

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.251/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.251/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 juni 2000 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieu-vergunningen" (Parl. St., Br. H. Raad, 1999-2000, nr. A-70/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 12 december 2000 en 19 december 2000, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, le 5 juin 2000, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement" (Doc. parl., C.R.B.C., 1999-2000, nr. A-70/1), après avoir examiné l'affaire en ses séances des 12 décembre 2000 et 19 décembre 2000, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Zoals uit de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie blijkt, wensen de indieners van het voorstel dat voor de installatie van zendmasten voor mobilofonie voortaan niet enkel een bouwvergunning, maar ook een milieuvergunning vereist zou zijn. Zelf voorzien zij echter niet in een uitbreiding van het toepassingsgebied van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. Wel gaan zij ervan uit dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering haar besluit van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse I.B, II en III, met toepassing van artikel 4 van de voornoemde ordonnantie, zo zal wijzigen dat zendmasten voor mobilofonie opgenomen worden in de lijst van installaties van klasse I.B (1).

Die wijziging zou tot gevolg hebben dat voor de installatie van zulke zendmasten voortaan ook een milieuvergunning vereist is (artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997). Bovendien zal dan bij de aanvraag tot het verkrijgen van een dergelijke vergunning een effectenverslag gevoegd moeten worden (artikel 37 van dezelfde ordonnantie).

Elk effectenverslag heeft betrekking op de mogelijke effecten van het project op een aantal elementen, waarvan de lijst is opgesomd in artikel 3, 15°, van de genoemde ordonnantie. De wijziging die het voorstel in de genoemde ordonnantie beoogt aan te brengen, strekt ertoe die

(1) Toelichting bij het voorstel, Parl. St., Br. H. Raad, 1999-2000, nr. A-70/1, p. 6.

lijst van elementen aan te vullen met de vermelding van "het elektromagnetisch veld" (voorgesteld artikel 3, 15°, f; artikel 2 van het voorstel). In het geval van de aanvraag van een milieuvergunning voor de plaatsing van een zendmast voor mobilofonie zal de aanvrager dus verplicht zijn om de effecten van het project op het elektromagnetisch veld in zijn effectenverslag te bespreken.

OPMERKINGEN

1. Zoals uit de bespreking van de strekking van het voorstel blijkt, kan de bedoeling van de indieners van het voorstel niet verwezenlijkt worden zonder een aanpassing van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 5 juni 1997.

Het voorstel zou eventueel aangevuld kunnen worden met een bepaling waarbij aan de regering uitdrukkelijk opdracht gegeven wordt om de zendmasten voor mobilofonie op te nemen in de lijst van de inrichtingen van klasse I.B, overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997.

2. In de adviesaanvraag wordt de vraag gesteld of de voorgestelde wijziging van de ordonnantie niet gepaard moet gaan met een overeenkomstige wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

.../...

2.1. Strikt genomen is een wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 voldoende.

In de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel wordt erop gewezen dat zendmasten nu reeds onderworpen zijn aan een stedenbouwkundige vergunning, te verlenen met toepassing van artikel 139 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 (1).

Als ook een milieuvergunning vereist zal zijn, zal het gaan om een "gemengd project", in de zin van artikel 3, 6°, van de ordonnantie van 5 juni 1997. Voor een dergelijk project moeten de aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning en om een milieuvergunning tegelijkertijd worden ingediend (artikel 12, 1°, van dezelfde ordonnantie). Die aanvragen moeten, naargelang het geval, het voorwerp uitmaken van een voorbereidende nota op de effectenstudie, een bestek, een effectenverslag of een studie van enige effecten (artikel 12, 3°, van dezelfde ordonnantie); in het geval van een inrichting van klasse I.B zal meer bepaald een effectenverslag bij de twee aanvragen gevoegd moeten worden.

Uit de bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 vloeit dus voort dat, als die ordonnantie een effectenverslag vereist, dat verslag in het geval van een gemengd project ook vereist zal zijn voor de aanvraag tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning.

(1) Toelichting, p. 4.

2.2.1. Er moet evenwel opgemerkt worden dat de gewest-wetgever ervoor geopteerd heeft om, i.v.m. gemengde projecten, analoge bepalingen op te nemen in de ordonnantie van 5 juni 1997 en in die van 29 augustus 1991. Zo wordt ook in de laatstgenoemde ordonnantie bepaald dat voor een gemengd project de aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning en om een milieuvergunning gelijktijdig ingediend moeten worden (artikel 108, § 2, 1°), en dat die aanvragen, naargelang het geval, het voorwerp uitmaken van een voorbereidende nota op de effectenstudie, een bestek, een effectenverslag of een studie van eenmalige effecten (artikel 108, § 2, 5°).

