monitoring, opgelegd als voorwaarde bij het verlenen van een Natura 2000-toelating of -goedkeuring.

De artikelen 58 en 59 hebben betrekking op de vergoeding voor het uitvoeren van het onderzoek in het kader van de vergunningsaanvraag, met inbegrip van de milieueffectbeoordeling en desgevallend de passende beoordeling (die wordt opgemaakt in kader van de aanvraag tot Natura 2000-toelating). Artikel 88 tot slot heeft betrekking op de vergoeding voor de monitoringsprogramma’s en permanente milieueffectenonderzoeken, opgelegd als vergunningsvoorwaarden.

4.1. Artikel 37 van het ontwerp voorziet in een retributie, te betalen door de initiatiefnemer van een plan, voor het behandelen van de aanvraag tot Natura 2000-goedkeuring. De artikelen 23, § 2, en 26 van de wet van 11 december 2022 voorzien enkel in de mogelijkheid tot het heffen van een retributie ten laste van de aanvrager van een vergunningsplichtige activiteit om de kosten van het vereiste onderzoek, de monitoringsprogramma’s en de permanente milieueffectonderzoeken te dekken, respectievelijk ten laste van de aanvrager voor het beheer van de aanvraag en de uitvoering van de vergunning of toelating. Er is geen rechtsgrond voorhanden voor het heffen van retributies, verschuldigd voor het onderzoek en behandelen van de aanvraag tot Natura 2000-goedkeuring in het kader van de opmaak van een plan. Ook het in de rechtsgrondentabel door de gemachtigde aangevoerde artikel 12 van de wet van 11 december 2022, dat de Koning machtigt om de nadere regels voor onder meer het goedkeuren van een plan vast te stellen, kan het ontworpen artikel 37 niet tot rechtsgrond strekken.⁶

⁵ Artikel 3, §§ 1 en 3 tot 5, van de wet van 13 juni 1969 is wel de correcte rechtsgrond voor de opheffing van het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 ‘houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat’.

⁶ Hetzelfde geldt voor artikel 46 van het ontwerp, voor zover hiermee de Natura 2000-goedkeuring wordt geïmplementeerd. Zoals in opmerkingen 4.4.1 en 4.4.2 wordt uiteengezet, is voor deze bepaling in zijn geheel geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden.

Deze bepaling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.⁷

4.2. Daarbij wordt eraan herinnerd dat een retributie een geldelijke vergoeding moet zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige,⁸ individueel beschouwd, en een louter vergoedend karakter moet hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁹ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

4.3. De gemachtigde lichtte de bedragen van de retributies als volgt toe:

“Het tarief van 692 euro is gebaseerd op het intern cost model dat door de directieraad van het KBIN elk jaar wordt vastgelegd. Dit is een gemiddeld tarief waarmee zowel administratieve mandagen als wetenschappelijke mandagen mee gedekt worden. De index refereert naar het basisbedrag consumptieprijzen. De vergoeding van 50 euro is te bekijken als een administratieve dossieropeningskost.”

Voor wat betreft de retributies opgelegd bij de artikelen 25, 58 en 59, lijkt de redelijke verhouding tussen de kostprijs of de waarde van de dienst en het bedrag van de heffing te kunnen worden aanvaard. Deze retributies vinden bijgevolg rechtsgrond in de artikelen 23, § 2, en 26 van de wet van 11 december 2022. Die laatste bepaling ontbreekt echter in de aanhef, en zal dus aan het derde lid ervan moeten worden toegevoegd.

4.4.1. Dit ligt evenwel anders voor de heffingen die aan de orde zijn in de artikelen 46 en 88 van het ontwerp. In advies 71.158/1 van 13 mei 2022 merkte de afdeling Wetgeving reeds het volgende op met betrekking tot de retributie voorzien in artikel 26 van de wet van 11 december 2022:

“57. In artikel 26 van het voorontwerp wordt voorzien in de heffing van een retributie voor het beheer van de aanvraag en de uitvoering van de vergunning of toelating vermeld in artikel 25, met inbegrip van de onderzoeken door of in opdracht van de bevoegde overheid.

De kosten die de overheid oploopt bij het onderzoek van een vergunningsaanvraag kunnen als een retributie worden verhaald op de aanvrager wanneer die zelf een voordeel ontleent aan die vergunning en wanneer dat onderzoek ertoe strekt om na te gaan of aan alle vergunningsvoorwaarden is voldaan. Dat impliceert evenwel nog niet dat de financiering

⁷ Bovendien moet worden opgemerkt dat de doelstellingen waarvoor de retributies worden geheven betrekking lijken te hebben op een reeks kosten van monitoring en beleidsvoorbereiding ten laste van het algemeen bestuur, die niet als individuele diensten aan de heffingsplichtigen kunnen worden aangemerkt. In dergelijke gevallen moet de retributie veeleer worden beschouwd als een belasting, en moet overeenkomstig het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken vervat in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet in een wettelijke grondslag worden voorzien. Zie in die zin GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.3; zie 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’, opmerking 6.2; adv. RvS 73.880/1 van 24 oktober 2023 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de bescherming van mens en milieu bij de prospectie, exploratie en exploitatie van rijkdommen van de zee- en oceanbodan en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’, opmerking 49.3.

⁸ Zie GwH 17 december 2003, nr. 164/2003, B.8.4.1.

⁹ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

van het algemeen overheidstoezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door de overheid middels retributies zonder meer kan worden afgewenteld op de vergunninghouders. Aangezien de concrete invulling van ‘de onderzoeken door of in opdracht van de bevoegde overheid’ en ‘de uitvoering van de vergunning of toelating’ niet geheel duidelijk is, beschikt de afdeling Wetgeving niet over voldoende gegevens om te beoordelen of *in casu* kan worden gesproken van een retributie. Mocht deze laatste niet uitsluitend een vergoedend karakter hebben zou de betrokken heffing een fiscaalrechtelijk karakter verwerven dat als gevolg zou hebben dat de wetgever zelf bepaalde elementen ervan zou moeten regelen en dat de ontworpen bepaling in het licht daarvan zou moeten worden aangevuld.”

4.4.2. Een heffing die niet de tegenprestatie vormt van een dienst waarvan de heffingsplichtige de begunstigde zou zijn, maar die een vorm van financiering uitmaakt van het algemeen overheidstoezicht als taak die wordt uitgeoefend ten voordele van de gemeenschap, is een belasting en geen retributie.¹⁰ Het uitvoeren van een inspectie in het kader van het behandelen van een vergunningsaanvraag, of een andere inspectie die op één of andere wijze op aanvraag van de heffingsplichtige wordt verricht, zijn diensten die de overheid presteert ten voordele van de aanvrager, zodat de bijdragen daarvoor kunnen worden beschouwd als retributies.¹¹ Dat impliceert evenwel nog niet dat ook de financiering van het algemeen overheidstoezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door de overheid middels retributies zonder meer kan worden afgewenteld op de vergunninghouders.¹²

Gelet op het voorgaande moet voor wat betreft de heffingen die worden opgelegd bij de artikelen 46 en 88 van het ontwerp (en die aldaar zijn aangeduid als “retributie”) een

¹⁰ Zie onder meer: GwH 21 december 1995, nr. 87/95, B.3.4; adv.RvS 25.487/8 van 4 maart 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 maart 1998 ‘betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten’ en tot de wet van 16 april 1998 ‘met betrekking tot de geschillen betreffende de betalingen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten’; adv.RvS 40.951/1/V van 23 augustus 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 maart 2007 ‘houdende het statuut van de reisbureaus’; adv.RvS 62.825/3 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’; adv.RvS 66.659/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 13 december 2019 ‘bij de aanpassing van de begroting 2019’; adv.RvS 73.652/3 van 19 juni 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 tot vaststelling van de tarieven van het loodsgeld, de loodsvergoedingen voor loodsverrichtingen in de loodsvaarwateren en andere kosten’, opmerking 4.4; adv.RvS 73.759/3 van 4 juli 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van diverse besluiten over de rijopleiding en het rijexamen voor voertuigen van categorie B’, opmerking 7.3 en adv.RvS 73.920/3 van 21 november 2023 over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over het professionele rijonderricht’, opmerking 7.

¹¹ Adv.RvS 42.202/3 van 20 februari 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘tot bepaling van de bijdragen te betalen in het kader van artikel 30, § 6 van de wet van 7 mei 2004 inzake experimenten op de menselijke persoon’, opmerking 4.2.

¹² Vgl. adv.RvS 68.243/1-2-3-4 van 10 november 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 20 december 2020, met betrekking tot het onderwerpen aan een retributie van de “herinspectie” na vaststelling van een inbreuk en het indienen van een preventief en correctief actieplan. Daarbij werd aangegeven dat “[i]n een dergelijke situatie, waarin de overheid zich niet beperkt tot het vaststellen van inbreuken en het vervolgens intrekken van de vergunning, maar in interactie met de vergunninghouder de conformiteit met de relevante regelgeving waarborgt, mag worden aangenomen dat daadwerkelijk een dienst wordt gepresteerd ten voordele van de vergunninghouder waarvoor een retributie kan worden gevorderd.”

voorbehoud worden gemaakt. Ook de opmerkingen 5 en 20 dienen onder dit voorbehoud te worden gelezen.

5. De artikelen 46, § 4, en 88, § 4, van het ontwerp bepalen dat de Natura 2000-toelating, de Natura 2000-goedkeuring, respectievelijk de vergunning¹³ kan worden geschorst of opgeheven, dan wel de geldingsduur ervan ingekort, bij gebrek aan tijdige betaling van de retributie en na ingebrekestelling.¹⁴

Deze regeling staat op gespannen voet met artikel 22 van de wet van 11 december 2022 (dat voor artikel 88 mede als rechtsgrond wordt aangehaald), luidens hetwelk een vergunning kan worden opgeschort, opgeheven of ingetrokken indien uit het monitoringsprogramma of de permanente milieueffectonderzoeken blijkt dat zich nieuwe nadelige gevolgen of schade voor het marien milieu hebben voorgedaan. De wet voorziet niet in gelijkaardige mogelijkheden bij het niet-tijdig betalen van retributies.

Die sanctie op het niet betalen van de retributie moet bijgevolg telkens worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Duidelijkheid van de regeling – verslag aan de Koning

6. Het om advies voorgelegde ontwerp voorziet in de gedeeltelijke (soms in afwijkende bewoordingen)¹⁵ omzetting van diverse Europese richtlijnen, waarbij enerzijds de regeling inzake de passende beoordeling en het verkrijgen van een toelating, respectievelijk goedkeuring voor activiteiten en plannen in Natura 2000-gebieden, en anderzijds de aanvraagprocedure voor een milieuvergunning of vergunning continentaal plat (met inbegrip van de vereiste milieueffectbeoordeling) wordt vastgesteld. Sommige van deze aspecten zijn met elkaar verweven, waarbij niet steeds duidelijk is hoe ver deze verwevenheid strekt.

6.1. Zo bepaalt artikel 21, § 2, van het ontwerp dat indien voor een project zowel een Natura 2000-toelating als een vergunning of een vergunning continentaal plat nodig is, het

¹³ Artikelen 101, § 2, en 104, § 1, van het ontwerp stipuleren dat deze bepalingen niet van overeenkomstige toepassing zijn op de vergunningen continentaal plat.

¹⁴ Gevraagd op welke concrete periode van de monitoring een bepaalde retributie betrekking heeft, antwoordde de gemachtigde: “De monitoring wordt project per project bepaald, omdat elk project zijn eigen accenten en specifieke eigenschappen heeft. Het bepalen van de monitoring zal in de praktijk grotendeels overeenkomen met het systeem van de monitoring bij de milieuvergunning. In de praktijk wordt er meestal jaarlijks een bedrag gevraagd van de toelatingshouder. Hoe dat bedrag bepaald wordt (soms verschillend bedrag per fase van het project) en op welke dag van het jaar dit bedrag wordt betaald, wordt vastgesteld in de voorwaarden van de toelating. De monitoring zal dus starten voor of na de eerste betaling van de retributie en wordt doorlopend uitgevoerd, met dan telkens jaarlijkse betalingen. Er zijn ook Natura 2000-toelatingen en -goedkeuringen waar geen monitoring wordt voorzien.” In geval van betwisting “zal [de toelatingshouder] in de praktijk de betwisting van de retributie schriftelijk melden aan de BMM. Deze betwisting kan door de toelatingshouder ook nog expliciet vermeld worden in de procedure voorzien in artikel 46, §4: ‘opmerkingen en bezwaren en eventuele vraag om gehoord te worden’. De minister beslist dan of de geldingsduur wordt ingekort of de toelating of goedkeuring wordt geschorst of opgeheven.”

¹⁵ Zie opmerkingen 7.2 tot 7.5.

behandelen van een Natura 2000-toelating verloopt “volgens de termijnen” bepaald voor de procedure voor het verkrijgen van een vergunning.

De gemachtigde lichtte de verhouding tussen de procedure tot het verkrijgen van een Natura 2000-toelating en een vergunning als volgt toe:¹⁶

“Voor de integratie van deze twee procedures, in uitvoering van artikel 2, lid 3 van de project-MER richtlijn, is besloten dat de aanvraag tot Natura 2000-toelating herkenbaar geïntegreerd wordt in het milieueffectenbeoordelingsrapport zodat er maar één aanvraagprocedure nodig is. De BMM maakt een gemotiveerde conclusie op en maakt tegelijkertijd de passende beoordeling op. De minister neemt dan ook beide besluiten tot milieuvergunning en tot Natura 2000-toelating op hetzelfde moment, zodat de aanvrager beide tegelijk kan ontvangen.

Het is dus de bedoeling om deze gelijktijdig te behandelen om de administratieve last voor aanvragers te verlagen, maar de inhoud en beoordeling apart te houden door de aparte doelstellingen die beoogd worden (zie vorige vraag): er wordt dus een apart document ‘ontwerp passende beoordeling’ door de aanvrager opgesteld, een apart document ‘passende beoordeling’ door BMM en een apart ministerieel besluit tot Natura 2000-toelating.

Dit betekent dat de termijnen voor het behandelen van een Natura 2000-toelating gelijkgeschakeld worden met de termijnen van de milieuvergunning (de Natura 2000-toelating volgt de termijnen van de milieuvergunning). In de praktijk kan er immers wel informatie uit bv. de passende beoordeling nuttig blijken voor de milieuvergunning ondanks de afzonderlijke doelstellingen. Wel moet de procedure zelf van artikel 21 e.v. nog steeds gevolgd worden: screeningsnota, inhoud ontwerp passende beoordeling volgens artikel 23, retributie, nemen van de beslissing en afwijkmogelijkheid artikel 29.”

6.2. Zoals in opmerking 7 wordt uiteengezet, wordt in verschillende bepalingen van het ontwerp voorzien in de omzetting van Europese richtlijnen, waarbij een afwijkend begrippenkader wordt gehanteerd. Uit de toelichting die door de gemachtigde op deze punten werd verschaft, blijkt dat zulks doorgaans is ingegeven door het oogmerk om de begrippen en bepalingen van de omgezette richtlijnen te verduidelijken, zonder aan hun draagwijdte te willen tornen. Dat blijkt evenwel niet steeds duidelijk uit de gehanteerde bewoordingen, zodat deze werkwijze tot rechtsonzekerheid aanleiding kan geven.

6.3 Meer algemeen moet worden opgemerkt dat het te nemen besluit een nieuw basisbesluit wordt waarin verschillende bestaande regelingen worden geïntegreerd, en waarin verschillende belangrijke beleidskeuzes worden gemaakt. Zoals uit de onderstaande artikelsgewijze bespreking zal blijken, moeten een aantal van die keuzes bijkomend worden toegelicht en verantwoord.

6.4. Bijgevolg zullen de stellers van het ontwerp een verslag aan de Koning moeten opstellen ter aanvulling van het te nemen besluit, waarin deze aspecten nader worden toegelicht.

¹⁶ Zie ook de artikelen 21, 53 en 54 van het ontwerp.

B. Overeenstemming met internationale en Europese rechtsinstrumenten

7. Het ontwerp voorziet in de gedeeltelijke omzetting van diverse Europese richtlijnen.¹⁷

7.1. In de omzetting van, en verwijzing naar, deze richtlijnen zijn een aantal onnauwkeurigheden geslopen. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de verwijzingen naar richtlijn 92/43/EEG in de Nederlandse taalversie van artikel 1, § 1, en artikel 3, 15°, van het ontwerp, die dienen te worden verbeterd.¹⁸ Bovendien moet in artikel 3, 31°, van het ontwerp ook de omschrijving van het verdrag ‘inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband’, gedaan te Espoo op 25 februari 1991 (hierna: Verdrag van Espoo) worden verbeterd.¹⁹

7.2. Daarenboven worden een aantal begrippen omgezet met een afwijkende draagwijdte (zie opmerkingen 7.3 tot 7.5), terwijl andere begrippen worden geparafraseerd (zie bijvoorbeeld artikel 3, 18° en 19°, van het ontwerp; zie ook artikel 23, § 2, waar sprake is van het “in gedrang brengen” van de instandhoudingsdoelstellingen).

Het verdient in het algemeen aanbeveling de in een richtlijn gebruikte terminologie over te nemen in het nationale recht,²⁰ tenzij in de nationale rechtsorde een andere, meer tot het courante taalgebruik behorende term wordt gebruikt waarvan de betekenis samenvalt met die van de term uit de richtlijn. In de andere gevallen bestaat er kans op verwarring als de terminologie van de richtlijn niet letterlijk wordt overgenomen. Het gebruik van een andere term is in principe ook mogelijk wanneer die een bredere betekenis heeft dan de in de richtlijn gebezigde term en de bepalingen van de richtlijn zich daar niet tegen verzetten. In dat geval is de nationale regeling breder dan de door de richtlijn beoogde regeling.

Hoewel lidstaten bijgevolg niet *a priori* tot letterlijke omzetting zijn verplicht en eventueel een analoog begrippenkader kunnen hanteren dat nauwer aansluit bij de eigenheid van

¹⁷ Zie artikel 1 van het ontwerp. Het betreft de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: Habitatrichtlijn) (eerste paragraaf), richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 ‘inzake het behoud van de vogelstand’ (tweede paragraaf), richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’, zoals gewijzigd door richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten’ (derde paragraaf), en richtlijn 2018/2001/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen’, zoals gewijzigd door de richtlijn 2023/2413/EU van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 ‘tot wijziging van Richtlijn 2018/2001/EU, Verordening 2018/1999/EU en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn 2015/652/EU van de Raad’ (vierde paragraaf).

¹⁸ Het Nederlandstalige opschrift van de richtlijn luidt: “Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’”, en niet het in het ontwerp gebezigde “Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora’”.

¹⁹ Er moet meer bepaald worden verwezen naar “het verdrag inzake *milieu-effectrapportage* in grensoverschrijdend verband” en niet, zoals in artikel 3, 31°, het ontwerp aangeduid, “het verdrag inzake *milieueffectrapportage* in grensoverschrijdend verband”.

²⁰ Voor zover er geen discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de richtlijn bestaat.

de nationale rechtsorde, moet er wel op worden toegezien dat daarmee geen onduidelijke, onjuiste of onvolledige omzetting van de richtlijn wordt bewerkstelligd.

7.3.1. Zo blijkt de term “plan”, gedefinieerd in artikel 3, 11°, van het ontwerp, bedoeld om aansluiting te zoeken bij de term “plannen en programma’s” in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’.²¹ Richtlijn 2001/42/EG wordt evenwel niet omgezet door het ontwerp, en op de vraag of het begrip “plan” in de zin van de Habitatrichtlijn een analoge draagwijdte heeft aan het begrip “plannen en programma’s” in de zin van richtlijn 2001/42/EG, bestaat nog geen eenduidig antwoord.²²

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie, waarin het Hof het verband tussen het begrip “project” in de (toenmalige)²³ richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 ‘betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’, respectievelijk richtlijn 2011/92/EU en hetzelfde begrip in de Habitatrichtlijn verduidelijkte, blijkt echter minstens voor wat projecten betreft dat het begrip “projecten” in de zin van de Habitatrichtlijn ruimer dient te worden uitgelegd. Het begrip “project” in de zin van de richtlijnen 85/337/EG, respectievelijk 2011/92/EU werd daarbij wel relevant geacht voor de verduidelijking van het begrip “plan of project” in de zin van de Habitatrichtlijn,²⁴ maar het gegeven dat een activiteit niet onder de notie “project” in het kader van de richtlijnen inzake

²¹ De gemachtigde verduidelijkte de afwijkingen van de definitie van “plannen en programma’s” in richtlijn 2001/42/EG als volgt: “Artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn spreekt expliciet over ‘elk plan’. Om duidelijker te maken wat hier allemaal onder verstaan wordt, is er ook gekeken naar de definitie van plan voorzien in artikel 2. a) van richtlijn 2001/42/EG om zo coherentie te hebben met andere Europese richtlijnen en onder meer de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu. Ook plannen met private initiatiefnemers maar medegefinancierd door een overheidsinstelling moeten dus hieronder vallen: de overheid ondersteunt de private partner om deze plannen te realiseren. Ook een dergelijk plan dient een Natura 2000-goedkeuring aanvragen indien dit plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Medegefinancierd door de gefedereerde entiteiten: op basis van de Bijzondere Wet op de hervorming van de instellingen van 1980 heeft de federale staat de residuaire bevoegdheid op zee, waaronder het marien milieubeleid. Het Vlaams Gewest beschikt over toegewezen bevoegdheden, zoals havens en zeewering. Plannen die Vlaanderen opstelt in het kader van kustverdediging kunnen een impact hebben op federale Natura 2000-gebieden (bv. Kustvisie <https://www.vlaanderen.be/departement-mobiliteit-en-openbare-werken/infrastructuurprojecten/kustvisie>; dit voorbeeld valt wel niet onder de medefinanciering). In het kader van het federaal loyauteitsbeginsel en de verplichtingen voortvloeiend uit de Habitat- en Vogelrichtlijn, dient de federale staat de significante impact van dergelijke plannen op de Natura 2000-gebieden te beoordelen.”

²² Het Hof van Justitie heeft dit punt nog niet verduidelijkt in zijn rechtspraak. Zie voor de verhouding tussen de werkingssfeer van de plan-MER-plicht en de passende beoordeling: artikel 3, lid 2, b), van richtlijn 2001/42/EG; HvJ 21 juni 2012, *Sylogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton*, C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378, punten 19 en 22 tot 24 en HvJ 12 juni 2019, *CFE*, C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483, punten 51 en 52.

²³ Inmiddels opgeheven door richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’. De definitie van het begrip “projecten” in artikel 1, lid 2, a), van richtlijn 2011/92/EU is identiek aan de definitie van dat begrip in artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337/EG.

²⁴ HvJ 7 september 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punten 26 en 27; HvJ 14 januari 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10, punt 38 en HvJ 7 december 2023, *Latvijas valsts meži*, C-434/22, ECLI:EU:C:2023:966, punten 36 en 37.

milieueffectbeoordeling kan worden gebracht, neemt op zichzelf niet weg dat deze activiteit kan worden gekwalificeerd als een “plan of project” in de zin van de Habitatrichtlijn.²⁵

De stellers van het ontwerp moeten in het licht hiervan de invulling van het begrip “plan” heroverwegen, en minstens de door hen beoogde draagwijdte ervan toelichten in het verslag aan de Koning.

7.3.2. Tevens worden de definities van “staat van instandhouding van een natuurlijke habitat” en “staat van instandhouding van een soort” uit artikel 1, e), en i), van de Habitatrichtlijn herwerkt, en onder artikel 3, 17°, van het ontwerp in een eengemaakt begrip “staat van instandhouding” gegoten.

De gemachtigde lichtte deze keuze als volgt toe:

“Voor de leesbaarheid werden deze twee definities samengenomen, zodat artikel 15 ook eenvoudiger kon geschreven worden voor zowel habitats als soorten.”

De in artikel 3, 17°, van het ontwerp gehanteerde eengemaakte definitie lijkt echter niet voldoende oog te hebben voor de onderscheidende kenmerken in de definities zoals deze zijn opgenomen in de Habitatrichtlijn. Zo heeft de “staat van instandhouding” enkel betrekking op de invloeden op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende soorten, terwijl de “staat van instandhouding van een soort” overeenkomstig de Habitatrichtlijn betrekking heeft op “het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken”. Ook de zinsnede “invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen *in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort*” wordt niet correct tot uiting gebracht in artikel 3, 17°, van het ontwerp.

Het verdient aanbeveling een nauwere aansluiting te behouden met de begrippen zoals gedefinieerd in de Habitatrichtlijn, en de beoogde draagwijdte van die begrippen toe te lichten in het verslag aan de Koning.

7.3.3. Artikel 3, 21°, van het ontwerp stipuleert dat onder de te beschermen soorten ook “de trekvogels die geregeld voorkomen in de zeegebieden en die niet in bijlage I van de Vogelrichtlijn worden vermeld” worden begrepen. Gevraagd over welke trekvogels het dan gaat en waarom met een dergelijke open definitie wordt gewerkt, antwoordde de gemachtigde:

“Om zoveel mogelijk vogels onder de definitie te brengen: er zijn ook trekvogels die niet in bijlage I worden vermeld maar wel moeten worden beschermd volgens artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn ‘de lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels’.”

Aangezien de instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen die moeten worden genomen afgestemd zullen moeten worden op de te beschermen soorten die aanwezig zijn boven het zeegebied, verdient het aanbeveling deze in het ontwerp te identificeren, of minstens in het

²⁵ HvJ 7 november 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA*, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punten 65 en 66; HvJ 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, punten 123 en 124 en HvJ 9 september 2020, *Friends of the Irish Environment*, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, punt 29.

verslag aan de Koning aan de hand van voorbeelden te verduidelijken op welke soorten wordt bedoeld.

7.4. Artikel 13, § 2, van het ontwerp stelt dat elke federale overheidsdienst de “nodige maatregelen” neemt om “elke verslechtering” van de kwaliteit van de te beschermen habitats en van de habitats van soorten en elke significante verstoring van de te beschermen soorten te vermijden in de gebieden waarvoor de “Europese procedure tot aanduiding als gebied van communautair belang loopt”.

Deze bepaling vormt de gedeeltelijke omzetting van artikel 4, lid 5, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, derde alinea, en artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn, overeenkomstig welke bepalingen de lidstaten, vanaf het ogenblik van de opname van een gebied op de lijst van gebieden van communautair belang door de Europese Commissie, passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

7.4.1. De zinsnede “gebieden waarvoor de Europese procedure tot aanduiding als gebied van communautair belang loopt” verruimt de beschermingsperiode waarin de Habitatrichtlijn voorziet. Een dergelijke uitbreiding van de beschermingsperiode kan dan ook worden gebillijkt.

7.4.2. Gevraagd welke juridische draagwijdte toekomt aan de zinsnede “neemt de nodige maatregelen”, antwoordde de gemachtigde:

“Het valt te lezen als een doelstellingsbepaling. Ook zou de nuance in dit artikel moeten worden opgenomen dat dit ‘binnen de hun toegewezen bevoegdheden’ van de federale overheidsdiensten moet zijn.

Rekening houdend met deze vraag, kan worden ingevoegd dat elke federale overheidsdienst ‘zoveel mogelijk’ de nodige maatregelen neemt ‘binnen de haar toegewezen bevoegdheid’ om elke verslechtering ... te vermijden.”

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie is echter meermaals gebleken dat het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn dient te worden begrepen als een resultaatsverbintenis, en niet als een – zoals de stellers van het ontwerp schijnen te veronderstellen – eerder vrijblijvende doelstellingsbepaling.²⁶ De door de gemachtigde voorgestelde aanvulling met de zinsnede “zoveel mogelijk” kan dan ook niet worden aanvaard.

7.4.3. Gewezen op de discrepantie in de gehanteerde terminologie “verslechtering” in de Habitatrichtlijn versus “elke verslechtering” in het ontwerp, stelde de gemachtigde:

“Dit moet gezien worden als een verduidelijking in plaats van een verstrenging. De Habitatrichtlijn stelt in artikel 6, 3 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit ‘niet verslechtert’. ‘Elke verslechtering’ vonden we duidelijker dan ‘niet verslechtert’.”

²⁶ HvJ 13 juni 2002, *Commissie t. Ierland*, C-117/00, ECLI:EU:C:2002:366, punten 32 en 33; HvJ 20 oktober 2005, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, punt 33; HvJ 20 september 2007, *Commissie t. Italië*, C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532, punten 92 tot 96 en HvJ 3 april 2014, *Cascina Tre Pini*, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214, punten 32 tot 34.

Deze formulering lijkt wel in lijn te liggen met de draagwijdte die het Hof van Justitie aan artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn toedicht, zodat deze kan worden aanvaard.²⁷

7.5. Artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of prioritaire soort is, alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen worden aangevoerd om een plan of project bij ontstentenis van alternatieve oplossingen alsnog uit te voeren, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied.

Artikel 29, § 1, 2°, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat het project “significante gevolgen [moet hebben] voor een prioritaire natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort”, en dus niet voor “een gebied met een prioritair type habitat of soort.”

Dit verschil dient te worden weggewerkt.²⁸

8. Het ontwerp is op diverse punten niet in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag van Espoo (opmerking 8.1) en het verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus; opmerking 8.2).

8.1. Artikel 2, lid 8, van het Verdrag van Espoo bepaalt dat “[d]e bepalingen van dit Verdrag (...) geen afbreuk [doen] aan het recht van partijen nationale wetten, regelingen, bestuurlijke bepalingen of algemeen aanvaarde rechtspraktijken toe te passen ter bescherming van informatie waarvan de verschaffing schadelijk zou zijn voor industriële geheimen en handelsgeheimen of voor de nationale veiligheid.”

Zodoende vormt de uitzonderingsgrond, waarin wordt voorzien onder artikel 2, lid 8, van het Verdrag, de “nationale veiligheid” (“sécurité nationale”), en niet, zoals in artikel 68 van het ontwerp bepaald, het aanzienlijk ruimere begrip “openbaar belang” (“intérêt public”). De gemachtigde verklaarde daaromtrent:

“De rechtsgrond van dit artikel is artikel 10 van Richtlijn 2011/92, die “openbaar belang” (“public interest”) vermeldt.”

Artikel 10, eerste alinea, van richtlijn 2011/92/EU luidt inderdaad:

“De bepalingen van deze richtlijn doen niet af aan de verplichting van de bevoegde instanties tot inachtneming van de door de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de geldende rechtspraktijk opgelegde beperkingen ter bescherming van het

²⁷ HvJ 24 juni 2021, *Spanje t. Spanje*, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, punten 133 en 134 en 152 tot 154.

²⁸ De gemachtigde gaf weliswaar aan dat beide formuleringen volgens de stellers van het ontwerp een identieke lading dekken, maar daarover lijkt twijfel te kunnen bestaan. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat een gevolg voor een “gebied met een prioritaire soort” ook kan slaan op bijvoorbeeld broedplaatsen of foerageergebieden van dergelijke soorten, terwijl gevolgen voor de prioritaire soort als dusdanig ook restrictiever geïnterpreteerd zou kunnen worden. De gemachtigde bevestigde dat, indien nodig, de formulering zou worden aangepast.

industrieel en het handelsgeheim, met inbegrip van de intellectuele eigendom, en van het openbaar belang.”

Waar het begrip “openbaar belang” in de zin van richtlijn 2011/92/EU een ruimere draagwijdte zou beogen dan het begrip “nationale veiligheid” in de zin van het Verdrag van Espoo, zal, gelet op plicht om het secundaire Unierecht zoveel als mogelijk uit te leggen in overeenstemming met internationale verdragen waarbij de Europese Unie partij is,²⁹ evenwel nog steeds aan deze laatste, striktere, voorwaarde voldaan moeten worden om beperkingen aan te brengen aan de informatie-uitwisseling met andere partijen bij het Verdrag. Dit dient te worden verbeterd.

8.2. Artikel 3, 10°, van het ontwerp definieert het begrip “betrokken publiek” als “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon, alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk kan ondervinden van of belanghebbende is bij elke vorm van besluitvorming over een vergunning; niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en over rechtspersoonlijkheid beschikken worden geacht betrokken publiek te zijn”.

Artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat het betrokken publiek moet worden begrepen als “het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, *milieubesluitvorming*”.

Daarover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het is inderdaad de bedoeling om dit ook toepassing te laten hebben op de vergunning continentaal plat. De woorden ‘of een vergunning continentaal plat’ zullen worden toegevoegd aan deze definitie.

De definitie is niet van toepassing op Natura 2000-toelating of -goedkeuring. Hier is niet uitdrukkelijk voorzien wie beroep kan aantekenen zodat de algemene bestuursrechtelijke regels gelden.”

Met de toevoeging van de woorden “of een vergunning continentaal plat” kan worden ingestemd.

Het valt inderdaad op te merken dat de inspraakmogelijkheden geboden worden aan het “publiek”,³⁰ en niet aan het “betrokken publiek”, zodat dit laatste begrip enkel gebruikt wordt

²⁹ K. Lenaerts en P. Van Nuffel; T. Corthaut (ed.), *EU Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2021, 696, nr. 26.002, onder verwijzing naar HvJ 10 september 1996, *Commissie t. Duitsland*, C-61/94, ECLI:EU:C:1996:313, punt 52; HvJ 14 juli 1998, *Safety High Tech*, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352, punt 22; HvJ 1 april 2004, *Bellio F.lli*, C-286/02, ECLI:EU:C:2004:212, punt 33; HvJ 7 juni 2007, *Řízení Letového Provozu*, C-335/05, ECLI:EU:C:2007:321, punten 14-21; HvJ 19 februari 2009, *Soysal en Savatli*, C-228/06, ECLI:EU:C:2009:101, punt 59; HvJ 6 mei 2010, *Walz*, C-63/09, ECLI:EU:C:2010:251, punt 22; HvJ 12 mei 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, punt 41; HvJ 11 april 2013, *HK Danmark*, C-335/11, ECLI:EU:C:2013:222, punten 28-32; HvJ 1 december 2016, *Daouidi*, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917, punten 40-41; HvJ 10 november 2016, *Vereniging Openbare Bibliotheken*, C-174/15, ECLI:EU:C:2016:856, punten 31-33; HvJ 7 mei 2020, *LG*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, punten 46-49 en HvJ 8 september 2020, *Recorded Artists Actors Performers*, C-265/19, ECLI:EU:C:2020:677, punt 62.

³⁰ Door artikel 3, 9°, van het ontwerp gedefinieerd als “een of meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen alsook de verenigingen, organisaties of groepen van natuurlijke personen of rechtspersonen”. Aangezien dit begrip ruimer is dan het “betrokken publiek” in de zin van het Verdrag van Aarhus, kan dit gebruik worden gebillijkt.

voor het instellen van beroep tegen een vergunning of een vergunning continentaal plat.³¹ De vraag rijst of het omwille van de duidelijkheid en de coherentie van de regeling niet beter zou zijn de definitie van “betrokken publiek” uit te breiden en in overeenstemming te brengen met deze van het Verdrag van Aarhus, en een gelijkaardige vermelding van de beroepsmogelijkheden te voorzien voor Natura 2000-toelatingen en -goedkeuringen.

C. Delegaties

9.1. Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel voorbehouden aan de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

9.2. Luidens artikel 18 van het ontwerp neemt de minister de nodige instandhoudingsmaatregelen, gericht op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen (eerste paragraaf), alsook de “nodige stappen” om elke verslechtering van de kwaliteit van de te beschermen habitats en van de habitats van soorten en elke significante verstoring van de te beschermen soorten te vermijden (tweede paragraaf). Daartoe kan hij “onder meer” acties voor natuurherstel of -beheer ondernemen, en bepaalde activiteiten verbieden of aan voorwaarden onderwerpen (derde paragraaf).

Gevraagd naar de bijkomstige of detailmatige aard van deze delegaties, inzonderheid gelet op de enuntiatieve opsomming van bevoegdheden die aan de minister worden gedelegeerd, antwoordde de gemachtigde:

“Paragraaf 1 en paragraaf 2 zijn omzettingen van artikel 6 lid 1 en lid 2 van de Habitatrichtlijn.

Paragraaf 3 is een verduidelijking van paragraaf 1 en 2 van artikel 18. Op deze manier wordt reeds in detail geregeld welke instandhoudingsmaatregelen de minister mag nemen. De beleidsvrijheid is hierdoor ingeperkt: de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden behaald door de maatregelen, of de maatregelen moeten ‘elke verslechtering’ tegengaan. Enkel in deze twee gevallen kan de minister acties voor natuurherstel of -beheer ondernemen (zoals oesterbankherstel, herstel grindbedden, opruiming wrakken en marien zwerfafval) of indien nodig bepaalde activiteiten verbieden of aan voorwaarden onderwerpen.

De situatie op zee is uitzonderlijk. Voor een optimale bescherming van het marien milieu en gelet op het gebrek aan eigendomsrecht op de Noordzee, is de minister praktisch het best geplaatst om te beslissen om over te gaan tot bv. oesterbankherstel of opruiming marien zwerfafval. Het is praktischer en eenvoudiger om de minister de instandhoudingsmaatregelen te laten nemen dan via een koninklijk besluit

³¹ Het ontwerp voorziet nergens in een specifieke beroepsmogelijkheid, zodat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van deze beroepen.

Er worden hierdoor geen te verregaande delegatie tot stand gebracht omdat de beleidsruimte wordt ingeperkt door hetgeen voorzien in het ontwerp-KB.

Indien gewenst kan ‘2° bepaalde activiteiten verbieden of aan voorwaarden onderwerpen’ van artikel 18, §3 geschrapt worden, aangezien op dit vlak overlap is met de Natura 2000-toelating.

Deze woorden ‘onder meer’ zijn ingevoegd om te vermijden dat in de toekomst nog andere instandhoudingsmaatregelen zouden kunnen worden genomen worden die niet opgesomd staan in paragraaf 3. Indien gewenst kan ‘onder meer’ geschrapt worden.”

Een delegatie aan de minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, hetgeen impliceert dat die aangelegenheden exhaustief worden vermeld, wat thans niet het geval is. De aangelegenheden die aan de minister worden gedelegeerd moeten nader worden gepreciseerd.

9.3. Artikel 19, §§ 1 en 6, van het ontwerp machtigen de minister om een ontwerp-beheerplan en een beheerplan vast te stellen of te herzien.³² De gemachtigde lichtte dat als volgt toe:

“Het beheerplan bestond reeds in het KB van 7 oktober 2016.

Het beheerplan is geen ministerieel besluit, het is een beleids- en communicatiedocument.

Een beheerplan wordt algemeen gebruikt binnen het beheer van beschermd gebieden en het gebruik ervan wordt aangeraden door de Europese Commissie. Een beheerplan geeft een stand van zaken aan, verwijst naar de doelen, bundelt alle instandhoudingsmaatregelen voor een bepaald beschermd gebied en kan makkelijk ingezet worden om stakeholders te informeren en te betrekken, onder meer via de publieke raadpleging.

In dit ontwerp-KB wordt in detail geregeld wat dat ontwerp-beheerplan moet bevatten. De publieksraadpleging zorgt voor extra controle. Zoals reeds aangegeven is dit geen besluit van de minister dus bevat het geen voor derden bindende verplichtingen.”

Er rijzen geen bezwaren tegen de opmaak van een dergelijk beheerplan door de minister. Niettemin verdient het aanbeveling om de rol van de minister te verduidelijken in het verslag aan de Koning.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. De aanhef dient te worden aangepast in het licht van de opmerkingen 3 tot 5 over de rechtsgrond.

³² De notie “beheerplan” of “ontwerp-beheerplan” komt voor het overige noch in de wet van 11 december 2022, noch in het ontwerp terug.

Artikel 3

11. Artikel 3 van het ontwerp bevat een aantal overbodige definities. Teneinde de vlotte leesbaarheid van het geheel niet in het gedrang te brengen, zouden deze beter worden geschrapt.³³

12. Gevraagd hoe de zinsnede “of elke andere vorm van geschikte digitale communicatie” in artikel 3, 4°, van het ontwerp dient te worden begrepen, antwoordde de gemachtigde:

“Technologie is heel vatbaar voor snelle evolutie. Waar momenteel e-mail nog steeds het meest courante communicatiemiddel is, worden er nu ook al vaak dossiers overgemaakt via bv. WeTransfer en Dropbox door de soms omvangrijke aard van dergelijke dossiers. Er wordt dus gepoogd om dergelijke praktijken ook toe te laten, maar te kwalificeren door het woord ‘geschikt’. Dit dient gelezen te worden als ‘geschikt en gangbaar in een professionele context’, waarbij er toch een intentie is om een dijk te stellen aan bv. vragen of aanvullingen die per sms of WhatsApp-bericht zouden gestuurd te worden. Het limitatief opsommen van bestaande geschikte digitale communicatie zou echter het risico met zich meebrengen dat nieuwe evoluties niet gevat worden of bestaande middelen failliet gaan of naamsveranderingen ondergaan.”

Er lijkt bijgevolg veeleer te worden bedoeld op “elke andere geschikte vorm van digitale communicatie”. De definitie moet in die zin worden geherformuleerd.

13. In artikel 3, 38°, van het ontwerp wordt het begrip “niet-substantieel” gedefinieerd als “niet essentieel of geen belangrijke weerslag [hebbend] op de vergunde activiteit”. Gevraagd hoe dit begrip dient te worden begrepen, antwoordde de gemachtigde:

“Er worden zeer veel verschillende activiteiten geviseerd door dit KB, en tijdens de uitbating willen vergunninghouders ook veranderingen doorvoeren aan de vergunde activiteit. Het is de bedoeling om een zekere beoordelingsmarge hierover te behouden om te beoordelen welke veranderingen een wijziging van de vergunning behoeven en welke een volledig nieuwe vergunningsaanvraag.

Een voorbeeld van ‘niet essentieel of geen belangrijke weerslag’: de activiteit blijft een windmolenpark maar de vergunninghouder wil een monopile fundering wijzigen in een gravity based fundering: dit heeft geen belangrijke weerslag op de vergunde activiteit omdat deze activiteit blijft bestaan uit de productie van energie door een windmolenpark met hetzelfde vermogen. Deze verandering heeft dus ‘geen belangrijke weerslag’. Qua inname van de bodem geeft dit wel een groter nadeel voor het milieu dan de oorspronkelijk vergunde monopile dus is een wijziging van de vergunning nodig.

Een voorbeeld van ‘essentieel’: er is een vergunning verkregen voor de uitbating van een windpark, dus voor windenergie. De vergunninghouder wil daarna ook een omzetting doen naar de productie van waterstof. Dit is een totaal andere activiteit dan een windpark, dus is hier een nieuwe vergunningsaanvraag nodig en is er geen wijziging van de vergunning mogelijk.”

³³ Enerzijds zijn er een aantal definities die reeds voorkomen in de wet van 11 december 2022 en daar worden omschreven voor toepassing “[i]n deze wet en in de op grond ervan genomen uitvoeringsbesluiten”, zoals ‘de minister’ (5°), ‘BMM’ (6°) en ‘dienst Marien Milieu’ (7°). Anderzijds zijn een aantal definities opgenomen die niets meer zijn dan de spraakgebruikelijke betekenis van bekende begrippen, zoals ‘dag’ (2°), ‘digitaal’ (4°), ‘voorwaarden’ (27°) en ‘aanbevelingen’ (28°).

Ook deze verduidelijking zou best worden opgenomen in het verslag aan de Koning.

14. In artikel 3, 39°, van het ontwerp wordt een definitie opgenomen van de “wet continentaal plat”, waarbij verwezen wordt naar de wetshistoriek van deze wet. Hierdoor zou de indruk gewekt kunnen worden dat een statische verwijzing naar deze wet beoogd wordt. De gemachtigde bevestigde dat dit niet het geval is en dat de wetshistoriek uit de definitie zal worden gelicht.

Artikel 16

15. Uit artikel 4, lid 4, van de Habitatrichtlijn leidt het Hof van Justitie, mede gelet op de context en het doel van die bepaling, af dat de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van de instandhoudingsprioriteiten zo spoedig mogelijk moeten plaatsvinden, en in elk geval uiterlijk zes jaar na het moment waarop een gebied volgens de procedure van lid 2 van dit artikel van communautair belang is verklaard. Deze termijn geldt ook voor de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, aangezien deze noodzakelijk zijn om deze prioriteiten vast te stellen en dus aan de vaststelling daarvan moeten voorafgaan.³⁴

De bij artikel 16 opgelegde termijn voor de aanname van de instandhoudingsdoelstellingen, te weten “ten laatste zes jaar na de definitieve aanwijzing van een Natura 2000-gebied” is hiermee niet in overeenstemming.

De gemachtigde stelde daarover het volgende:

“Er zal rekening gehouden worden met deze opmerking. We stellen voor om de zinsnede ‘na de definitieve aanwijzing van een Natura 2000-gebied zoals bepaald in artikel 11, §5 en artikel 12, §2’ uit artikel 16 te vervangen in ‘na de definitieve aanwijzing van een speciale beschermingszone voor vogels zoals bepaald in artikel 11, §4 en ten laatste zes jaar nadat de Europese Commissie een speciale zone voor natuurbehoud van communautair belang heeft verklaard’.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 51

16. Het opstellen van het milieueffectbeoordelingsrapport gebeurt door een coördinator die beschikt over “de nodige bekwaamheid”. Gevraagd waaruit die bekwaamheid blijkt, en hoe deze kan worden aangetoond, stelde de gemachtigde:

“Gelet op de grootte van de projecten en de uitzonderlijke situatie op zee zijn dit in de praktijk studie bureaus met de nodige ervaring met activiteiten op zee en wetenschappelijke kennis van het marien milieu.

³⁴ Zie o.a.: HvJ 21 september 2023, *Commissie t. Duitsland*, C-116/22, ECLI:EU:C:2023:687, punten 105 en 106; HvJ 29 juni 2023, *Commissie t. Ierland*, C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524, punten 64 en 65 en HvJ 17 december 2020, *Commissie t. Griekenland*, C-849/19, ECLI:EU:2020:1047, punten 46 tot 53.

Artikel 5, lid 3, a) van de project-MER richtlijn stelt dat de vergunningsaanvrager dient te waarborgen dat het milieueffectbeoordelingsrapport wordt opgesteld door bekwame deskundigen. Het is dus de verantwoordelijkheid van de aanvrager om een coördinator aan te stellen met de nodige bekwaamheid, zodat een kwalitatief en volledig milieueffectbeoordelingsrapport wordt opgesteld dat voldoet aan alle vereisten van artikel 55, om te vermijden dat de aanvraag onontvankelijk wordt verklaard. Zonder de nodige kennis van het marien milieu en de specifieke situatie op zee zal de coördinator niet over de nodige bekwaamheid beschikken en zal dit leiden tot een onvolledig milieueffectbeoordelingsrapport dat onontvankelijk zal worden verklaard conform artikel 57.”

Er worden geen erkenningsvereisten gesteld, zodat de gebezigde formulering kan worden aanvaard. De draagwijdte van die bepaling wordt niettemin het best toegelicht in het verslag aan de Koning.

Artikel 52

17. Gevraagd of beoogd wordt een bindend karakter te verlenen aan het voorafgaandelijk advies dat de wetenschappelijke dienst Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee van het Koninklijk Instituut voor Natuurwetenschappen (hierna: BMM) kan afleveren over de wijze waarop het milieueffectbeoordelingsrapport moet worden uitgewerkt, stelde de gemachtigde:

“Er zijn nadien nog aanvullingen mogelijk van het milieueffectbeoordelingsrapport (zie artikel 70 waar BMM nog zelf aanvullingen kan doen of de aanvrager verzoeken om aanvulling en bijwerking van het milieueffectbeoordelingsrapport).”

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in het ontwerp te verduidelijken dat het een niet-bindend advies betreft.

Artikel 55

18. Artikel 55, 1°, d), van het ontwerp stipuleert dat het milieueffectbeoordelingsrapport onder meer een beschrijving van de “voornaamste kenmerken van de productieprocessen” bevat. Gevraagd wat dient te worden begrepen onder dit begrip, verduidelijkte de gemachtigde:

“Dit betekent dat moet worden uitgelegd hoe het productieproces eruit ziet van bijvoorbeeld een windturbine maar niet tot in detail. Alvast de energievraag, het energieverbruik, de gebruikte materialen en natuurlijke hulpbronnen moeten zeker worden beschreven; dit is iets strenger dan bijlage IV van Richtlijn 2011/92, die energievraag en volgende slechts als voorbeeld opnam.”

Aangezien zo blijkbaar verdergaande verplichtingen worden opgelegd dan die opgelegd bij richtlijn 2011/92, moet dit duidelijker in het ontwerp tot uiting worden gebracht en moet de draagwijdte van die bepaling worden toegelicht in het verslag aan de Koning.

Artikel 71

19. Het “herstelbeginsel” wordt niet gedefinieerd in het ontworpen besluit, noch in artikel 6, § 2, van de wet van 11 december 2022 waarin dit begrip eveneens voorkomt. De gemachtigde bevestigde dat dit beginsel geacht moet worden dezelfde draagwijdte te hebben als in artikel 4, § 3, zesde lid, van 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’, waarin wordt bepaald dat het herstelbeginsel “impliceert dat bij schade of milieuverstoring in de zeegebieden het mariene milieu in de mate van het mogelijke wordt hersteld in zijn oorspronkelijke toestand.”

In dat verband moet worden opgemerkt dat de Raad van State recent advies heeft uitgebracht 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’³⁵, dat beoogt die wet van 17 augustus 2013 te vervangen. Artikel 7 van dat voorontwerp bevat eveneens een omschrijving van het herstelbeginsel en van de andere beginselen die in artikel 71, § 2, 1°, van het ontwerp worden vermeld. Het verdient aanbeveling om die beginselen in het voorliggende ontwerp op dezelfde manier te definiëren.

20. Artikel 71, § 3, 3°, van het ontwerp stipuleert dat de BMM adviseert over de compensatie in milieuvoordelen (in natura of bij equivalent door het storten van een bijdrage in het Fonds Leefmilieu) om nadelige effecten van de activiteit te compenseren. Artikel 81, § 1, 1°, van het ontwerp bepaalt dat de minister voorwaarden inzake de compensatie kan opleggen in de vergunning. Dat is enkel mogelijk voor zover de activiteit niet eveneens onderworpen is aan een Natura 2000-toelating.³⁶

Artikel 74

21. In de tweede zin van artikel 74, § 1, van het ontwerp dient (zoals de gemachtigde heeft bevestigd) het woord “maximaal” te worden weggelaten.

Artikel 80

22. Gevraagd wat de meerwaarde is van de bewoording “voornaamste redenen en overwegingen”, in het licht van de formele en materiële motiveringsplicht, die sowieso geldt voor het vergunningsbesluit, stelde de gemachtigde:

³⁵ Adv. RvS 73.880/1 van 24 oktober 2023 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’.

³⁶ Dit werd bevestigd door de gemachtigde. Indien de beoordeling van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied tot negatieve conclusies zou leiden, kan het project uit hoofde van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn namelijk enkel in de in dit artikel vermelde gevallen doorgang vinden. Er wordt geen mogelijkheid voorzien om via het betalen van een geldbedrag negatieve gevolgen van een Natura 2000-toelating te compenseren.

“Dit is inderdaad een herhaling van de formele en materiële motiveringsplicht. In het kader van de Europese omzetting van de project-MER Richtlijn 2011/92/EU, meer bepaald artikel 9, werd het nuttig geacht deze motiveringsplicht expliciet in het ontwerp te vermelden.”

Een dergelijke bepaling is tegelijk overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet het ontworpen artikel 80, 7°, van het ontwerp worden weggelaten.

Artikelen 81 en 82

23. De minister kan overeenkomstig artikel 81, § 1, van het ontwerp aan het gebruik van de vergunning “alle voorwaarden” verbinden. Daarbij zal hij echter rekening moeten houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. De gemachtigde bevestigde dat het in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de bedoeling is dat de minister geen voorwaarden kan opleggen waarvan de verwezenlijking “volledig afhankelijk is van een derde”.

Daarvan wordt akte genomen. De draagwijdte van die bepaling wordt het best toegelicht in het verslag aan de Koning.

24. De gemachtigde lichtte de verplichte vergunningsvoorwaarden, vervat in artikel 81, § 2, en artikel 82 van het ontwerp als volgt toe:

“Elke vergunning moet als voorwaarde bepalen dat er een jaarlijks uitvoeringsverslag moet worden opgemaakt en elke vergunning moet retributies bepalen voor de monitoring.

In de praktijk wordt in de vergunning de inhoud van het jaarlijks uitvoeringsverslag verder geconcretiseerd (bv. overzicht van het type brandstof, aard en datum van technische defecten en datum van herstelling).

In de vergunning wordt ook de retributie verder geconcretiseerd (bijvoorbeeld door een opsplitsing te maken van het project in fases, waarbij naargelang werkuren van elke fase een ander retributiebedrag kan worden gevraagd).”

24.1 Indien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om deze aspecten nader te concretiseren in de vergunningsvoorwaarden, zou dit uitdrukkelijker naar voren moeten komen uit het ontwerp. In dat verband zou veeleer een autonome bepaling moeten worden opgenomen met een delegatie aan de Koning om de vorm en inhoud van het verslag te bepalen.

24.2 Zoals hoger uiteengezet is er geen rechtsgrond voor retributies voor de monitoringsprogramma's en de permanente milieueffectenonderzoeken.³⁷ Bijgevolg is artikel 82 zonder voorwerp, en dient die bepaling te worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 84

25. De vergunning kan worden verleend voor een termijn van hoogstens vijftientig jaar, die ingaat bij de betekening aan de aanvrager van het besluit waarbij de vergunning wordt verleend, tenzij de vergunning dit anders bepaalt.

Het doen aanvangen van de vergunning, die overeenkomstig artikel 85 van het ontwerp daarenboven onmiddellijk uitvoerbaar is, op het ogenblik van de betekening aan de aanvrager van het besluit waarbij de vergunning wordt verleend, biedt niet voldoende rechtszekerheid en transparantie voor leden van het betrokken publiek.

Artikel 84, § 4, van het ontwerp dient dan ook te worden heroverwogen.

Artikel 104

26. Artikel 104, § 1, van het ontwerp bevat een niet-limitatieve opsomming van de bepalingen die betrekking hebben op de monitoringsprogramma's en de permanente milieuonderzoeken, die niet van overeenkomstige toepassing zijn op de vergunning continentaal plat. De gemachtigde verklaarde daaromtrent:

“Normaal gezien is hetgeen opgesomd in artikel 104 de volledige lijst (artikel 71, § 3, 2°, artikel 80, 12°, artikel 82, artikel 86, artikel 87, artikel 88, artikel 89, §2, 3°, artikel 90, §1, 1° en artikel 91, §2), maar om zeker te zijn dat er niets vergeten was, werd “onder andere” gebruikt als formulering.

Indien gewenst kan “onder andere” worden geschrapt.”

Ter wille van de rechtszekerheid dient de zinsnede “onder andere” te worden geschrapt.

Artikel 114

27. Artikel 114 van het ontwerp voorziet in een inwerkingtreding van het te nemen besluit op de elfde dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Daarover bevraagd, gaf de gemachtigde aan dat de zinsnede “op de elfde dag” zal vervangen worden door “op de tiende dag”.

³⁷ *Supra*, opmerkingen 4 tot 4.4.2.

Hiermee kan worden ingestemd. Daarbij zal er echter wel over moeten worden gewaakt dat ook de overgangsbepalingen (artikelen 112 en 113 van het ontwerp) op hiermee consistente wijze worden geformuleerd.

Bovendien moeten de woorden “door de Koning” worden vervangen door de woorden “door Ons”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de réviser la procédure de création d'aires marines protégées (réserves marines et zones Natura 2000) ainsi que les objectifs de protection, ou objectifs de conservation et mesures de conservation qui s'y appliquent (articles 9 à 19) ¹. Le projet détermine la procédure de demande d'une autorisation Natura 2000 (articles 20 à 31), d'un permis d'environnement, au sens de l'article 16, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 décembre 2022 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges' (articles 47 à 85) ², ou d'un permis d'environnement pour l'exploration et l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes du fond marin et du sous-sol, visé à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 13 juin 1969 'sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental' (articles 100 à 105), ainsi que la procédure relative à l'obtention d'une approbation Natura 2000 (articles 32 à 43).

Le projet règle aussi la surveillance des aires marines protégées (articles 44 à 46), la surveillance et les examens continus des incidences sur l'environnement des activités (articles 86 à 88 et 104) ainsi que la possibilité de modifier ou d'étendre les conditions du permis d'environnement, la suspension ou l'abrogation (articles 89 à 94) et l'expiration (article 95) du permis d'environnement.

L'arrêté dont l'adoption est envisagée est destiné à se substituer à l'arrêté royal du 7 septembre 2003 'établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique', à l'arrêté royal du 9 septembre 2003 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique', à l'arrêté royal du 27 octobre 2016 'relatif

¹ Le délégué a confirmé que tous les sites éligibles en tant que zones spéciales de conservation de la nature ont déjà été notifiés à la Commission européenne, que ceux-ci ont été désignés comme exemples remarquables de la région biogéographique « atlantique » et inscrits sur la liste des sites communautaires par la Commission européenne (ceux-ci, selon les explications du délégué, n'ayant pas été désignés comme sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires ou une ou plusieurs espèces prioritaires, au sens de l'article 4, paragraphe 2 de la directive Habitats).

² Le délégué a précisé la relation entre l'autorisation Natura 2000 (requis pour la mise en œuvre d'un projet) et le permis d'environnement comme suit : « Met de Natura 2000-toelating wordt uitvoering gegeven aan de Habitat- en Vogelrichtlijn. Met de milieuvergunning wordt uitvoering gegeven aan de project-MER richtlijn (2011/92/EU). Voor projecten die een significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied is een Natura 2000-toelating nodig. Bij een milieuvergunning is het beslissend criterium dus de aard van de activiteiten. Bij een Natura 2000-toelating is het beslissend criterium het vermoeden van een significante impact op een Natura 2000-gebied. Het kan dus gebeuren dat een beoogde activiteit zowel een milieuvergunning als een Natura 2000-toelating nodig heeft (bv. een windmolenpark in een Natura 2000-gebied), enkel een milieuvergunning (bv. een windmolenpark ver buiten een Natura 2000-gebied) of enkel een Natura 2000-toelating nodig heeft (bv. watersportwedstrijden die plaatsvindt in binnen een Natura 2000-gebied). Indien zowel een toelating als een vergunning nodig is, voorziet het KB de mogelijkheid om deze samen aan te vragen ».

à la procédure de désignation et de gestion des zones marines protégées³ et à l'arrêté royal du 21 octobre 2018 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental', que l'article 111 du projet tend à abroger.

Les articles 112 et 113 du projet contiennent la disposition transitoire. L'article 114 règle l'entrée en vigueur de l'arrêté à adopter.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 3, §§ 1^{er}, et 3 à 5, de la loi du 13 juin 1969 'sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental', dans les articles 6, 8, §§ 1^{er} et 3, 9, 10, § 2, 11, 12, 16, §§ 4 et 5, 17, 19, 20, § 1^{er}, et 21 à 23 de la loi du 11 décembre 2022 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges', ainsi que dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec certaines de ces dispositions.

À ce propos, il convient de formuler les observations suivantes.

3.1. L'article 16, § 5, de la loi du 11 décembre 2022 dispose que le Roi peut fixer les modalités relatives aux dispositions énoncées aux paragraphes 1^{er}, 2 et 4, de cet article. La référence à l'article 16, § 4, peut dès lors être omise du préambule.

3.2. L'article 111 du projet comporte la disposition abrogatoire. D'après le tableau des fondements juridiques fourni par le délégué, cette disposition recherche son fondement juridique dans les articles 16, § 5, 17 et 23 de la loi du 11 décembre 2022, ainsi que dans l'article 3, §§ 1^{er} et 3 à 5, de la loi du 13 juin 1969.

L'arrêté royal du 7 septembre 2003 'établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' (1°), l'arrêté royal du 9 septembre 2003 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' (2°) et l'arrêté royal du 27 octobre 2016 'relatif à la procédure de désignation et de gestion des zones marines protégées' (3°), qui doivent être abrogés, trouvent leur fondement juridique dans la loi du 20 janvier 1999 'visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique'⁴ qui a elle-même été abrogée par l'article 67 de la loi du 11 décembre 2022.

³ L'article 111, 3°, du projet mentionne à tort « 7 octobre 2016 » comme date de cet arrêté.

⁴ L'arrêté royal du 7 septembre 2003 trouve son fondement juridique dans l'article 26 ; l'arrêté royal du 9 septembre 2003 trouve son fondement juridique dans les articles 28, 29 et 30 ; l'arrêté royal du 27 octobre 2016 trouve son fondement juridique dans les articles 5, 6, 7, 8 et 9.

En conséquence, c'est l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 67 de la loi du 11 février 2022, qui procure un fondement juridique à ces abrogations. Il convient donc d'ajouter cette dernière disposition au préambule ⁵.

4. Selon les articles 23, § 2, et 26 de la loi du 11 décembre 2022, une redevance « peut » être perçue respectivement afin de couvrir les coûts de l'examen, des programmes de surveillance et des examens continus des incidences sur l'environnement requis ainsi que pour la gestion de la demande et l'exécution du permis ou de l'autorisation mentionnés à l'article 25 de la loi précitée, y compris les examens effectués par ou sur l'ordre de l'autorité compétente.

Les articles 8, 25, 37, 46, 58, 59 et 88 du projet visent à mettre en œuvre ces habilitations. L'article 25 concerne la redevance pour l'exécution de l'évaluation appropriée dans le cadre de la demande d'autorisation Natura 2000. L'article 37 concerne la redevance pour l'exécution de l'évaluation appropriée dans le cadre de la demande d'approbation Natura 2000. L'article 46 règle la redevance due pour la surveillance imposée comme condition lors de l'octroi d'une autorisation Natura 2000 ou d'une approbation Natura 2000.

Les articles 58 et 59 concernent la redevance pour la réalisation de l'examen dans le cadre de la demande de permis, y compris l'évaluation des incidences sur l'environnement et, le cas échéant, l'évaluation appropriée (établie dans le cadre de la demande d'autorisation Natura 2000). Enfin, l'article 88 concerne la redevance pour les programmes de surveillance et les examens continus des incidences sur l'environnement, imposés comme conditions de permis.

4.1. L'article 37 du projet prévoit une rétribution, due par l'initiateur d'un plan, pour le traitement de la demande d'approbation Natura 2000. Les articles 23, § 2, et 26 de la loi du 11 décembre 2022 prévoient uniquement la possibilité de percevoir une redevance, respectivement à charge du demandeur d'une activité soumise à permis afin de couvrir les coûts de l'examen, des programmes de surveillance et des examens continus des incidences sur l'environnement requis, et à charge du demandeur pour la gestion de la demande et l'exécution du permis ou de l'autorisation. La perception de rétributions dues pour l'examen et le traitement de la demande d'approbation Natura 2000 dans le cadre de l'établissement d'un plan est dépourvue de fondement juridique. De même, l'article 12 de la loi du 11 décembre 2022, évoqué par le délégué dans le tableau des fondements juridiques et habilitant le Roi à fixer les modalités pour, notamment, l'approbation d'un plan, ne peut pas procurer de fondement juridique à l'article 37 en projet ⁶.

Par conséquent, cette disposition doit être omise du projet ⁷.

⁵ L'article 3, §§ 1^{er} et 3 à 5, de la loi du 13 juin 1969 constitue effectivement le fondement juridique correct de l'abrogation de l'arrêté royal du 21 octobre 2018 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental'.

⁶ Il en va de même pour l'article 46 du projet, dans la mesure où il porte sur l'approbation Natura 2000. Comme le précisent les observations 4.4.1. et 4.4.2, il n'existe pas de fondement juridique adéquat pour cette disposition dans son ensemble.

⁷ En outre, il faut noter que les objectifs pour lesquels les rétributions sont perçues paraissent être en lien avec une série de frais de surveillance et de frais liés à la préparation de la politique à suivre, à charge de l'administration générale, qui ne peuvent être considérés comme des services individuels aux redevables. Dans pareils cas, la rétribution doit davantage être considérée comme une taxe et doit être dotée d'un fondement légal conformément au principe de légalité

4.2. À cet égard, il est rappelé qu'une redevance doit constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable⁸, considéré individuellement, et qu'elle doit avoir un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable⁹. À défaut d'un pareil rapport, la rétribution perd son caractère indemnitaire pour revêtir un caractère fiscal.

4.3. Le délégué a expliqué les montants des rétributions comme suit :

« Het tarief van 692 euro is gebaseerd op het intern cost model dat door de directieraad van het KBIN elk jaar wordt vastgelegd. Dit is een gemiddeld tarief waarmee zowel administratieve mandagen als wetenschappelijke mandagen mee gedekt worden. De index refereert naar het basisbedrag consumptieprijzen. De vergoeding van 50 euro is te bekijken als een administratieve dossieropeningskost ».

En ce qui concerne les rétributions imposées par les articles 25, 58 et 59, le rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service et le montant de la perception semble pouvoir être admis. Ces rétributions trouvent dès lors leur fondement juridique dans les articles 23, § 2, et 26 de la loi du 11 décembre 2022. Cette dernière disposition n'est toutefois pas mentionnée dans le préambule et devra dès lors être ajoutée le troisième alinéa de celui-ci.

4.4.1. Il en va cependant autrement des perceptions dont il est question dans les articles 46 et 88 du projet. Dans son avis 71.158/1 du 13 mai 2022, la section de législation a déjà formulé l'observation suivante en ce qui concerne la redevance prévue à l'article 26 de la loi du 11 décembre 2022 :

« 57. L'article 26 de l'avant-projet prévoit la perception d'une redevance pour la gestion de la demande et l'exécution du permis ou de l'autorisation mentionnés à l'article 25, y compris les examens effectués par ou sur l'ordre de l'autorité compétente.

Les coûts que l'autorité supporte en cas d'examen d'une demande d'autorisation peuvent être répercutés sur le demandeur à titre de redevance lorsque celui-ci tire lui-même un avantage de cette autorisation et lorsque cet examen vise à vérifier si toutes les conditions d'autorisation sont remplies. Cela n'implique toutefois pas pour autant que le financement de la surveillance générale de l'autorité sur le respect des conditions d'autorisation peut être purement et simplement répercuté sur les titulaires d'autorisation par l'autorité au moyen de redevances. Étant donné que l'interprétation concrète des termes « les examens effectués par ou sur l'ordre de l'autorité compétente » et « l'exécution du permis ou de l'autorisation » n'est pas tout à fait claire, la section de législation ne dispose pas d'éléments suffisants pour apprécier s'il s'agit, en l'occurrence, d'une redevance. Si celle-ci ne revêtait pas un caractère exclusivement compensatoire, la perception en question acquerrait un

en matière fiscale, consacré par les articles 170 et 172 de la Constitution. Voir en ce sens C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.6.3 ; voir 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', observation 6.2 ; avis C.E. 73.880/1 du 24 octobre 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', observation 49.3.

⁸ Voir C.C., 17 décembre 2003, n° 164/2003, B.8.4.1.

⁹ C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

caractère fiscal qui aurait pour conséquence qu'il reviendrait au législateur lui-même de régler certains de ses éléments et que la disposition en projet devrait être complétée en conséquence ».

4.4.2. Une perception qui ne représente pas la contrepartie d'un service dont le redevable serait le bénéficiaire, mais qui constitue une forme de financement de la surveillance générale de l'autorité en tant que mission exercée au profit de la communauté, est un impôt et non une redevance ¹⁰. L'accomplissement d'une inspection dans le cadre du traitement d'une demande de permis, ou toute autre inspection qui, d'une manière ou d'une autre, est effectuée à la demande du redevable, est un service rendu par l'autorité au demandeur, de sorte que les contributions prévues à cet effet peuvent être considérées comme des redevances ¹¹. Cela n'implique toutefois pas pour autant que le financement de la surveillance générale de l'autorité sur le respect des conditions de permis peut être purement et simplement répercuté sur les titulaires de permis par l'autorité au moyen de redevances ¹².

En conséquence, il convient de formuler une réserve en ce qui concerne les perceptions qui sont imposées par les articles 46 et 88 du projet (et qui y sont qualifiées de « rétribution »). Il faut également lire les observations 5 et 20 sous cette réserve.

5. Les articles 46, § 4 et 88, § 4, du projet prévoient que, selon le cas, l'autorisation Natura 2000, l'approbation Natura 2000 ou le permis ¹³ peuvent être suspendus ou abrogés, ou

¹⁰ Voir notamment : C.C., 21 décembre 1995, n° 87/95, B.3.4 ; avis C.E. 25.487/8 du 4 mars 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 23 mars 1998 'relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux' et la loi du 16 avril 1998 'concernant les contestations relatives aux paiements au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux' ; avis C.E. 40.951/1/V du 23 août 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 2 mars 2007 'portant statut des agences de voyage' ; avis C.E. 62.825/3 du 5 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2018 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat' ; avis C.E. 66.659/1/3 du 25 octobre 2019 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région flamande et de la Communauté flamande du 13 décembre 2019 'de l'ajustement du budget 2019' ; avis C.E. 73.652/3 du 19 juin 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 juillet 2023 'modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2016 fixant les tarifs de pilotage, les indemnités de pilotage pour les opérations de pilotage dans les eaux de pilotage et autres frais', observation 4.4 ; avis C.E. 73.759/3 du 4 juillet 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 juillet 2023 'modifiant divers arrêtés relatifs à la formation à la conduite et à l'examen de conduite pour les véhicules de catégorie B', observation 7.3 et avis C.E. 73.920/3 du 21 novembre 2023 sur une proposition de décret de la Région flamande 'over het professionele rijonderricht', observation 7.

¹¹ Avis C.E. 42.202/3 du 20 février 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 avril 2007 'déterminant les redevances à payer dans le cadre de l'article 30, § 6 de la loi du 7 mai 2004 relatif aux expérimentations sur la personne humaine', observation 4.2.

¹² Comp. avec l'avis C.E. 68.243/1-2-3-4 du 10 novembre 2020 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 20 décembre 2020, concernant le fait de soumettre la « réinspection » à une rétribution après constat d'une infraction et introduction d'un plan d'actions préventives et correctives. À cet égard, il a été indiqué que « [d]ans une telle situation, où l'autorité ne se limite pas à constater des infractions et à rapporter ensuite l'autorisation[lire : le permis], mais, en interaction avec le titulaire de l'autorisation, garantit la conformité avec la réglementation pertinente, on peut admettre qu'est effectivement accomplie une prestation de service au bénéfice du titulaire d'autorisation pour laquelle une rétribution peut être réclamée ».

¹³ Les articles 101, § 2, et 104, § 1^{er}, du projet prévoient que ces dispositions ne s'appliquent pas dans la même mesure aux permis plateau continental.

encore que leur durée de validité peut être réduite, si la rétribution n'est pas payée à temps et après mise en demeure ¹⁴.

Cette règle se heurte à l'article 22 de la loi du 11 décembre 2022 (qui est aussi invoqué comme fondement juridique de l'article 88), selon lequel un permis peut être suspendu, révoqué ou retiré si le programme de surveillance ou les examens continus des incidences sur l'environnement font apparaître de nouveaux effets nuisibles ou des dommages sur le milieu marin. La loi ne prévoit pas de possibilités similaires en cas de paiement tardif de redevances.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre chaque fois cette sanction pour défaut de paiement de la rétribution.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Clarté de la réglementation – rapport au Roi

6. Le projet soumis pour avis transpose partiellement (parfois en d'autres termes) ¹⁵ diverses directives européennes, qui fixent, d'une part, le régime relatif à l'évaluation appropriée et l'obtention respectivement d'une autorisation et d'une approbation pour les activités et les plans dans les zones Natura 2000, et, d'autre part, la procédure de demande d'un permis d'environnement ou permis plateau continental (y compris l'évaluation des incidences sur l'environnement requise). Certains de ces aspects sont à ce point imbriqués que l'on n'aperçoit pas toujours clairement l'étendue exacte de cette imbrication.

6.1. Ainsi, l'article 21, § 2, du projet dispose que si un projet requiert tant une autorisation Natura 2000 qu'un permis ou un permis plateau continental, le traitement d'une autorisation Natura 2000 suit « les délais » prévus pour la procédure d'obtention d'un permis.

Le délégué a précisé l'articulation entre la procédure d'obtention d'une autorisation Natura 2000 et d'un permis comme suit : ¹⁶

« Voor de integratie van deze twee procedures, in uitvoering van artikel 2, lid 3 van de project-MER richtlijn, is besloten dat de aanvraag tot Natura 2000-toelating herkenbaar geïntegreerd wordt in het milieueffectenbeoordelingsrapport zodat er maar één aanvraagprocedure nodig is. De BMM maakt een gemotiveerde conclusie op en maakt

¹⁴ À la question de savoir sur quelle période de surveillance concrète porte une rétribution donnée, le délégué a répondu ce qui suit : « De monitoring wordt project per project bepaald, omdat elk project zijn eigen accenten en specifieke eigenschappen heeft. Het bepalen van de monitoring zal in de praktijk grotendeels overeenkomen met het systeem van de monitoring bij de milieuvergunning. In de praktijk wordt er meestal jaarlijks een bedrag gevraagd van de toelatingshouder. Hoe dat bedrag bepaald wordt (soms verschillend bedrag per fase van het project) en op welke dag van het jaar dit bedrag wordt betaald, wordt vastgesteld in de voorwaarden van de toelating. De monitoring zal dus starten voor of na de eerste betaling van de retributie en wordt doorlopend uitgevoerd, met dan telkens jaarlijkse betalingen. Er zijn ook Natura 2000-toelatingen en -goedkeuringen waar geen monitoring wordt voorzien.» In geval van betwisting «zal [de toelatingshouder] in de praktijk de betwisting van de retributie schriftelijk melden aan de BMM. Deze betwisting kan door de toelatingshouder ook nog expliciet vermeld worden in de procedure voorzien in artikel 46, §4: 'opmerkingen en bezwaren en eventuele vraag om gehoord te worden'. De minister beslist dan of de geldingsduur wordt ingekort of de toelating of goedkeuring wordt geschorst of opgeheven ».

¹⁵ Voir les observations 7.2 à 7.5.

¹⁶ Voir également les articles 21, 53 et 54 du projet.

tegelijkertijd de passende beoordeling op. De minister neemt dan ook beide besluiten tot milieuvergunning en tot Natura 2000-toelating op hetzelfde moment, zodat de aanvrager beide tegelijk kan ontvangen.

Het is dus de bedoeling om deze gelijktijdig te behandelen om de administratieve last voor aanvragers te verlagen, maar de inhoud en beoordeling apart te houden door de aparte doelstellingen die beoogd worden (zie vorige vraag): er wordt dus een apart document 'ontwerp passende beoordeling' door de aanvrager opgesteld, een apart document 'passende beoordeling' door BMM en een apart ministerieel besluit tot Natura 2000-toelating.

Dit betekent dat de termijnen voor het behandelen van een Natura 2000-toelating gelijkgeschakeld worden met de termijnen van de milieuvergunning (de Natura 2000-toelating volgt de termijnen van de milieuvergunning). In de praktijk kan er immers wel informatie uit bv. de passende beoordeling nuttig blijken voor de milieuvergunning ondanks de afzonderlijke doelstellingen. Wel moet de procedure zelf van artikel 21 e.v. nog steeds gevolgd worden: screeningsnota, inhoud ontwerp passende beoordeling volgens artikel 23, retributie, nemen van de beslissing en afwijkmogelijkheid artikel 29 ».

6.2. Ainsi qu'il est exposé à l'observation 7, plusieurs dispositions du projet transposent des directives européennes, en utilisant un cadre conceptuel différent. Il ressort des explications fournies par le délégué sur ces points que ce procédé est généralement justifié par l'objectif de clarifier les notions et les dispositions des directives transposées, sans vouloir porter atteinte à leur portée. Toutefois, cela ne ressort pas toujours clairement des termes utilisés, de sorte que ce procédé peut être source d'insécurité juridique.

6.3. D'une manière plus générale, il y a lieu d'observer que l'arrêté envisagé devient un nouvel arrêté de base dans lequel plusieurs réglementations existantes sont intégrées et différents choix politiques importants sont opérés. Ainsi qu'il ressortira de l'examen des articles ci-dessous, un certain nombre de ces choix doivent être précisés et justifiés plus avant.

6.4. Par conséquent, les auteurs du projet devront rédiger un rapport au Roi complétant l'arrêté envisagé, qui précisera ces aspects.

B. Conformité avec des instruments juridiques internationaux et européens

7. Le projet transpose partiellement diverses directives européennes ¹⁷.

7.1. Un certain nombre d'imprécisions se sont glissées dans la transposition de ces directives et dans les références à ces dernières. À titre d'exemple, on peut relever les références à

¹⁷ Voir l'article 1^{er} du projet. Il concerne la transposition partielle de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages' (ci-après : directive Habitats) (paragraphe 1^{er}), la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 'concernant la conservation des oiseaux sauvages' (paragraphe 2), la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement', modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (paragraphe 3) et la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables', modifiée par la directive 2023/2413/UE du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 'modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de

la directive 92/43/CEE dans le texte néerlandais des articles 1^{er}, § 1^{er}, et 3, 15°, du projet, qui doivent être corrigées ¹⁸. En outre, il convient également de corriger, à l'article 3, 31°, du projet, la définition de la Convention 'sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière', faite à Espoo le 25 février 1991 (ci-après : Convention d'Espoo) ¹⁹.

7.2. Par ailleurs, un certain nombre de notions sont transposées avec une portée différente (voir les observations 7.3 à 7.5), alors que d'autres sont paraphrasées (voir par exemple, l'article 3, 18° et 19°, du projet ; voir également le texte néerlandais de l'article 23, § 2, qui fait mention de « instandhoudingsdoelstellingen in gedrang [...] brengen »).

D'une manière générale, il est recommandé de reproduire en droit national la terminologie utilisée dans une directive ²⁰, sauf si l'ordre juridique national utilise un autre terme qui relève davantage de l'usage courant et dont la signification correspond à celle du terme de la directive. Dans les autres cas, l'utilisation d'une terminologie qui ne correspondrait pas littéralement à celle de la directive peut être source de confusion. En principe, l'utilisation d'un autre terme est également possible lorsque celui-ci a une signification plus large que le terme utilisé dans la directive et que les dispositions de celle-ci ne s'y opposent pas. Dans ce cas, la réglementation nationale est plus large que la réglementation visée par la directive.

Par conséquent, bien que les États membres ne soient *a priori* pas tenus de procéder à une transposition littérale et qu'ils peuvent éventuellement faire usage d'un cadre conceptuel analogue s'accordant plus rigoureusement avec les spécificités de l'ordre juridique national, il faudra toutefois veiller à ce que cela n'entraîne pas une transposition peu claire, inexacte ou incomplète de la directive.

7.3.1. Ainsi, le mot « plan », défini à l'article 3, 11°, du projet, semble avoir pour vocation de s'inspirer des mots « plans et programmes » au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement' ²¹. Le projet ne transpose toutefois pas la

l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil' (paragraphe 4).

¹⁸ L'intitulé néerlandais de la directive s'énonce comme suit : « Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna », et non pas « Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora », comme mentionné dans le projet.

¹⁹ Il convient de viser, plus précisément, « la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière », et non pas « la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans les contextes transfrontière », comme indiqué à l'article 3, 31°, du projet.

²⁰ Pour autant qu'il n'existe pas de discordance entre le texte français et le texte néerlandais de la directive.

²¹ Le délégué a précisé les dérogations à la définition de « plans et programmes » inscrite dans la directive 2001/42/CE comme suit : « Artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn spreekt expliciet over 'elk plan'. Om duidelijker te maken wat hier allemaal onder verstaan wordt, is er ook gekeken naar de definitie van plan voorzien in artikel 2. a) van richtlijn 2001/42/EG om zo coherentie te hebben met andere Europese richtlijnen en onder meer de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu.

Ook plannen met private initiatiefnemers maar medegefinancierd door een overheidsinstelling moeten dus hieronder vallen: de overheid ondersteunt de private partner om deze plannen te realiseren. Ook een dergelijk plan dient een Natura 2000-goedkeuring aanvragen indien dit plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

directive 2001/42/CE, et il n'existe pas encore de réponse univoque à la question de savoir si la notion de « plan » au sens de la directive Habitats a une portée analogue à celle de « plans et programmes » au sens de la directive 2001/42/CE ²².

Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice, dans laquelle la Cour a précisé l'articulation entre la notion de « projet » inscrite respectivement dans la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (de l'époque) ²³ et dans la directive 2011/92/UE, et la même notion dans la directive Habitats, à tout le moins en ce qui concerne les projets, que la notion de « projets » au sens de la directive Habitats doit être interprétée de manière plus large. La notion de « projet » au sens respectivement des directives 85/337/CE et 2011/92/UE a toutefois été jugée pertinente à cet égard pour préciser la notion de « plan ou projet » au sens de la directive Habitats ²⁴, mais le fait qu'une activité ne peut relever de la notion de « projet » dans le cadre des directives en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, n'empêche pas en soi que cette activité puisse être qualifiée de « plan ou projet » au sens de la directive Habitats ²⁵.

Au regard de ce qui précède, les auteurs du projet doivent reconsidérer la portée de la notion de « plan », et à tout le moins commenter dans le rapport au Roi la portée qu'ils envisagent pour celle-ci.

7.3.2. Par ailleurs, les définitions de « état de conservation d'un habitat naturel » et de « état de conservation d'une espèce », inscrites à l'article premier, e) et i), de la directive Habitats, sont remaniées et présentées à l'article 3, 17°, du projet sous la forme d'une notion unifiée « état de conservation ».

Medegefinancierd door de gefedereerde entiteiten: op basis van de Bijzondere Wet op de hervorming van de instellingen van 1980 heeft de federale staat de residuaire bevoegdheid op zee, waaronder het marien milieubeleid. Het Vlaams Gewest beschikt over toegewezen bevoegdheden, zoals havens en zeewering. Plannen die Vlaanderen opstelt in het kader van kustverdediging kunnen een impact hebben op federale Natura 2000-gebieden (bv. Kustvisie <https://www.vlaanderen.be/departement-mobiliteit-en-openbare-werken/infrastructuurprojecten/kustvisie>; dit voorbeeld valt wel niet onder de medefinanciering). In het kader van het federaal loyaliteitsbeginsel en de verplichtingen voortvloeiend uit de Habitat- en Vogelrichtlijn, dient de federale staat de significante impact van dergelijke plannen op de Natura 2000-gebieden te beoordelen ».

²² La Cour de justice n'a pas encore éclairci ce point dans sa jurisprudence. Voir pour l'articulation entre le champ d'application de l'obligation de procéder à une évaluation de l'incidence sur l'environnement et de l'évaluation appropriée : article 3, paragraphe 2, b), de la directive 2001/42/CE ; C.J.U.E., 21 juin 2012, *Sylogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378, points 19 et 22 à 24 et C.J.U.E., 12 juin 2019, *CFE*, C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483, points 51 et 52.

²³ Entre-temps abrogée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'. La définition de la notion de « projets » inscrite à l'article premier, paragraphe 2, a), de la directive 2011/92/UE est identique à la définition de cette notion prévue à l'article premier, paragraphe 2, de la directive 85/337/CE.

²⁴ C.J.U.E., 7 septembre 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, points 26 et 27 ; C.J.U.E., 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10, point 38 et C.J.U.E., 7 décembre 2023, *Latvijas valsts meži*, C-434/22, ECLI:EU:C:2023:966, points 36 et 37.

²⁵ C.J.U.E., 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA*, C-293/17 et C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, points 65 et 66 ; C.J.U.E., 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, points 123 et 124 et C.J.U.E., 9 septembre 2020, *Friends of the Irish Environment*, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, point 29.

Le délégué a commenté ce choix comme suit :

« Voor de leesbaarheid werden deze twee definities samengenomen, zodat artikel 15 ook eenvoudiger kon geschreven worden voor zowel habitats als soorten ».

Or, la définition unifiée utilisée à l'article 3, 17°, du projet ne semble pas suffisamment prendre en compte les caractéristiques distinctives des définitions inscrites dans la directive Habitats. Ainsi, l'« état de conservation » ne concerne que les influences sur l'habitat naturel concerné et les espèces qu'il abrite, alors que l'« état de conservation d'une espèce », conformément à la directive Habitats, porte sur « l'effet de l'ensemble des influences (...) agissant sur l'espèce [concernée] ». De même, le segment de phrase « influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme *la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire* » n'est pas exprimé correctement à l'article 3, 17°, du projet.

Il est recommandé de continuer à s'aligner davantage sur les notions définies dans la directive Habitats, et de préciser la portée envisagée de ces notions dans le rapport au Roi.

7.3.3. L'article 3, 21°, du projet prévoit que les espèces à protéger englobent également « les oiseaux migrateurs qui sont régulièrement présents dans les espaces marins et qui ne sont pas mentionnés à l'annexe I de la directive Oiseaux ». À la question de savoir quels oiseaux migrateurs sont alors visés et pourquoi une définition à ce point ouverte est utilisée, le délégué a répondu en ces termes :

« Om zoveel mogelijk vogels onder de definitie te brengen: er zijn ook trekvogels die niet in bijlage I worden vermeld maar wel moeten worden beschermd volgens artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn 'de lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels' ».

Dès lors que les objectifs et mesures de conservation qui doivent être prises devront être alignés sur les espèces à protéger présentes dans le ciel des espaces marins, il est recommandé de les identifier dans le projet, ou à tout le moins de préciser dans le rapport au Roi quelles espèces sont visées, à l'aide d'exemples.

7.4. L'article 13, § 2, du projet dispose que chaque service public fédéral prend les « mesures nécessaires » pour éviter « toute détérioration » de la qualité des habitats à protéger et des habitats des espèces et toute perturbation significative des espèces à protéger dans les zones pour lesquelles la « procédure européenne de désignation comme zones d'importance communautaire est en cours ».

Cette disposition transpose partiellement l'article 4, paragraphe 5, combiné avec l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, et l'article 6, paragraphe 2, de la directive Habitats, qui disposent que les États membres, à partir du moment où un site est inscrit dans la liste des sites d'importance communautaire par la Commission européenne, prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive.

7.4.1. Le membre de phrase « zones pour lesquelles la procédure européenne de désignation comme zones d'importance communautaire est en cours » étend la période de protection prévue par la directive Habitats. Une telle extension de la période de protection peut dès lors se justifier.

7.4.2. Invité à préciser la portée juridique du membre de phrase « prend les mesures nécessaires », le délégué a répondu en ces termes :

« Het valt te lezen als een doelstellingsbepaling. Ook zou de nuance in dit artikel moeten worden opgenomen dat dit 'binnen de hun toegewezen bevoegdheden' van de federale overheidsdiensten moet zijn.

Rekening houdend met deze vraag, kan worden ingevoegd dat elke federale overheidsdienst 'zoveel mogelijk' de nodige maatregelen neemt 'binnen de haar toegewezen bevoegdheid' om elke verslechtering ... te vermijden ».

Or, il est ressorti à plusieurs reprises de la jurisprudence de la Cour de justice que l'interdiction de détérioration prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la directive Habitats doit être comprise comme une obligation de résultat, et non pas – comme les auteurs du projet semblent le supposer – comme une disposition fixant des objectifs qui serait plutôt non contraignante ²⁶. L'ajout du membre de phrase « zoveel mogelijk » (autant que possible), proposé par le délégué, ne peut dès lors être admis.

7.4.3. Interpellé au sujet de la discordance entre la terminologie utilisée dans la directive Habitats, à savoir « détérioration », et celle utilisée dans le projet, à savoir « toute détérioration », le délégué a déclaré :

« Dit moet gezien worden als een verduidelijking in plaats van een verstrenging. De Habitatrichtlijn stelt in artikel 6, 3 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit 'niet verslechtert'. 'Elke verslechtering' vonden we duidelijker dan 'niet verslechtert' ».

Cette formulation semblant toutefois s'accorder avec la portée que la Cour de justice prête à l'article 6, paragraphe 2, de la directive Habitats, celle-ci peut être admise ²⁷.

7.5. L'article 6, paragraphe 4, de la directive Habitats dispose que lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, pour pouvoir encore mettre en œuvre un plan ou projet, en l'absence de solutions alternatives, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site.

²⁶ C.J.U.E, 3 juin 2002, *Commission c. Irlande*, C-117/00, ECLI:EU:C:2002:366, points 32 et 33 ; C.J.U.E, 20 octobre 2005, *Commission c. Royaume-Uni*, C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, point 33 ; C.J.U.E, 20 septembre 2007, *Commission c. Italie*, C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532, points 92 à 96, et C.J.U.E, 3 avril 2014, *Cascina Tre Pini*, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214, points 32 à 34.

²⁷ C.J.U.E., 24 juin 2021, *Commission c. Espagne*, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, points 133 et 134 et 152 à 154.

L'article 29, § 1^{er}, 2^o, alinéa 2, du projet, dispose que le projet « [doit avoir] un impact significatif sur un habitat naturel prioritaire et/ou une espèce prioritaire », et donc pas sur « *un site abritant un type d'habitat ou une espèce prioritaires* ».

Cette différence doit être éliminée ²⁸.

8. Sur divers points, le projet n'est pas conforme aux dispositions de la Convention d'Espoo (observation 8.1) et de la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après : Convention d'Aarhus ; observation 8.2).

8.1. L'article 2, paragraphe 8, de la Convention d'Espoo dispose que «[l]es dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties d'appliquer, à l'échelon national, les lois, règlements, dispositions administratives ou pratiques juridiques acceptées visant à protéger les renseignements dont la divulgation serait préjudiciable au secret industriel et commercial ou à la sécurité nationale ».

Par conséquent, c'est la « sécurité nationale » (« nationale veiligheid »), prévue à l'article 2, paragraphe 8, de la Convention, qui constitue le motif d'exception, et non pas la notion sensiblement plus large de l'« intérêt public » (« openbaar belang »), comme le prévoit l'article 68 du projet. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De rechtsgrond van dit artikel is artikel 10 van Richtlijn 2011/92, die 'openbaar belang' ('public interest') vermeldt ».

L'article 10, premier alinéa, de la directive 2011/92/CE s'énonce en effet comme suit :

« Les dispositions de la présente directive n'affectent pas l'obligation qu'ont les autorités compétentes de respecter les restrictions imposées par les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales et par les pratiques juridiques établies en matière de secret commercial et industriel, notamment de propriété intellectuelle, ainsi qu'en matière de protection de l'intérêt public ».

Dès lors que la notion d'« intérêt public » au sens de la directive 2011/92/UE viserait une portée plus large que la notion de « sécurité nationale » au sens de la Convention d'Espoo, compte tenu de l'obligation d'interpréter le droit dérivé de l'Union autant que possible en conformité avec les conventions internationales auxquelles l'Union européenne est partie ²⁹, il

²⁸ Si le délégué a indiqué que les deux formulations, selon les auteurs du projet, couvrent une notion identique, un doute semble néanmoins pouvoir subsister à cet égard. Il est par exemple manifeste qu'un impact sur un « site abritant une espèce prioritaire » peut également porter, par exemple, sur des sites de nidification ou des zones de nourriture de telles espèces, alors qu'un impact sur une espèce prioritaire en tant que telle pourrait également être interprété de manière plus restrictive. Le délégué a confirmé que la formulation serait adaptée le cas échéant.

²⁹ K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL ; T. CORTHAUT (ed.), *EU Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2021, 696, n° 26.002, avec référence à C.J.U.E., 10 septembre 1996, *Commission c. Allemagne*, C-61/94, ECLI:EU:C:1996:313, point 52 ; C.J.U.E., 14 juillet 1998, *Safety High Tech*, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352, point 22 ; C.J.U.E., 1^{er} avril 2004, *Bellio F.lli*, C-286/02, ECLI:EU:C:2004:212, point 33 ; C.J.U.E., 7 juin 2007, *Řízení Letového Provozu*, C-335/05, ECLI:EU:C:2007:321, points 14-21 ; C.J.U.E., 19 février 2009, *Soysal en Savatli*, C-228/06, ECLI:EU:C:2009:101, point 59 ; C.J.U.E., 6 mai 2010, *Walz*, C-63/09, ECLI:EU:C:2010:251, point 22 ; C.J.U.E., 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, point 41 ; C.J.U.E., 11 avril 2013, *HK Danmark*, C-335/11, ECLI:EU:C:2013:222, points 28-32 ; C.J.U.E., 1^{er} décembre 2016, *Daoudi*,

devra toutefois encore toujours être satisfait à cette dernière condition plus stricte pour limiter l'échange d'informations avec d'autres parties à la convention. Il convient d'y remédier.

8.2. L'article 3, 10°, du projet définit la notion de « public concerné » comme étant « toute personne physique ou morale, ainsi que toute association, organisation ou groupe doté de la personnalité juridique qui est ou est susceptible d'être concerné ou intéressé par toute forme de prise de décision relative à un permis ; les organisations non gouvernementales œuvrant pour la protection de l'environnement et dotées de la personnalité juridique sont considérées comme public concerné ».

L'article 2, paragraphe 5, de la Convention d'Aarhus dispose qu'il faut entendre par le public concerné « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du *processus décisionnel* ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Het is inderdaad de bedoeling om dit ook toepassing te laten hebben op de vergunning continentaal plat. De woorden 'of een vergunning continentaal plat' zullen worden toegevoegd aan deze definitie.

De definitie is niet van toepassing op Natura 2000-toelating of -goedkeuring. Hier is niet uitdrukkelijk voorzien wie beroep kan aantekenen zodat de algemene bestuursrechtelijke regels gelden ».

On peut marquer son accord sur l'ajout des mots « ou un permis plateau continental ».

On observera en effet que les possibilités de participation sont offertes au « public »³⁰, et non au « public concerné », de sorte que cette dernière notion n'est utilisée que pour l'introduction d'un recours contre un permis ou un permis plateau continental³¹. La question se pose de savoir si, dans un souci de clarté et de cohérence de la réglementation, il ne serait pas préférable d'élargir la définition de « public concerné » et de la mettre en conformité avec celle de la convention d'Aarhus, et de prévoir une mention analogue des possibilités de recours pour les autorisations et approbations Natura 2000.

C. Délégations

9.1. En vertu de l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par

C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917, points 40-41 ; C.J.U.E., 10 novembre 2016, *Vereniging Openbare Bibliotheken*, C-174/15, ECLI:EU:C:2016:856, points 31-33 ; C.J.U.E., 7 mai 2020, *LG*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, points 46-49 et C.J.U.E., 8 septembre 2020, *Recorded Artists Actors Performers*, C-265/19, ECLI:EU:C:2020:677, point 62.

³⁰ Défini par l'article 3, 9°, du projet comme étant « une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que des associations, des organisations ou des groupes de personnes physiques ou morales ». Dès lors que cette notion est plus large que le « public concerné » au sens de la Convention d'Aarhus, cette utilisation peut se justifier.

³¹ Le projet ne prévoyant nulle part une possibilité de recours spécifique, la section du contentieux administratif du Conseil d'État est compétente pour connaître de ces recours sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

9.2. Selon l'article 18 du projet, le ministre prend les mesures de conservation nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation (paragraphe 1^{er}), ainsi que les « mesures nécessaires » pour éviter toute détérioration de la qualité des habitats à protéger et des habitats des espèces et toute perturbation significative des espèces à protéger (paragraphe 2). Pour ce faire, il peut « notamment » entreprendre des actions de restauration ou de gestion de la nature, et interdire certaines activités ou les soumettre à des conditions (paragraphe 3).

Interrogé quant au caractère accessoire ou de détail de ces délégations, eu égard notamment à l'énumération indicative des compétences déléguées au ministre, le délégué a répondu en ces termes :

« Paragraaf 1 en paragraaf 2 zijn omzettingen van artikel 6 lid 1 en lid 2 van de Habitatrichtlijn.

Paragraaf 3 is een verduidelijking van paragraaf 1 en 2 van artikel 18. Op deze manier wordt reeds in detail geregeld welke instandhoudingsmaatregelen de minister mag nemen. De beleidsvrijheid is hierdoor ingeperkt: de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden behaald door de maatregelen, of de maatregelen moeten 'elke verslechtering' tegengaan. Enkel in deze twee gevallen kan de minister acties voor natuurherstel of -beheer ondernemen (zoals oesterbankherstel, herstel grindbedden, opruiming wrakken en marien zwerfafval) of indien nodig bepaalde activiteiten verbieden of aan voorwaarden onderwerpen.

De situatie op zee is uitzonderlijk. Voor een optimale bescherming van het marien milieu en gelet op het gebrek aan eigendomsrecht op de Noordzee, is de minister praktisch het best geplaatst om te beslissen om over te gaan tot bv. oesterbankherstel of opruiming marien zwerfafval. Het is praktischer en eenvoudiger om de minister de instandhoudingsmaatregelen te laten nemen dan via een koninklijk besluit

Er worden hierdoor geen te verregaande delegatie tot stand gebracht omdat de beleidsruimte wordt ingeperkt door hetgeen voorzien in het ontwerp-KB.

Indien gewenst kan '2° bepaalde activiteiten verbieden of aan voorwaarden onderwerpen' van artikel 18, §3 geschrapt worden, aangezien op dit vlak overlap is met de Natura 2000-toelating.

Deze woorden 'onder meer' zijn ingevoegd om te vermijden dat in de toekomst nog andere instandhoudingsmaatregelen zouden kunnen worden genomen worden die niet opgesomd staan in paragraaf 3. Indien gewenst kan 'onder meer' geschrapt worden ».

Une délégation au ministre peut uniquement se rapporter à des matières d'ordre accessoire ou de détail, ce qui implique que ces matières soient mentionnées de manière exhaustive, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il y a lieu de préciser davantage les matières qui sont déléguées au ministre.

9.3. L'article 19, §§ 1^{er} et 6, du projet habilite le ministre à adopter ou réviser un projet de plan de gestion et un plan de gestion ³². À cet égard, le délégué a donné les précisions suivantes :

« Het beheerplan bestond reeds in het KB van 7 oktober 2016.

Het beheerplan is geen ministerieel besluit, het is een beleids- en communicatiedocument.

Een beheerplan wordt algemeen gebruikt binnen het beheer van beschermde gebieden en het gebruik ervan wordt aangeraden door de Europese Commissie. Een beheerplan geeft een stand van zaken aan, verwijst naar de doelen, bundelt alle instandhoudingsmaatregelen voor een bepaald beschermd gebied en kan makkelijk ingezet worden om stakeholders te informeren en te betrekken, onder meer via de publieke raadpleging.

In dit ontwerp-KB wordt in detail geregeld wat dat ontwerp-beheerplan moet bevatten. De publieksraadpleging zorgt voor extra controle. Zoals reeds aangegeven is dit geen besluit van de minister dus bevat het geen voor derden bindende verplichtingen ».

L'adoption d'un tel plan de gestion par le ministre ne soulève pas d'objections. Il est néanmoins recommandé de préciser le rôle du ministre dans le rapport au Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10. Il y a lieu d'adapter le préambule au regard des observations 3 à 5 formulées à propos du fondement juridique.

Article 3

11. L'article 3 du projet contient un certain nombre de définitions superflues. Il serait préférable de les supprimer afin de ne pas compromettre la bonne lisibilité de l'ensemble ³³.

12. À la question de savoir comment il faut comprendre le segment de phrase « ou toute autre forme de communication numérique appropriée » figurant à l'article 3, 4°, du projet, le délégué a répondu :

« Technologie is heel vatbaar voor snelle evolutie. Waar momenteel e-mail nog steeds het meest courante communicatiemiddel is, worden er nu ook al vaak dossiers overgemaakt via bv. WeTransfer en Dropbox door de soms omvangrijke aard van dergelijke dossiers. Er wordt dus gepoogd om dergelijke praktijken ook toe te laten, maar te kwalificeren door het woord 'geschikt'. Dit dient gelezen te worden als 'geschikt en

³² Par ailleurs, la notion de « plan de gestion » ou de « projet de plan de gestion » n'apparaît ni dans la loi du 11 décembre 2022 ni dans le projet.

³³ D'une part, il y a un certain nombre de définitions qui sont déjà inscrites dans la loi du 11 décembre 2022 et qui y sont données en vue de l'application « [d]ans la présente loi et dans les arrêtés d'exécution d'application pris en vertu de celle-ci », telles que 'le ministre' (5°), 'UGMM' (6°) et 'le service Milieu Marin' (7°). D'autre part, il y a un certain nombre de définitions qui ne sont rien de plus que le sens usuel de notions connues, telles que 'jour' (2°), 'par voie numérique' (4°), 'conditions' (27°) et 'recommandations' (28°).

gangbaar in een professionele context', waarbij er toch een intentie is om een dijk te stellen aan bv. vragen of aanvullingen die per sms of WhatsApp-bericht zouden gestuurd te worden. Het limitatief opsommen van bestaande geschikte digitale communicatie zou echter het risico met zich meebrengen dat nieuwe evoluties niet gevat worden of bestaande middelen failliet gaan of naamsveranderingen ondergaan ».

Dès lors, on semble plutôt viser « toute autre forme appropriée de communication numérique ». La définition doit être reformulée en ce sens.

13. L'article 3, 38°, du projet définit la notion de « non substantiel » comme « pas essentiel ou sans incidence importante sur l'activité autorisée ». À la question de savoir comment cette notion doit s'interpréter, le délégué a répondu :

« Er worden zeer veel verschillende activiteiten gevisieerd door dit KB, en tijdens de uitbating willen vergunninghouders ook veranderingen doorvoeren aan de vergunde activiteit. Het is de bedoeling om een zekere beoordelingsmarge hierover te behouden om te beoordelen welke veranderingen een wijziging van de vergunning behoeven en welke een volledig nieuwe vergunningsaanvraag.

Een voorbeeld van 'niet essentieel of geen belangrijke weerslag': de activiteit blijft een windmolenpark maar de vergunninghouder wil een monopile fundering wijzigen in een gravity based fundering: dit heeft geen belangrijke weerslag op de vergunde activiteit omdat deze activiteit blijft bestaan uit de productie van energie door een windmolenpark met hetzelfde vermogen. Deze verandering heeft dus 'geen belangrijke weerslag'. Qua inname van de bodem geeft dit wel een groter nadeel voor het milieu dan de oorspronkelijk vergunde monopile dus is een wijziging van de vergunning nodig.

Een voorbeeld van 'essentieel': er is een vergunning verkregen voor de uitbating van een windpark, dus voor windenergie. De vergunninghouder wil daarna ook een omzetting doen naar de productie van waterstof. Dit is een totaal andere activiteit dan een windpark, dus is hier een nieuwe vergunningsaanvraag nodig en is er geen wijziging van de vergunning mogelijk ».

Il serait préférable d'intégrer ces précisions également dans le rapport au Roi.

14. L'article 3, 39°, du projet contient une définition de la « loi plateau continental », qui fait référence à l'historique de cette loi, ce qui pourrait donner l'impression qu'il s'agit d'une référence statique à cette loi. Le délégué a confirmé que tel n'est pas le cas et que l'historique sera distrait de la définition.

Article 16

15. La Cour de justice déduit de l'article 4, paragraphe 4, de la directive Habitats, compte tenu notamment du contexte et de la finalité de cette disposition, que la désignation des zones spéciales de conservation et la détermination des priorités en matière de conservation doivent être opérées le plus rapidement possible, et en tout cas dans un délai maximal de six ans à partir du moment où un site d'importance communautaire a été retenu dans le cadre de la procédure prévue au paragraphe 2 de cet article. Ce délai vaut également pour l'établissement des objectifs de

conservation, étant donné que ceux-ci sont nécessaires en vue de la fixation de ces priorités et doivent, partant, précéder la fixation de celles-ci ³⁴.

Le délai d'adoption des objectifs de conservation imposé par l'article 16, à savoir « au plus tard six ans après la désignation définitive d'une zone Natura 2000 » n'est pas conforme à cette interprétation.

À ce propos, le délégué a indiqué ce qui suit :

« Er zal rekening gehouden worden met deze opmerking. We stellen voor om de zinsnede 'na de definitieve aanwijzing van een Natura 2000-gebied zoals bepaald in artikel 11, §5 en artikel 12, §2' uit artikel 16 te vervangen in 'na de definitieve aanwijzing van een speciale beschermingszone voor vogels zoals bepaald in artikel 11, §4 en ten laatste zes jaar nadat de Europese Commissie een speciale zone voor natuurbehoud van communautair belang heeft verklaard' ».

Cette proposition peut être accueillie.

Article 51

16. Le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est établi par un coordinateur, qui possède « les compétences nécessaires ». Interrogé sur la manière dont ces compétences peuvent être déduites et justifiées, le délégué a déclaré :

« Gelet op de grootte van de projecten en de uitzonderlijke situatie op zee zijn dit in de praktijk studie bureaus met de nodige ervaring met activiteiten op zee en wetenschappelijke kennis van het marien milieu.

Artikel 5, lid 3, a) van de project-MER richtlijn stelt dat de vergunningsaanvrager dient te waarborgen dat het milieueffectbeoordelingsrapport wordt opgesteld door bekwame deskundigen. Het is dus de verantwoordelijkheid van de aanvrager om een coördinator aan te stellen met de nodige bekwaamheid, zodat een kwalitatief en volledig milieueffectbeoordelingsrapport wordt opgesteld dat voldoet aan alle vereisten van artikel 55, om te vermijden dat de aanvraag onontvankelijk wordt verklaard. Zonder de nodige kennis van het marien milieu en de specifieke situatie op zee zal de coördinator niet over de nodige bekwaamheid beschikken en zal dit leiden tot een onvolledig milieueffectbeoordelingsrapport dat onontvankelijk zal worden verklaard conform artikel 57 ».

Aucune condition d'agrément n'est imposée, si bien que la formulation utilisée peut être admise. Mieux vaudrait néanmoins préciser la portée de cette disposition dans le rapport au Roi.

³⁴ Voir entre autres : CJUE, 21 septembre 2023, *Commission c. Allemagne*, C-116/22, ECLI:EU:C:2023:687, points 105 et 106 ; CJUE, 29 juin 2023, *Commission c. Irlande*, C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524, points 64 et 65 et CJUE, 17 décembre 2020, *Commission c. Grèce*, C-849/19, ECLI:EU:2020:1047, points 46 à 53.

Article 52

17. À la question de savoir s'il s'agit de conférer un caractère obligatoire à l'avis préalable que le service scientifique Unité de gestion du modèle mathématique de la mer du Nord de l'Institut Royal des Sciences Naturelles de Belgique (ci-après : UGMM) peut donner sur la manière dont le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement doit être élaboré, le délégué a répondu :

« Er zijn nadien nog aanvullingen mogelijk van het milieueffectbeoordelingsrapport (zie artikel 70 waar BMM nog zelf aanvullingen kan doen of de aanvrager verzoeken om aanvulling en bijwerking van het milieueffectbeoordelingsrapport) ».

Par souci de sécurité juridique, il est recommandé de préciser dans le projet qu'il s'agit d'un avis non contraignant.

Article 55

18. L'article 55, 1°, d), du projet dispose que le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement contient notamment une description des « principales caractéristiques des processus de production ». À la question de savoir ce qu'il faut entendre par cette notion, le délégué a déclaré :

« Dit betekent dat moet worden uitgelegd hoe het productieproces eruit ziet van bijvoorbeeld een windturbine maar niet tot in detail. Alvast de energievraag, het energieverbruik, de gebruikte materialen en natuurlijke hulpbronnen moeten zeker worden beschreven; dit is iets strenger dan bijlage IV van Richtlijn 2011/92, die energievraag en volgende slechts als voorbeeld opnam ».

Dès lors qu'il s'agit manifestement d'obligations plus étendues que celles imposées par la directive 2011/92, il convient de l'indiquer plus clairement dans le projet et de préciser la portée de cette disposition dans le rapport au Roi.

Article 71

19. Le « principe de réparation » n'est pas défini dans l'arrêté en projet, ni à l'article 6, § 2, de la loi du 11 décembre 2022 dans lequel cette notion apparaît également. Le délégué a confirmé que ce principe doit être réputé avoir la même portée qu'à l'article 4, § 3, alinéa 6, de 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', qui dispose que le principe de réparation « implique qu'en cas de dommage ou de perturbation environnementale dans les espaces marins, le milieu marin est rétabli dans la mesure du possible dans son état original ».

On notera à cet égard que le Conseil d'État a récemment donné un avis sur un avant-projet de loi 'relative à la protection des êtres humain[s] 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’³⁵, qui entend remplacer cette loi du 17 août 2013. L’article 7 de cet avant-projet contient également une définition du principe de réparation et des autres principes mentionnés à l’article 71, § 2, 1°, du projet. Il est recommandé de définir ces principes de la même manière dans le projet à l’examen.

20. L’article 71, § 3, 3°, du projet précise que l’UGMM émet un avis concernant la compensation en avantages environnementaux (en nature ou par équivalent par le versement d’une contribution au Fonds Environnement) pour compenser les effets néfastes de l’activité. L’article 81, § 1^{er}, 1°, du projet dispose que le ministre peut imposer des conditions en matière de compensation dans le permis. Il ne peut le faire que pour autant que l’activité ne soit pas également soumise à une autorisation Natura 2000³⁶.

Article 74

21. Dans la deuxième phrase de l’article 74, § 1^{er}, du projet, on omettra les mots « au maximum » (ainsi que l’a confirmé le délégué).

Article 80

22. À la question de savoir quelle plus-value apportent les termes « les principales raisons et considérations » au regard de l’obligation de motivation formelle et matérielle, qui est applicable en tout état de cause à la décision relative au permis, le délégué a répondu en ces termes :

« Dit is inderdaad een herhaling van de formele en materiële motiveringsplicht. In het kader van de Europese omzetting van de project-MER Richtlijn 2011/92/EU, meer bepaald artikel 9, werd het nuttig geacht deze motiveringsplicht expliciet in het ontwerp te vermelden ».

Pareille disposition est à la fois superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que les décisions tombent dans le champ d’application de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ et que l’obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce que de telles dispositions donnent erronément à penser que l’obligation de motivation formelle n’existe pas si elle n’est pas expressément prescrite.

À moins que l’intention ne soit de prévoir une obligation de motivation plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, l’article 80, 7°, du projet doit être omis.

³⁵ Avis C.E. 73.880/1 du 24 octobre 2023 sur un avant-projet de loi ‘relative à la protection des êtres humain[s] 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’.

³⁶ Ce qui a été confirmé par le délégué. Si l’évaluation des incidences pour un site Natura 2000 devait donner lieu à des conclusions négatives, le projet ne pourrait en effet se concrétiser, en vertu de l’article 6, paragraphe 4, de la directive Habitats que dans les cas mentionnés dans cet article. La possibilité n’est pas prévue de compenser les effets négatifs d’une autorisation Natura 2000 par le paiement d’une somme d’argent.

Articles 81 et 82

23. Conformément à l'article 81, § 1^{er}, du projet, le ministre peut assortir l'utilisation du permis de « toute condition ». Pour ce faire, il devra cependant tenir compte des principes généraux de bonne administration, parmi lesquels le principe du raisonnable et de la proportionnalité. Le délégué a confirmé que l'intention est, au regard des principes généraux de bonne administration, que le ministre ne puisse pas imposer de conditions dont la réalisation « volledig afhankelijk is van een derde ».

Il en est pris acte. Il serait préférable de préciser la portée de cette disposition dans le rapport au Roi.

24. Le délégué a commenté les conditions obligatoires relatives au permis, contenues à l'article 81, § 2, et à l'article 82 du projet, en ces termes :

« Elke vergunning moet als voorwaarde bepalen dat er een jaarlijks uitvoeringsverslag moet worden opgemaakt en elke vergunning moet retributies bepalen voor de monitoring.

In de praktijk wordt in de vergunning de inhoud van het jaarlijks uitvoeringsverslag verder geconcretiseerd (bv. overzicht van het type brandstof, aard en datum van technische defecten en datum van herstelling).

In de vergunning wordt ook de retributie verder geconcretiseerd (bijvoorbeeld door een opsplitsing te maken van het project in fases, waarbij naargelang werkuren van elke fase een ander retributiebedrag kan worden gevraagd) ».

24.1 Si l'intention des auteurs du projet est de poursuivre la concrétisation de ces aspects dans les conditions relatives au permis, il faudrait le faire apparaître de manière plus explicite dans le projet. À cet égard, il faudrait plutôt prévoir une disposition autonome déléguant au Roi le pouvoir de déterminer la forme et le contenu du rapport.

24.2 Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il n'y a pas de fondement juridique pour les rétributions dues pour les programmes de surveillance et les examens continus des incidences sur l'environnement³⁷. Dès lors, l'article 82 est sans objet, et cette disposition doit être distraite du projet.

Article 84

25. Le permis peut être accordé pour une durée maximale de vingt-cinq ans, qui prend cours à compter de la notification au demandeur de la décision accordant le permis, à moins que le permis n'en dispose autrement.

Faire prendre cours le permis, qui est en outre immédiatement exécutoire conformément à l'article 85 du projet, au moment de la notification au demandeur de la décision

³⁷ Voir plus haut, les observations 4 à 4.4.2.

accordant le permis, ne procure pas une sécurité juridique et une transparence suffisantes pour les membres du public concerné.

Il s'impose dès lors de reconsidérer l'article 84, § 4, du projet.

Article 104

26. L'article 104, § 1^{er}, du projet contient une énumération non limitative des dispositions concernant les programmes de surveillance et les examens continus des incidences sur l'environnement, qui ne s'appliquent pas *mutatis mutandis* au permis plateau continental. Le délégué a déclaré à ce sujet :

« Normaal gezien is hetgeen opgesomd in artikel 104 de volledige lijst (artikel 71, § 3, 2°, artikel 80, 12°, artikel 82, artikel 86, artikel 87, artikel 88, artikel 89, §2, 3°, artikel 90, §1, 1° en artikel 91, §2), maar om zeker te zijn dat er niets vergeten was, werd "onder andere" gebruikt als formulering.

Indien gewenst kan "onder andere" worden geschrapt ».

Dans un souci de sécurité juridique, on supprimera le segment de phrase « entre autre ».

Article 114

27. L'article 114 du projet prévoit l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé le onzième jour après sa publication au *Moniteur belge*. Interrogé à ce sujet, le délégué a indiqué que le segment de phrase « le onzième jour » sera remplacé par « le dixième jour ».

Ce remplacement peut être accueilli. Il faudra toutefois veiller, en outre, à ce que les dispositions transitoires (articles 112 et 113 du projet) soient formulées en cohérence avec ce remplacement.

On remplacera en outre les mots « par le Roi » par les mots « par Nous ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC