

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 4 augustus 2000 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België", heeft op 9 augustus 2000 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 4 août 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique", a donné le 9 août 2000 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de omstandigheden dat de omzettingstermijn van de Richtlijn 85/337/EG op 17 maart 1999 verstreken is en dat het vergunningssysteem onverwijld dient in werking te worden gesteld teneinde rechtsonzekerheid te vermijden".

*

*

*

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 25 van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België bepaalt dat een aantal activiteiten, opgesomd in de wet of in besluiten ter uitvoering van de wet genomen, onderworpen zijn aan een voorafgaande vergunning of machtiging, verleend door de minister tot wiens bevoegdheid de bescherming van het

.../...

mariene milieu behoort. Artikel 26 draagt aan de Koning op om de voorwaarden en de procedure te bepalen voor de toekenning, de opschorting en de intrekking van de vergunningen of machtigingen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van die laatste wetsbepaling.

Het ontwerp bepaalt dat onder "vergunning" verstaan moet worden een beslissing in verband met "in de tijd voortdurende activiteiten", terwijl onder "machtiging" verstaan moet worden een beslissing in verband met "in de tijd aflopende activiteiten" (artikel 1, 4° en 5°). Voorts wordt bepaald dat vergunde of gemachtigde activiteiten het voorwerp kunnen uitmaken van een "verandering" of een "ingreep" : in het eerste geval wordt aan het mariene milieu een "groter of andersoortig" nadeel berokkend ten opzichte van het bestaande nadeel, in het tweede geval is het nieuwe nadeel "niet groter of andersoortig" (artikel 1, 8° en 9°). Er kan ook nog vermeld worden dat het ontwerp voorziet in (oorspronkelijke) vergunningen en machtigingen, wijzigingsvergunningen en -machtigingen (voor veranderingen die niet substantieel zijn of geen belangrijke weerslag hebben op de vergunde of gemachtigde activiteit), en herzieningsvergunningen of -machtigingen (voor veranderingen die wel substantieel zijn of een belangrijke weerslag hebben) (artikel 6).

In verband met de procedure voor het behandelen van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning of een machtiging, maakt het ontwerp een onderscheid tussen twee

.../...

soorten procedures : de "procedure met inspraak" en de "vereenvoudigde procedure" (artikel 9). Het respectieve toepassingsgebied van beide procedures hangt in beginsel af van de aard van de activiteit waarvoor een vergunning of een machtiging gevraagd wordt (artikelen 10 en 11). De procedure met "inspraak", waarin belanghebbenden de mogelijkheid hebben om hun standpunten, opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken, wordt uitvoerig geregeld (artikelen 12 tot 34). Wat de vereenvoudigde procedure betreft, verwijst het ontwerp naar de bepalingen in verband met de procedure met inspraak die van toepassing blijven, en voegt het er enkele specifieke bepalingen aan toe (artikelen 35 tot 38).

Het ontwerp bevat voorts een hoofdstuk in verband met de inhoudelijke aspecten van een vergunning of een machtiging en in verband met een aantal algemene verplichtingen van de houder van een vergunning of een machtiging. Hieruit blijkt onder meer dat een vergunning wordt verleend voor een termijn van hoogstens twintig jaar, terwijl een machtiging wordt verleend voor de termijn vereist voor de voltooiing van de gemachtigde activiteit en in elk geval voor hoogstens vijf jaar onder voorbehoud van verlenging (artikel 41, § 1).

Ten slotte voorziet het ontwerp in de mogelijkheid voor de minister om de aan de houder opgelegde gebruiksvoorwaarden te wijzigen, en om de vergunning of de machtiging op te schorten of "op te heffen".

.../...

2. Met het ontwerp wordt onder meer de omzetting in het interne recht beoogd van richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Zoals uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting blijkt, is dit echter slechts voor een beperkt aantal bepalingen van het ontwerp het geval.

3. Het ontwerp bepaalt dat de aanvrager van een vergunning of een machtiging bij zijn aanvraag onder meer een milieueffectenrapport moet voegen (artikel 13, § 1, eerste lid, 5°), en dat het bevoegde bestuur, zijnde de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium, alsmede de minister bij het onderzoek van de aanvraag onder meer rekening moeten houden, met de resultaten van de milieueffectenbeoordeling (artikel 22, eerste lid, 2°, en 25, eerste lid, 2°). Dat rapport en die beoordeling maken het voorwerp uit van een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de regels betreffende de milieueffectbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België", waarover de Raad van State heden advies L. 30.565/1/V geeft.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals uit de beschrijving van de strekking van het ontwerp (nr. 3) blijkt, moeten de bepalingen van het

.../...

voorliggende ontwerp gelezen worden in samenhang met die van het ontwerp L. 30.565/1/V, inzonderheid met de bepalingen van hoofdstuk II van dat ontwerp ("De milieueffecten-beoordeling van activiteiten voorafgaandelijk aan het verlenen van een vergunning of machtiging").

Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of de bepalingen van beide ontwerpen, bijvoorbeeld inzake termijnen, helemaal op elkaar afgestemd zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het EG-Verdrag en het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband vormen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Er is voorts geen dwingende reden om naar die verdragen te verwijzen (1).

Het eerste en het tweede lid van de aanhef kunnen derhalve weggelaten worden.

(1) Men vergelijkte met richtlijn 85/337/EEG, bedoeld in het vierde lid van de aanhef. De wijzigende richtlijn 97/11/EG legt aan de lidstaten de verplichting op om in de bepalingen van intern recht, die in de omzetting van de richtlijn voorzien, te verwijzen naar de richtlijn (artikel 3, lid 1).

2. Het volstaat in het derde lid van de aanhef te verwijzen naar artikel 26 van de wet van 20 januari 1999. Artikel 25 van die wet wordt immers met het voorliggende ontwerp niet uitgevoerd (1).

3. In het achtste lid van de aanhef worden de redenen opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag.

Alhoewel die motivering, overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, de tekst van de in de adviesaanvraag opgegeven motivering letterlijk moet overnemen, bestaat er te dezen aanleiding tot het rechtzetten van een materiële vergissing. De vermelding "richtlijn 85/337/EG" moet inderdaad vervangen worden door "richtlijn 97/11/EG".

Artikel 1

1. In 4° en 5° worden respectievelijk de begrippen "vergunning" en "machtiging" gedefinieerd. In het ene geval gaat het om een toelating tot het verrichten van "bepaalde in de tijd voortdurende activiteiten", in het andere geval om een toelating tot het verrichten van "bepaalde in de tijd aflopende activiteiten".

(1) Zie ook opmerking 2 bij de artikelen 10 en 11 van het ontwerp.

Het criterium voor het onderscheid tussen beide begrippen is niet zo duidelijk, en zou in de praktijk tot problemen aanleiding kunnen geven. Nochtans is de vraag of een activiteit onderworpen is aan een vergunning of een machtiging van groot belang, gelet op de onderscheiden geldingsduur ervan (zie artikel 41, § 1, van het ontwerp).

De Raad van State geeft ter overweging om in artikel 1, 4°, duidelijker tot uiting te brengen dat de "vergunning" een algemene toelating inhoudt tot het verrichten van bepaalde activiteiten gedurende een bepaalde periode, en in artikel 1, 5°, te preciseren dat de "machting" betrekking heeft op een welbepaalde activiteit.

2. In de Franse tekst van 8° wordt een definitie gegeven van de termen "transformer" en "transformation". In de overige artikelen van het ontwerp blijken echter (ook) de termen "changer" en "changement" gebruikt te worden (zie bijv. artikel 6, 2° en 3°). Deze incoherentie moet weg-
gewerkt worden.

Artikel 2

Dit artikel beperkt zich tot een herhaling van hetgeen reeds met zoveel woorden is bepaald in artikel 25 van de wet van 20 januari 1999.

Een dergelijke letterlijke overname is, om wetgevingstechnische redenen, slechts geoorloofd als die overname noodzakelijk is voor een goed begrip van de tekst van het uitvoeringsbesluit. Dit is te dezen echter niet het geval.

.../...

Artikel 2 dient dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

Artikel 3

De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 2, tweede lid, tweede volzin, stemmen niet helemaal overeen ("betekent"/"remet"). Bovendien schrijve men, in de Franse tekst van die volzin, "année civile" in plaats van "année calendrier".

In de Nederlandse tekst van paragraaf 2, tweede lid, laatste volzin, schrijve men : "De personen bedoeld in artikel 43 van de wet ...".

Artikel 4

In de Franse tekst van het eerste lid schrijve men in fine "... après que l'activité a été ...".

Artikel 5

In de Franse tekst schrijve men : "le lendemain de la date indiquée par le cachet de la poste".

.../...

Afdeling III

In het opschrift van hoofdstuk I, afdeling III, schrijve men : "Soorten vergunningen en machtigingen".

Artikel 6

1. De inleidende zin zou beter kunnen worden gesteld als volgt : "Dit besluit regelt volgende vergunningen en machtigingen :".

2. In 2° en 3° worden respectievelijk "de wijzigingsvergunning en de wijzigingsmachtiging" en "de herzieningsvergunning en de herzieningsmachtiging" geregeld. Uit de bepalingen blijkt dat met een "wijziging" bedoeld wordt een verandering die "niet substantieel is en geen belangrijke weerslag heeft", terwijl met een "herziening" bedoeld wordt een verandering die "substantieel is of een belangrijke weerslag heeft".

Het criterium voor het onderscheid tussen beide categorieën veranderingen (1) berust voor een deel op een subjectieve beoordeling. Het valt dan ook te verwachten dat er in de praktijk problemen en betwistingen zullen zijn.

(1) Het begrip "verandering" maakt het voorwerp uit van de definitie vervat in artikel 1, 8°, van het ontwerp (zie opmerking 2 bij artikel 1).

Voor de rechtszekerheid zou in een minder subjectief criterium van onderscheid voorzien moeten worden.

Artikelen 10 en 11

1. Deze artikelen bepalen welke aanvragen tot het verkrijgen van een vergunning of een machtiging onderworpen zijn aan de procedure met inspraak (artikel 10), en welke aanvragen volgens de vereenvoudigde procedure behandeld kunnen worden (artikel 11).

Het spreekt vanzelf dat alle activiteiten die, volgens artikel 25, § 1, van de wet van 20 januari 1999, onderworpen zijn aan een vergunning of een machtiging, volgens de ene of de andere procedure behandeld moeten worden. De artikelen 10 en 11 van het ontwerp mogen m.a.w. geen blijk geven van leemtes, waardoor bepaalde van die activiteiten aan geen enkele procedure onderworpen zouden zijn.

Dit is nochtans het geval met het gebruik van akoestische toestellen met een groot vermogen (artikel 25, § 1, iii, van de wet) en met de activiteiten van publicitaire en commerciële ondernemingen (artikel 25, § 1, vi, van de wet). Weliswaar wordt in artikel 11, tweede lid, van het ontwerp bepaald dat de minister die activiteiten kan onderwerpen aan de vereenvoudigde procedure, "mits deze activiteiten slechts een gering nadeel aan het mariene milieu kunnen berokkenen". Er wordt echter niet bepaald volgens welke procedure de desbetreffende aanvragen be-

.../...

handeld moeten worden, als zij méér dan alleen maar een gering nadeel berokkenen of als de minister geen gebruik gemaakt heeft van de hem verleende machtiging.

Allicht is het de bedoeling dat de vernoemde activiteiten in beginsel onder toepassing van de procedure met inspraak vallen, en dat hiervan in bepaalde gevallen door de minister afgeweken kan worden. In dat geval moeten de voornoemde activiteiten ook vermeld worden in de lijst bedoeld in artikel 10, eerste lid, van het ontwerp.

Aangezien die lijst dan alle activiteiten zal vermelden, bedoeld in artikel 25, § 1, van de wet, kan artikel 10, eerste lid, meteen beter geredigeerd worden als volgt :

"De procedure met inspraak is van toepassing voor de vergunning of machtiging van de activiteiten bedoeld in artikel 25, § 1, van de wet.".

2. De artikelen 10, tweede lid, en 11, eerste lid, van het ontwerp delegeren aan de minister de bevoegdheid om in verband met andere activiteiten te bepalen of zij onder de procedure met inspraak, dan wel onder de vereenvoudigde procedure vallen.

Die andere activiteiten kunnen alleen maar activiteiten zijn die de Koning, met toepassing van artikel 25, § 2, van de wet, onderworpen heeft aan een voorafgaande vergunning of machtiging. Het ontwerp voorziet echter niet

.../...

in de aanwijzing van dergelijke activiteiten (1). Bij gebreke van het bestaan van dergelijke activiteiten, zijn de genoemde bepalingen van het ontwerp zonder voorwerp, en kunnen zij tot verwarring aanleiding geven. Het is dan ook beter die bepalingen uit het ontwerp weg te laten.

Op het ogenblik dat de Koning gebruik maakt van de bevoegdheid die Hem is verleend bij artikel 25, § 2, van de wet, kan Hij meteen zelf bepalen aan welke procedure de alsdan bedoelde activiteiten onderworpen zijn, en de artikelen 10 en 11 in de ene of de andere zin aanpassen.

Artikelen 15 tot 17

1. Uit o.m. artikel 15, § 1, eerste lid, blijkt dat het bestuur beslist of de aanvraag "ontvankelijk" is. Die beslissing houdt, blijkens artikel 14, tweede lid, o.m. een beoordeling in van de vraag of de activiteit al dan niet onderworpen is aan de verplichting tot vergunning of machtiging, alsmede van de vraag of de wijziging van een activiteit een verandering dan wel een ingreep uitmaakt.

Dergelijke beoordelingen houden méér in dan het enkele verifiëren of de aanvraag voldoet aan de formele vereisten. Gelet op het feit dat in artikel 25, § 1, van de wet uitdrukkelijk is bepaald dat de vergunning of de machtiging wordt afgegeven door de minister, komt het aan de

(1) Het ontwerp zou overigens niet kunnen voorzien in een delegatie van bevoegdheid aan de minister om die activiteiten vast te stellen.

minister toe om zich over de hiervoor bedoelde vragen uit te spreken.

Ter verantwoording van de in het ontwerp bepaalde regeling zou niet aangevoerd kunnen worden dat het bestuur alleen maar een beslissing kan nemen die gunstig is voor de aanvrager. Er dient immers rekening te worden gehouden, niet enkel met de belangen van de aanvrager, maar ook met het algemeen belang (bescherming van het mariene milieu).

2.1. De bedoelde retributie is allicht de retributie die verschuldigd is aan de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium, en die geregeld wordt in de artikelen 17 en 18 van het ontwerp waarover de Raad van State heden advies L. 30.565/1/V geeft.

Omwille van de rechtszekerheid zou in artikel 17, eerste lid, van het voorliggende ontwerp een uitdrukkelijke verwijzing naar de bedoelde bepalingen van het ontworpen besluit L. 30.565/1/V opgenomen moeten worden.

Overigens herinnert de Raad van State eraan dat hij niet heeft kunnen nagaan of de bepalingen van de twee ontwerpen volledig op elkaar afgestemd zijn (zie hiervoor, de algemene opmerking).

2.2. Volgens artikel 17, tweede lid, wordt, indien de aanvraag "stilzwijgend" als volledig en ontvankelijk wordt beschouwd, de verschuldigde retributie beperkt tot de kost

.../...

voor dossieropening, met uitsluiting van de "navolgende administratieve kosten" (1).

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom in het geheel geen vergoeding gevraagd wordt voor de eigenlijke milieueffectenbeoordeling, aangezien deze pas plaatsvindt na de vaststelling van de ontvankelijkheid van de aanvraag.

Artikel 18

De woorden "conform de ter zake geldende bepalingen", in fine van dit artikel, zijn overbodig en zelfs verwarrend. Die woorden kunnen beter weggelaten worden.

Artikel 19

1. Volgens paragraaf 1, derde lid, beschikt iedere belanghebbende over een termijn van zestig dagen voor het indienen van standpunten, opmerkingen en bezwaren. Die termijn loopt "vanaf de aanvang, krachtens artikel 18, van de termijn voor het behandelen van de aanvraag".

De termijn voor het behandelen van de aanvraag gaat in, volgens artikel 18, op het ogenblik dat de aanvrager de

(1) Allicht is bedoeld : "administratieve kosten van de dossierbehandeling", als bedoeld in artikel 18, § 1, tweede lid, 2°, van het ontworpen besluit L. 30.565/1/V. De terminologie van beide ontwerpen moet volledig op elkaar afgestemd worden.

retributie heeft betaald. Dat ogenblik is aan derden echter niet bekend. Te hunnen opzichte is dat ogenblik geen geschikt uitgangspunt voor het berekenen van een termijn.

De Raad van State geeft ter overweging om de in artikel 19, § 1, derde lid, bedoelde termijn te laten ingaan de dag na die waarop in het Belgisch Staatsblad het bericht bekendgemaakt is, bedoeld in artikel 19, § 1, eerste lid, van het ontwerp.

2. Nog in artikel 19, § 1, derde lid, stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet helemaal overeen ("betekenen"/"formuler").

Artikel 20

1. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1, tweede lid, schrijve men : "Bij de aldus verzonden aanvraag worden inlichtingen gevoegd in verband met ...".

2. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 2, derde lid, in fine, stemmen niet helemaal overeen ("maatregelen die worden overwogen"/"mesures qui sont à envisager").

.../...

Artikel 29

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het eerste lid schrijve men : "... dient te waarborgen dat een noodplan voor bijzondere risico's voor accidentele verontreiniging op elk ogenblik tijdens de uitoefening van de activiteiten beschikbaar is. Een noodplan voor een bijzonder risico ...".

Artikel 30

Men schrijve : "De minister kan voorwaarden opleggen die bij het einde van de activiteit nagekomen moeten worden.".

Artikel 35

In de Franse tekst schrijve men eenvoudig : "Les articles 12 à 14, 16 à 18, 22, 23 et 25 à 33 ..." in plaats van "Les articles 12 à 14 inclu (sic), 16 à 18 inclus, 22, 23 et 25 à 33 inclu (sic) ...".

Artikel 36

In verband met de aan het bestuur toegekende bevoegdheid wordt verwezen naar opmerking 1 bij de artikelen 15 tot 17.

.../...

Hoofdstuk IV

In de Nederlandse tekst van het opschrift van dit hoofdstuk is sprake van de "opheffing" van een vergunning.

Het is gebruikelijk om te spreken over de "intrekking" van een vergunning, ook al gebeurt zulks niet met terugwerkende kracht. Die term zou dan ook beter in het ontwerp gebruikt worden.

Deze opmerking geldt eveneens voor de desbetreffende artikelen van hoofdstuk IV.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "door de omstanigheden dat de omzettingstermijn van de Richtlijn 85/337/EG op 17 maart 1999 verstreken is en dat het vergunningssysteem onverwijld dient in werking te worden gesteld teneinde rechtsonzekerheid te vermijden".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

1. L'article 25 de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique dispose qu'un certain nombre d'activités énumérées dans la loi ou dans des arrêtés pris en exécution de celle-ci, sont soumises à un permis ou une autorisation préalable accordés par le ministre qui a la protection du milieu marin dans ses attributions. L'article 26 habilite le Roi à arrêter les conditions et la

.../...

procédure d'octroi, de suspension et de retrait des permis et des autorisations.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de cette dernière disposition légale.

Le projet dispose qu'il y a lieu d'entendre par "permis" une décision concernant des "activités continues dans le temps", alors qu'il faut entendre par "autorisation" une décision concernant des "activités expirant dans le temps" (article 1er, 4° et 5°). Il dispose par ailleurs que des activités faisant l'objet d'un permis ou d'une autorisation peuvent être "transformées" ou "rajustées" : dans le premier cas, il est porté au milieu marin un préjudice "accru ou d'une autre nature" par rapport au préjudice existant, dans le second cas, le nouveau préjudice n'est "ni accru ni d'une autre nature" (article 1er, 8° et 9°). A noter aussi que le projet prévoit des permis et autorisations (originaires), des permis et autorisations de modification (pour des changements non substantiels ou qui n'ont pas de répercussions importantes sur l'activité faisant l'objet d'un permis ou d'une autorisation) et des permis ou autorisations de révision (pour des changements substantiels ou qui ont des répercussions importantes) (article 6).

En ce qui concerne la procédure de traitement d'une demande de permis ou d'autorisation, le projet distingue deux sortes de procédure : la "procédure avec consultation" et la "procédure simplifiée" (article 9). En principe, le champ d'application respectif des deux procédures dépend de la nature de l'activité faisant l'objet d'une demande de permis ou d'autorisation (articles 10 et 11). La procédure

.../...

avec "consultation", qui permet aux intéressés de formuler leurs points de vue, remarques et objections, est réglée dans les détails (articles 12 à 34). En ce qui concerne la procédure simplifiée, le projet se réfère aux dispositions relatives à la procédure avec consultation qui demeurent applicables et y ajoute quelques dispositions spécifiques (articles 35 à 38).

Le projet contient en outre un chapitre concernant les aspects portant sur le contenu du permis et de l'autorisation et un certain nombre d'obligations générales du titulaire du permis ou de l'autorisation. Il en résulte, entre autres, qu'un permis est octroyé pour une période de vingt ans maximum, alors qu'une autorisation est attribuée pour la période nécessaire pour mener l'activité autorisée à bonne fin et, en tout état de cause, pour cinq ans maximum, sous réserve de prolongation (article 41, § 1er).

Le projet permet enfin au ministre de modifier les conditions d'application imposées au titulaire et de suspendre ou de retirer le permis ou l'autorisation.

2. Le projet entend notamment transposer en droit interne la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ainsi qu'il ressort des précisions données par le fonctionnaire délégué, seules sont concernées un nombre limité de dispositions du projet.

.../...

3. Le projet dispose que le demandeur d'un permis ou d'une autorisation est tenu, entre autres, de joindre une étude d'incidences à sa demande (article 13, § 1er, alinéa 1er, 5°), et que, lors de l'examen de la demande, l'administration compétente, à savoir l'Unité de gestion du modèle mathématique de la Mer du Nord et de l'estuaire de l'Escaut, ainsi que le ministre doivent tenir compte des résultats de l'évaluation des incidences sur l'environnement (articles 22, alinéa 1er, 2°, et 25, alinéa 1er, 2°). Ce rapport et cette évaluation font l'objet d'un projet d'arrêté royal "fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique", sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 30.565/1/V.

OBSERVATION GENERALE

Ainsi qu'il ressort de la description de la portée du projet (n° 3), il y a lieu de lire les dispositions du présent projet en combinaison avec celles du projet L. 30.565/1/V, notamment les dispositions du chapitre II de ce projet ("Evaluation des incidences sur l'environnement d'activités préalablement à l'octroi d'un permis ou d'une autorisation").

Dans le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier si les dispositions des deux projets s'accordent parfaitement, notamment en ce qui concerne les délais.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le traité CE et la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet. Par ailleurs, aucune raison impérieuse n'impose de s'y référer (1).

Le premier et le deuxième alinéa du préambule peuvent dès lors être omis.

2. Il suffit que le troisième alinéa du préambule se réfère à l'article 26 de la loi du 20 janvier 1999. En effet, le présent projet ne pourvoit pas à l'exécution de l'article 25 de cette loi (2).

3. Le huitième alinéa du préambule indique les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande d'avis.

Bien que, conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, cette motivation doive reproduire littéralement le texte de la motivation figurant

(1) Comp. la directive 85/337/CEE visée au quatrième alinéa du préambule. La directive modificative 97/11/CE impose aux Etats membres de se référer à la directive dans les dispositions de droit interne qui en prévoient la transposition (article 3, paragraphe 1).

(2) Voir également la seconde observation concernant les articles 10 et 11 du projet.

dans la demande d'avis, il s'impose de corriger une erreur matérielle en l'espèce. Il y a lieu, en effet, de remplacer la mention "directive 85/337/CE" par "directive 97/11/CE".

Article 1er

1. Les notions de "permis" et d'"autorisation" sont respectivement définies aux 4° et 5°. Dans le premier cas, il s'agit de permettre l'exercice de "certaines activités continues dans le temps", dans l'autre cas, il s'agit d'une autorisation d'exercer "certaines activités expirant dans le temps".

Le critère retenu pour distinguer les deux notions n'est pas très clair et pourrait être source de problèmes dans la pratique. La question de savoir si une activité est soumise à un permis ou à une autorisation est néanmoins capitale dès lors que leur durée de validité diffère (voir l'article 41, § 1er, du projet).

Le Conseil d'Etat suggère d'indiquer plus clairement à l'article 1er, 4°, que le "permis" emporte l'autorisation générale d'exercer certaines activités pendant une période déterminée, et de préciser à l'article 1er, 5°, que l'"autorisation" concerne une activité déterminée.

2. Dans le texte français du 8°, une définition est donnée des termes "transformer" et "transformation". Dans les autres articles du projet il s'avère toutefois que les termes "changer" et "changement" sont (également) utilisés (voir p. ex. l'article 6, 2° et 3°). Cette incohérence doit être éliminée.

.../...

Article 2

Cet article se limite à reproduire ce qui est énoncé de manière expresse à l'article 25 de la loi du 20 janvier 1999.

Pareille reproduction littérale n'est permise, pour des motifs de légistique, que si elle est utile à la compréhension du texte de l'arrêté d'exécution. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

Il s'impose dès lors d'omettre l'article 2 du projet.

Article 3

Le texte français et le texte néerlandais du paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, ne concordent pas parfaitement ("remet"/"betekent"). D'autre part, on écrira, dans le texte français de cette phrase, "année civile" au lieu de "année calendrier".

Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, alinéa 2, dernière phrase, il y aurait lieu d'écrire : "De personen bedoeld in artikel 43 van de wet ...".

Article 4

On écrira dans le texte français de l'alinéa premier, in fine : "... après que l'activité a été ...".

.../...

Article 5

Dans le texte français, il y aurait lieu d'écrire :
"le lendemain de la date indiquée par le cachet de la
poste".

Section III

Il y aurait lieu de rédiger l'intitulé du chapitre premier, section III, comme suit : "Sortes de permis et d'autorisations".

Article 6

1. La phrase introductive serait mieux rédigée comme suit : "Le présent arrêté règle les permis et autorisations suivants :"

2. Les 2° et 3° règlent respectivement "le permis et l'autorisation de modification" et "le permis et l'autorisation de révision". Il résulte de ces dispositions que l'on entend par "modification" un changement qui "n'est pas substantiel et n'a pas de répercussion importante", alors qu'une "révision" implique un changement qui "est substantiel ou a des répercussions importantes".

.../...

Le critère de distinction entre les deux catégories de changements (1) repose pour une part sur une appréciation subjective. Il faut dès lors s'attendre à ce que cela occasionne des problèmes et des litiges dans la pratique.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il serait bon de prévoir un critère de distinction moins subjectif.

Articles 10 et 11

1. Ces articles déterminent les demandes de permis ou d'autorisation qui sont soumises à la procédure avec consultation (article 10) et celles qui peuvent être examinées suivant la procédure simplifiée (article 11).

Il va sans dire que toutes les activités qui sont soumises à un permis ou une autorisation selon l'article 25, § 1er, de la loi du 20 janvier 1999, doivent être traitées suivant l'une ou l'autre procédure. En d'autres termes, les articles 10 et 11 du projet ne peuvent pas comporter de lacunes qui impliqueraient que certaines de ces activités ne seraient soumises à aucune procédure.

C'est néanmoins le cas en ce qui concerne l'usage d'engins acoustiques de grande puissance (article 25, § 1er, iii, de la loi) et des activités des entreprises publicitaires et commerciales (article 25, § 1er, vi, de la loi). L'article 11, alinéa 2, du projet dispose certes que le ministre peut soumettre ces activités à la procédure

(1) La notion de "transformation" fait l'objet de la définition sous l'article 1er, 8°, du projet (voir observation 2 concernant l'article 1er).

simplifiée, "pour autant que ces activités ne puissent causer au milieu marin qu'un préjudice de peu d'importance". Il n'est toutefois pas précisé selon quelle procédure les demandes en question doivent être traitées lorsqu'il est causé plus qu'un préjudice de peu d'importance ou si le ministre n'a pas fait usage de l'habilitation qui lui est conférée.

Sans doute s'agit-il qu'en principe les activités précitées soient soumises à l'application de la procédure avec consultation et que le ministre puisse y déroger dans certains cas. Dans ce cas, il y a lieu de mentionner également ces activités dans la liste figurant à l'article 10, alinéa 1er, du projet.

Dès lors que cette liste mentionnera ainsi toutes les activités visées à l'article 25, § 1er, de la loi, mieux vaudrait rédiger directement l'article 10, alinéa 1er, comme suit :

"La procédure avec consultation est applicable au permis ou à l'autorisation relatifs aux activités visées à l'article 25, § 1er, de la loi."

2. Les articles 10, alinéa 2, et 11, alinéa 1er, du projet délèguent au ministre le pouvoir de déterminer si d'autres activités sont soumises à la procédure avec consultation ou à la procédure simplifiée.

Ces autres activités ne peuvent être que des activités que le Roi a soumises à un permis ou une autorisation préalable conformément à l'article 25, § 2, de la

.../...

loi. Le projet n'énonce toutefois pas de telles activités (1). Faute de telles activités, les dispositions du projet précitées sont sans objet et peuvent prêter à confusion. Mieux vaudrait dès lors les omettre du projet.

Lorsqu'Il fait usage de l'habilitation que Lui confère l'article 25, § 2, de la loi, le Roi peut directement déterminer Lui-même à quelle procédure sont soumises les activités visées en l'occurrence et adapter les articles 10 et 11 dans l'un ou l'autre sens.

Articles 15 à 17

1. Il résulte entre autres de l'article 15, § 1er, alinéa 1er, que l'administration décide si la demande est "recevable". Selon l'article 14, alinéa 2, cette décision implique, notamment, une appréciation de la question de savoir si l'activité est soumise ou non à l'obligation de permis ou d'autorisation, ainsi que de la question de savoir si la modification d'une activité constitue une transformation ou un rajustement.

Pareilles appréciations excèdent la simple vérification du respect des formalités prescrites. Dès lors que l'article 25, § 1er, de la loi dispose expressément que le permis ou l'autorisation sont accordés par le ministre, il appartient à ce dernier de se prononcer sur les questions posées ci-dessus.

(1) Du reste, le projet ne pourrait pas déléguer au ministre le pouvoir de déterminer ces activités.

En vain, invoquerait-on pour justifier les règles fixées dans le projet que l'administration ne pourrait que prendre une décision favorable au demandeur. C'est qu'il faut non seulement tenir compte des intérêts du demandeur, mais également de l'intérêt général (la protection du milieu marin).

2.1. La rétribution visée est sans doute la rétribution due à l'Unité de gestion du modèle mathématique de la Mer du Nord et de l'estuaire de l'Escaut et qui est réglée par les articles 17 et 18 du projet sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 30.565/1/V.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, l'article 17, alinéa 1er, du présent projet devrait se référer expressément à ces dispositions de l'arrêté L. 30.565/1/V en projet.

Le Conseil d'Etat rappelle au demeurant qu'il n'a pas pu vérifier si les dispositions des deux projets s'accordent parfaitement (voir l'observation générale ci-dessus).

2.2. L'article 17, alinéa 2, dispose que lorsque la demande est "tacitement" considérée comme complète et recevable, la rétribution due se limite aux frais d'ouverture de dossier, à l'exclusion des "frais administratifs subséquents" (1).

(1) Sans doute s'agit-il des "frais administratifs de traitement du dossier", au sens de l'article 18, § 1er, alinéa 2, 2°, de l'arrêté L. 30.565/1/V en projet. La terminologie des deux projets doit concorder parfaite-

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi une indemnité n'est pas du tout réclamée pour l'évaluation des incidences sur l'environnement proprement dite, dès lors que celle-ci n'intervient qu'après constatation de la recevabilité de la demande.

Article 18

Les mots "conformément aux dispositions en vigueur en la matière" figurant à la fin de cet article sont superflus et prêtent même à confusion. Mieux vaudrait les omettre.

Article 19

1. Selon le paragraphe 1er, alinéa 3, tout intéressé dispose d'un délai de soixante jours pour formuler ses points de vue, remarques et objections. Ce délai court "à dater du début du délai de traitement de la demande prévu à l'article 18".

Selon l'article 18, le délai pour le traitement de la demande prend cours au moment où le demandeur a payé la rétribution. Les tiers n'ont cependant pas connaissance de ce moment. De leur point de vue, ce moment ne constitue pas un point de départ adéquat pour calculer un délai.

ment.

.../...

Le Conseil d'Etat suggère de faire courir le délai visé à l'article 19, § 1er, alinéa 3, à dater du jour suivant la publication au Moniteur belge de l'avis visé à l'article 19, § 1er, alinéa 1er, du projet.

2. Toujours à l'article 19, § 1er, alinéa 3, la concordance entre le texte français et le texte néerlandais n'est pas parfaite ("formuler"/"betekenen").

Article 20

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, il y aurait lieu d'écrire : "A la demande ainsi adressée sont jointes des informations sur ...".

2. Le texte français et le texte néerlandais du paragraphe 2, alinéa 3, à la fin, ne concordent pas tout à fait ("mesures qui sont à envisager"/"maatregelen die worden overwogen").

Article 29

Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'alinéa 1er, il y aurait lieu d'écrire : "... dient te waarborgen dat een noodplan voor bijzondere risico's voor accidentele verontreiniging op elk ogenblik tijdens de

.../...

uitoefening van de activiteiten beschikbaar is. Een noodplan voor een bijzonder risico ...".

Article 30

Il y aurait lieu d'écrire : "Le ministre peut imposer des conditions qui doivent être remplies au terme de l'activité.".

Article 35

Dans le texte français, on écrira simplement : "Les articles 12 à 14, 16 à 18, 22, 23 et 25 à 33 ..." au lieu de "les articles 12 à 14 inclu (sic), 16 à 18 inclus, 22, 23 et 25 à 33 inclu (sic) ...".

Article 36

En ce qui concerne la compétence déléguée à l'administration, il est fait référence à la première observation formulée au sujet des articles 15 à 17.

Chapitre IV

Dans le texte néerlandais de l'intitulé de ce chapitre, il est question de "opheffing" du permis.

.../...

Il est d'usage de parler d'"intrekking" d'un permis, même s'il n'y a pas d'effet rétroactif. Mieux vaudrait dès lors utiliser ce terme dans le projet.

Cette observation vaut également pour les articles concernés du chapitre IV.

De vakantiekamer was samengesteld uit

de Heren P. LEMMENS,
Messieurs

J. BAERT,
J. LUST,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre des vacations était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. T. DE WAELE, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. LEMMENS