Het is dus kennelijk de bedoeling om de regelingen die gelden voor de milieuvergunning en die welke gelden voor de stedenbouwkundige vergunning, naast elkaar te laten bestaan, ook al kunnen er dan in geval van een gemengd project overlappingsen bestaan. Die tot dusver gevolgde werkwijze is een reden om ook in het voorliggende geval de ordonnantie van 29 augustus 1991 aan te passen, uiteraard in dezelfde zin als dit met de ordonnantie van 5 juni 1997 zal gebeuren.

Artikel 111, P, § 1, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 bepaalt dat aan een effectenverslag de projecten worden onderworpen, vermeld in bijlage B, 1°, van de ordonnantie. In die bijlage is wel sprake van het transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen (littera c), maar niet van zendmasten voor mobilofonie. De bijlage zou op dit punt aangevuld moeten worden.

.../...

Voorts bevat artikel 111, A, § 2, de lijst van elementen die in aanmerking genomen moeten worden voor de beoordeling van de effecten van een project. Die lijst is overigens grotendeels gelijk aan die van het hiervóór genoemde artikel 3, 15°, van de ordonnantie van 5 juni 1997. Artikel 111, A, § 2, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 zou dan ook in dezelfde zin gewijzigd moeten worden als artikel 3, 15°, van de ordonnantie van 5 juni 1997.

2.2.2. Ten slotte moet opgemerkt worden dat de ordonnantie van 29 augustus 1991 ook voor bepaalde ontwerpen van bijzonder bestemmingsplan in een voorafgaande effectenbeoordeling voorziet. Artikel 58bis, A, derde lid, verwijst in dit verband, wat het effectenverslag betreft, o.m. naar de planning voor de "uitvoering van de projecten vermeld in bijlage B, 1°, van deze ordonnantie of de inrichtingen van klasse I.B in de zin van de ordonnantie van 5 juni 1997 ...". De wijziging van de bepalingen waarnaar verwezen wordt, zal dus automatisch ook gevolgen hebben voor de toepassing van de bepalingen i.v.m. de ontwerpen van bijzonder bestemmingsplan. Een wijziging van artikel 58bis, A, derde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 is in die omstandigheden niet nodig.

Artikel 58bis, A, vierde lid, van de laatstgenoemde ordonnantie bevat, zoals artikel 111, A, § 2, de lijst van elementen die in aanmerking genomen moeten worden voor de beoordeling van de effecten van een project. Beide lijsten zijn identiek. De interne coherentie van de ordonnantie lijkt te vereisen dat ook artikel 58bis, A, vierde lid, gewijzigd wordt, met name door ook in die bepaling de vermelding van "het elektromagnetisch veld" op te nemen.

PORTEE DE LA PROPOSITION

Les développements de la proposition d'ordonnance soumise pour avis indiquent que les auteurs de la proposition souhaitent que l'installation d'antennes-relais ne soit désormais plus seulement soumise à l'obtention d'un permis d'urbanisme, mais également à l'octroi d'un permis d'environnement. Sans toutefois prévoir eux-mêmes d'étendre le champ d'application de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, ils partent du principe que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devrait modifier son arrêté du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance précitée, de manière à classer les antennes-relais de mobilophonie dans la liste des installations de classe I.B (1).

Pareille modification impliquerait que l'installation de telles antennes-relais serait désormais également soumise à un permis d'environnement (article 7, § 1er, de l'ordonnance du 5 juin 1997). Il y aura dès lors lieu de joindre un rapport d'incidences à la demande visant à obtenir un tel permis (article 37 de la même ordonnance).

Tout rapport d'incidences a trait à l'incidence que le projet pourrait avoir sur certains éléments énumérés à l'article 3, 15°, de l'ordonnance précitée. La modification, que la proposition entend apporter à cette ordonnance, vise à compléter cette liste d'éléments en y mentionnant le

(1) Développements de la proposition, Doc. parl., C.R.B.C., 1999-2000, n° A-70/1, p. 6.

"champ électromagnétique" (article 3, 15°, f, proposé; article 2 de la proposition). Dans le cadre de la demande de permis d'environnement en vue de l'installation d'une antenne-relais de mobilophonie, le demandeur sera dès lors tenu de commenter l'incidence du projet sur le champ électromagnétique dans son rapport d'incidences.

OBSERVATIONS

1. L'analyse de la portée de la proposition montre que l'intention des auteurs de la proposition ne pourra se concrétiser que moyennant une adaptation de l'arrêté précité du 5 juin 1997 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La proposition pourrait éventuellement être complétée par une disposition prévoyant expressément de confier au gouvernement le soin d'inscrire les antennes-relais de mobilophonie dans la liste des installations de classe I.B, conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997.

2. La demande d'avis pose la question de savoir si la modification proposée de l'ordonnance ne devrait pas s'accompagner d'une modification analogue de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

2.1. D'un point de vue strict, il pourrait suffire de modifier l'ordonnance du 5 juin 1997.

.../...

Les développements de la proposition soumise pour avis soulignent que les antennes-relais doivent d'ores et déjà faire l'objet d'un permis d'urbanisme octroyé en application de l'article 139 de l'ordonnance du 29 août 1991 (1).

Lorsqu'un permis d'environnement sera lui aussi obligatoire, il s'agira d'un "projet mixte" au sens de l'article 3, 6°, de l'ordonnance du 5 juin 1997. En ce qui concerne de tels projets, les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement doivent être introduites simultanément (article 12, 1°, de la même ordonnance). Ces demandes doivent faire l'objet, selon le cas, d'une note préparatoire à l'étude d'incidences, d'un cahier des charges, d'un rapport d'incidences ou d'une étude d'incidences uniques (article 12, 3°, de la même ordonnance); dans le cas d'une installation de classe I.B, il faudra plus précisément joindre un rapport d'incidences aux deux demandes.

Les dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 impliquent par conséquent que, si cette ordonnance exige un rapport d'incidences, la demande de permis d'urbanisme nécessitera elle aussi un tel rapport dans le cas d'un projet mixte.

2.2.1. Il y a lieu de noter, toutefois, qu'en ce qui concerne les projets mixtes, le législateur régional a choisi d'inscrire des dispositions analogues dans l'ordonnance du 5 juin 1997, de même que dans celle du 29 août 1991. Cette dernière ordonnance dispose ainsi également

(1) Développements, p. 4.

qu'en ce qui concerne les projets mixtes, les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement doivent être introduites simultanément (article 108, § 2, 1°), et que ces demandes font l'objet, selon le cas, d'une note préparatoire à l'étude d'incidences, d'un cahier des charges, d'un rapport d'incidences ou d'une étude d'incidences uniques (article 108, § 2, 5°).

L'intention consiste donc manifestement à faire coexister les régimes applicables respectivement au permis d'environnement et au permis d'urbanisme, nonobstant les risques de chevauchement que cette coexistence entraînerait en cas de projet mixte. Cette méthode, appliquée jusqu'à présent, justifie que l'on adapte également en l'occurrence l'ordonnance du 29 août 1991, dans le même sens, cela va de soi, que l'ordonnance du 5 juin 1997.

L'article 111, P, § 1er, de l'ordonnance du 29 août 1991 prévoit que les projets mentionnés à l'annexe B, 1°, de l'ordonnance sont soumis à un rapport d'incidences. Si cette annexe mentionne effectivement le transport d'énergie électrique par lignes aériennes (point c), il n'y est toutefois pas question d'antennes-relais de mobilophonie. Il y aurait lieu de compléter l'annexe sur ce point.

Par ailleurs, l'article 111, A, § 2, énumère les éléments qu'il convient de prendre en considération en vue de l'évaluation de l'incidence d'un projet. Cette liste présente du reste de nombreuses similarités avec celle figurant à l'article 3, 15°, précité, de l'ordonnance du 5 juin 1997. Il conviendrait dès lors de modifier aussi l'article 111, A, § 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 dans

.../...

le même sens que l'article 3, 15°, de l'ordonnance du 5 juin 1997.

2.2.2. Il est à noter, enfin, que l'ordonnance du 29 août 1991 prévoit que certains projets de plan particulier d'affectation du sol sont également soumis à une évaluation préalable des incidences. À ce propos, l'article 58bis, A, alinéa 3, renvoie, quant au rapport d'incidences, notamment à la planification de la "réalisation de projets mentionnés à l'annexe B, 1°, de la présente ordonnance ou d'installations de classe I.B au sens de l'ordonnance du 5 juin 1997 ...". La modification des dispositions, auxquelles il est fait référence, aura dès lors automatiquement des répercussions sur l'application des dispositions relatives aux projets de plan particulier d'affectation du sol. Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de modifier l'article 58bis, A, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991.

À l'instar de l'article 111, A, § 2, l'article 58bis, A, alinéa 4, de l'ordonnance précitée énumère les éléments qu'il convient de prendre en considération en vue de l'évaluation des incidences d'un projet. Ces deux listes sont identiques. Dans un souci de cohérence interne de l'ordonnance, il semble qu'il faudrait modifier également l'article 58bis, A, alinéa 4, en y mentionnant aussi "le champ électromagnétique".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER