RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.320/1
van 18 november 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 54.320/1
du 18 novembre 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant 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’

Op 17 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie, Consumenten en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging 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 ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 november 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2013.

*

Le 17 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 novembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2013.

*

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.

*

AANHEF

2. Men vulle het eerste lid van de aanhef van het ontwerp aan met de woorden ", gewijzigd bij de wet van 21 april 2007".

3. Het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op advies 54.320/1 van de Raad van State, gegeven op 18 november 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

DISPOSITIEF

Artikel 1

4. Rekening houdend met de redactie van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp, dient in de inleidende zin van artikel 1, 1°, te worden geschreven: "de bepaling onder 3*bis*° wordt ingevoegd, luidende:". De redactie van de inleidende zin van artikel 1, 2°, moet op gelijkaardige wijze worden aangepast.

Artikel 3

5. De wijziging die wordt beoogd in artikel 3, 1°, van het ontwerp, moet worden aangebracht in artikel 13, § 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003 (en niet in artikel 13, "paragraaf 1, *sublittera* 5°" van dat koninklijk besluit).

6. Men late het ontworpen artikel 13, § 3, van het koninklijk besluit van 7 september 2003 aanvangen als volgt: "De inlichtingen gevraagd op grond van § 1, eerste lid, 3° en 4°, zijn niet vereist ...".

Artikel 4

7. De in artikel 4, 2°, van het ontwerp bedoelde wijziging moet worden aangebracht in de Franse tekst van artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 7 september 2003. Men vervange derhalve de woorden "van dezelfde paragraaf" door de woorden "van paragraaf 2".[1]

Artikel 7

8. Artikel 7, 2° en 3°, van het ontwerp, heeft tot gevolg dat sommige bepalingen die nu voorkomen in artikel 18 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 niet worden hernomen. Zo wordt niet meer bepaald dat de bekendmaking van de vergunningsaanvraag de dagen en uren vermeldt waarop de aanvraag ter inzage ligt bij het bestuur, noch gedurende welke periode en op welke lokatie de aanvraag ter inzage ligt. Evenmin wordt nog voor het bestuur in de mogelijkheid voorzien om het milieu-effectenrapport ter inzage te stellen op zijn website.

Als gevolg van de ontworpen wijziging van artikel 18 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 wordt in dat besluit derhalve niet meer bepaald wanneer, waar en op welke wijze de relevante informatie wordt verstrekt aan het betrokken publiek. Zodoende wordt niet langer voorzien in de omzetting van artikel 6, lid 2, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 'betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'.[2] Aangezien daarenboven de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* de enige vorm van bekendmaking blijkt te zijn en bijvoorbeeld niet in een bekendmaking door middel van aanplakking of in de plaatselijke kranten wordt voorzien, kan de vraag worden opgeworpen of het betrokken publiek dan nog wel over "reële mogelijkheden tot inspraak" in de zin van artikel 6, lid 4, van de voornoemde richtlijn[3] beschikt en of op die wijze niet tevens de verplichting in het gedrang wordt gebracht die voortvloeit uit artikel 6, lid 6, van het Verdrag van Aarhus.[4]

---

[1] Ter wille van de duidelijkheid verdient het trouwens geen aanbeveling om, zoals onder meer ook in artikel 5 van het ontwerp gebeurt, wijzigingen aan te brengen in "dezelfde paragraaf" of "hetzelfde lid", als die vermeld in een voorafgaand onderdeel van de opsomming van wijzigende bepalingen. In de plaats ervan moet telkens precies worden melding gemaakt van bijvoorbeeld het "eerste lid" (niet: eerste alinea) of "paragraaf 2" die worden gewijzigd.

[2] Uit artikel 6, lid 2, f) van de betrokken richtlijn volgt dat het publiek door openbare kennisgevingen of op een andere passende wijze in kennis dient te worden gesteld van "tijd, plaats en wijze van verstrekking van de relevante informatie".

[3] Artikel 6, lid 4, van richtlijn 85/337/EEG luidt: "Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen."

[4] Artikel 6, lid 6, van het Verdrag van Aarhus luidt: "Elke Partij stelt aan de bevoegde overheidsinstanties de eis dat zij het betrokken publiek voor inzage toegang verschaffen, op verzoek wanneer het nationale recht dit vereist, kosteloos en zodra deze beschikbaar wordt, tot alle informatie die relevant is voor de in dit artikel bedoelde besluitvorming die beschikbaar is ten tijde van de inspraakprocedure, onverminderd het recht van Partijen te weigeren bepaalde informatie bekend te maken in overeenstemming met het derde en vierde lid van artikel 4. De relevante informatie omvat ten minste, en onverminderd de bepalingen van artikel 4:

a. een beschrijving van het terrein en de fysieke en technische kenmerken van de voorgestelde activiteit, met inbegrip van een prognose van de verwachte residuen en emissies;
b. een beschrijving van de belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu;
c. een beschrijving van de beoogde maatregelen om de effecten, met inbegrip van emissies, te voorkomen en/of te verminderen;

Uit wat voorafgaat volgt dat de steller van het ontwerp er goed aan doet om de ontworpen regeling op de voornoemde punten aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en deze daartoe, zo nodig, aan te vullen.

Artikel 8

9. Het invoegen van woorden dient uiteraard ook in de Franse tekst van artikel 19 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 op een correcte manier te gebeuren. Dat is niet het geval in artikel 8, 1° en 3°, van het ontwerp, hetgeen dient te worden verholpen.

Artikel 9

10. In het ontworpen artikel 19*bis* van het koninklijk besluit van 7 september 2003 wordt bepaald dat het bestuur binnen een termijn van hoogstens tachtig dagen een op dat ogenblik beschikbare versie van zijn advies aan DG5 voor commentaar toestuurt.

Aan de gemachtigde werd gevraagd vanaf wanneer de voornoemde termijn van hoogstens tachtig dagen begint te lopen. De gemachtigde antwoordde:

> "De termijn van 80 dagen loopt vanaf [het] moment bepaald in art. 17 KB, maar dit moet er voor de duidelijkheid misschien bij geplaatst worden."

Met de door de gemachtigde gedane suggestie tot verduidelijking in de tekst van de ontworpen bepaling kan worden ingestemd. Eenzelfde verduidelijking moet gebeuren met betrekking tot de aanvang van de termijn, bedoeld in het ontworpen artikel 37*bis* van het koninklijk besluit van 7 september 2003 (artikel 15 van het ontwerp)[5], in welk verband door de gemachtigde eveneens is bevestigd dat "[d]eze termijn begint te lopen vanaf [het] moment bepaald in art. 17 KB".

Artikel 18

11. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 41, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 september 2003, vervange men de woorden "la durée de la durée de validité" door de woorden "la durée de la période de validité". Op die wijze wordt aangesloten bij de redactie van artikel 41, § 1, eerste en tweede lid, van het besluit.

12. De verwijzing naar "de publicatie van dit besluit", in het ontworpen artikel 41, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 7 september 2003, dient te worden aangepast. In de

---

d. een niet-technische samenvatting van het voorgaande;
e. een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven; en
f. in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste aan de overheidsinstantie uitgebrachte rapporten en adviezen op het tijdstip waarop het betrokken publiek dient te worden geïnformeerd in overeenstemming met het voorgaande tweede lid."

[5] Het ontworpen artikel 37*bis* is niet in paragrafen ingedeeld. De vermelding "§ 1:", bij de aanvang van de bepaling, moet derhalve vervallen.

eerste plaats dient men er immers rekening mee te houden dat artikel 18 van het ontwerp een bepaling is die strekt tot wijziging van het laatstgenoemde koninklijk besluit. Indien derhalve wordt gerefereerd aan "de publicatie van dit besluit" is dat de datum van bekendmaking van het koninklijk besluit van 7 september 2003, wat wellicht niet de bedoeling is. Indien integendeel wordt gedoeld op de bekendmaking van het ontworpen koninklijk besluit dient er bovendien mee rekening te worden gehouden dat artikel 20 van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking, enkel in het ontwerp kan worden behouden indien er een specifieke reden bestaat waarom aldus wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten. Indien artikel 20 uit het ontwerp zou worden weggelaten, wordt in het ontworpen artikel 41, § 1, vierde lid, best melding gemaakt van de "inwerkingtreding" en niet de "publicatie" van het ontworpen besluit.

Artikel 19

13. Men late de inleidende zin van artikel 19 van het ontwerp aanvangen als volgt: "In artikel 42, tweede lid, van hetzelfde besluit worden ...".

14. Aan het einde van de Franse tekst van artikel 19, 2°, van het ontwerp lijkt te moeten worden geschreven "sont remplacés par les mots 'prévus à l'article 31'".

Artikel 20

15. In verband met artikel 20 van het ontwerp kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking *sub* 12.

Uitvoeringsbepaling

16. Het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*

PRÉAMBULE

2. On complètera le premier alinéa du préambule du projet par les mots « , modifié par la loi du 21 avril 2007 ».

3. L'alinéa du préambule visant l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 54.320/1 du Conseil d'État, donné le 18 novembre 2013, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 1er

4. Compte tenu de la rédaction de la phrase liminaire de l'article 1er du projet, il convient d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 1er, 1° : « il est inséré un 3*bis*°, rédigé comme suit : ». La rédaction de la phrase liminaire de l'article 1er, 2°, doit être adaptée dans le même sens.

Article 3

5. La modification visée à l'article 3, 1°, du projet, doit être apportée à l'article 13, § 1er, alinéa 1er, 5°, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 (et non pas à l'article 13, « paragraphe 1er, *sous litera* 5° » de cet arrêté royal).

6. On rédigera le début de l'article 13, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 comme suit : « Les informations demandées en vertu du § 1er, alinéa 1er, 3° et 4°, ne sont pas requises ... ».

Article 4

7. La modification visée à l'article 4, 2°, du projet, doit être apportée dans le texte français de l'article 14, § 2, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003. On remplacera dès lors les termes « du même paragraphe » par les termes « du paragraphe 2 » [1].

Article 7

8. L'article 7, 2° et 3°, du projet, implique que certaines dispositions figurant actuellement à l'article 18 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 ne seront pas reproduites. Ainsi, il n'est plus prévu que la publication de la demande d'autorisation mentionne les jours et heures durant lesquels la demande peut être consultée à l'administration, ni pendant quelle période et à quel endroit la demande peut être consultée. De même, la possibilité pour l'administration de mettre l'étude d'incidences sur son site internet pour consultation n'est plus prévue.

À la suite de la modification en projet de l'article 18 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, cet arrêté ne précisera dès lors plus quand, où et suivant quelles modalités les informations pertinentes seront mises à la disposition du public concerné. Il ne s'agit plus alors de transposer l'article 6, paragraphe 2, de 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' [2]. De surcroît, dès lors que la publication au *Moniteur belge* s'avère être la seule forme de publication et qu'aucune publication par voie d'affichage ou dans les journaux locaux, par exemple, n'est prévue, on peut soulever la question de savoir si le public concerné dispose encore dans ce cas de « possibilités effectives de participer au processus décisionnel » au sens de l'article 6, paragraphe 4, de la directive précitée [3] et si, de cette façon, il n'est pas porté atteinte par ailleurs à l'obligation résultant de l'article 6, paragraphe 6, de la Convention d'Aarhus [4].

---

[1] Par souci de clarté, il n'est d'ailleurs pas recommandé d'apporter des modifications, comment tel est notamment le cas à l'article 5 du projet également, dans « le même paragraphe » ou dans « le même alinéa » que celui mentionné dans un élément précédent de l'énumération de dispositions modificatives. Il faut plutôt mentionner chaque fois avec précision « l'alinéa 1er » ou le « paragraphe 2 », par exemple, qui sont modifiés.

[2] Il résulte de l'article 6, paragraphe 2, f), de la directive concernée que le public doit être informé par des avis au public ou d'autres moyens appropriés de « la date et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront ».

[3] L'article 6, paragraphe 4, de la directive 85/337/CEE est rédigé comme suit : « À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise ».

[4] L'article 6, paragraphe 6, de la Convention d'Aarhus dispose : « Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :
a. une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues ;
b. une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement ;
c. une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions ;

Il résulte de ce qui précède que l'auteur du projet serait bien avisé de réexaminer le dispositif en projet sur les points précités et, si nécessaire, de le compléter à cet effet.

Article 8

9. Il va de soi que l'insertion de mots doit également s'effectuer correctement, dans le texte français de l'article 19 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003. Tel n'est pas le cas à l'article 8, 1° et 3°, du projet; il y a lieu d'y remédier.

Article 9

10. L'article 19*bis* en projet de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 dispose que dans un délai maximum de quatre-vingt jours, l'administration transmet à la DG5 une version de son avis disponible à ce moment-là pour commentaire.

Il a été demandé au délégué de préciser à partir de quel moment le délai précité de maximum quatre-vingt jours comme à courir. Sa réponse a été la suivante :

> « De termijn van 80 dagen loopt vanaf [het] moment bepaald in art. 17 KB, maar dit moet er voor de duidelijkheid misschien bij geplaatst worden ».

On peut se rallier à la suggestion faite par le délégué de préciser le texte de la disposition en projet. Une précision identique doit être apportée en ce qui concerne le point de départ du délai visé à l'article 37*bis* en projet de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 (article 15 du projet) [5], à l'égard duquel le délégué a également confirmé que « [d]eze termijn begint te lopen vanaf [het] moment bepaald in art. 17 KB ».

Article 18

11. Dans le texte français de l'article 41, § 1er, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, on remplacera les mots « la durée de la durée de validité » par les mots « la durée de la période de validité ». On se conforme ainsi à la rédaction de l'article 41, § 1er, alinéas 1er et 2, de l'arrêté.

12. À l'article 41, § 1er, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, la référence à « la publication du présent arrêté » doit être adaptée. En effet, il faut tout d'abord tenir compte du fait que l'article 18 du projet est une disposition qui vise à modifier ce dernier arrêté royal. Par conséquent, s'il est fait référence à « la publication du présent arrêté », il s'agit de la date de publication de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, ce qui n'est sans doute pas l'intention. Si, au contraire, on vise la publication de l'arrêté royal en projet, il faut en outre tenir compte du

---

d. un résumé non technique de ce qui précède ;
e. un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation; et
f. conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus ».

[5] L'article 37*bis* en projet n'est pas divisé en paragraphes. Par conséquent, la mention « § 1er : » figurant au début de la disposition doit être omise.

fait que l'article 20 du projet, qui dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication, ne peut être maintenu dans le projet que s'il existe un motif particulier justifiant de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés. Si l'article 20 était omis du projet, mieux vaudrait faire état dans l'article 41, § 1er, alinéa 4, en projet, de l'« entrée en vigueur » et non pas de la « publication » de l'arrêté en projet.

Article 19

13. On rédigera le début de la phrase liminaire de l'article 19 du projet comme suit : « À l'article 42, alinéa 2, du même arrêté, les… ».

14. À la fin du texte français de l'article 19, 2°, du projet, il semble qu'il faille écrire « sont remplacés par les mots 'prévus à l'article 31' ».

Article 20

15. S'agissant de l'article 20 du projet, une référence à l'observation formulée au point 12 peut suffire.

Formule exécutoire

16. Il y a lieu de compléter le projet par une formule exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME