



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.364/1
van 17 maart 2014

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van
bepaalde bepalingen inzake de
exploitatie en de controle van
antennes die elektromagnetische
golven uitzenden'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.364/1
du 17 mars 2014

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
certaines dispositions en matière
d'exploitation et de contrôle
d'antennes émettrices d'ondes
électromagnétiques'

Op 12 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 maart 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van bepaalde bepalingen inzake de exploitatie en de controle van antennes die elektromagnetische golven uitzenden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 maart 2014. 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 maart 2014.

*

Le 12 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 17 mars 2014, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant certaines dispositions en matière d'exploitation et de contrôle d'antennes émettrices d'ondes électromagnétiques’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 mars 2014. 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mars 2014.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijzigt vijf besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering¹, in hoofdzaak met het oog op het aanpassen van deze regelgeving aan de wijzigingen die bij ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zullen worden aangebracht in de ordonnantie van 1 maart 2007 ‘betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen’.

Het voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen en tot wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’ werd op 24 januari 2014 aangenomen in de plenaire vergadering van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement.² Deze ordonnantie heeft voornamelijk tot doel de blootstellingsnorm van niet-ioniserende stralingen te versoepelen en de norm op 0,096 W/m² (of 6 V/m) te brengen in plaats van de huidige 0,024 W/m² (of 3 V/m) bij een referentiefrequentie van 900 MHz. Daarnaast strekt de wijzigende ordonnantie er bovendien toe de procedure voor de afgifte van milieuvergunningen voor de plaatsing van zendantennes te wijzigen. In de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’ wordt aldus een nieuwe klasse van milieuvergunningen ingevoerd, onder de naam “klasse ID” met dezelfde kenmerken als die van de vergunningen klasse 2, met uitzondering evenwel van het vereiste van een openbaar onderzoek.

2. Rekening houdend met de wijzigingen die de ordonnantie die op 24 januari 2014 werd aangenomen in het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement, aanbrengt in de ordonnanties van 5 juni 1997 en 1 maart 2007 geldt voor de rechtsgrond voor het ontwerp het volgende.

De rechtsgrond voor het ontwerp wordt in de eerste plaats geboden door artikel 4, derde lid, artikel 6, § 1, artikel 9, § 1, artikel 10, tweede en laatste lid en artikel 13, § 1 van de ordonnantie van 5 juni 1997 (artikelen 1 tot 6, 15 tot 22 en 24 tot 26 van het ontwerp).

Op de tweede plaats bieden rechtsgrond de artikelen 3 en 5 van de ordonnantie van 1 maart 2007 (artikelen 7 tot 13 en 22). Artikel 3 van de ordonnantie moet hierbij worden gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke

¹ Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 ‘tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 mei 2009 ‘tot vaststelling van de samenstelling van het dossier voor de aanvraag van een milieuattest aangifte en -vergunning’, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 oktober 2009 ‘tot vaststelling van de methode en de omstandigheden voor de meting van het elektromagnetische veld dat door bepaalde zendmasten uitgezonden wordt’, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009 ‘betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden’ en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2012 ‘betreffende de elektronische procedure in het kader van de aflevering van milieuvergunningen en -attesten door het Brussels Instituut voor Milieubeheer’.

² Voor het onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp moet de Raad van State, afdeling Wetgeving, uitgaan van de tekst van de ordonnantie, zoals goedgekeurd op 10 december 2013 in de commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud, Waterbeleid en Energie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, *Parl.St. Br.H.Parl.*, 2013-14, nr. A-466/2, 24-29.

Regering, die steunt op artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

Op de derde plaats biedt artikel 17, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 25 maart 1999 'betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu' rechtsgrond voor artikel 14 van het ontwerp.

Ten slotte biedt artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 'tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, bekrachtigd bij wet van 16 juni 1989, rechtsgrond voor artikel 23 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. De aanhef bij het ontwerp moet worden aangepast en aangevuld, rekening houdend met hetgeen *sub* 2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond.

Daarbij moeten de stellers van het ontwerp de regels van de wetgevingstechniek eerbiedigen, en bij de rechtsgrondbepalingen de wijzigingen van die bepalingen vermelden, waarbij dus onder meer melding zal moeten worden gemaakt van de ordonnantie die op 24 januari 2014 in het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement werd aangenomen.

DISPOSITIEF

4. Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek moeten de artikelen van het ontwerp die bestaande artikelen uit besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijzigen, vermelden welke wijzigingen die desbetreffende artikelen reeds hebben ondergaan.³

Artikel 7

5. Artikel 7 van het ontwerp schrapt de punten 8 en 9 in artikel 1 van het besluit van 8 oktober 2009. Dat artikel bevat evenwel geen punten 8 en 9. De ontworpen bepaling dient te worden gecorrigeerd.

Artikel 10

6. Artikel 10, 3°, van het ontwerp vervangt geen zin, maar het laatste lid van artikel 3 van het besluit van 8 oktober 2009, zodat de redactie van deze bepaling moet worden aangepast.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 113 e.v., te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 12

7. Artikel 12, 2° van het ontwerp schrapt de factor α en zijn definitie in artikel 5 van het besluit van 8 oktober 2009. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid is het evenwel noodzakelijkheid een nieuwe formule, ter vervanging van de huidige formule, in het nieuwe artikel 5/1 van het besluit van 8 oktober 2009 in te schrijven.

Artikel 16

8. Artikel 16 van het ontwerp schaft een wijzigingsbepaling af die reeds is uitgewerkt. Bij gebrek aan voorwerp moet dit artikel worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 20

9. In de ontworpen paragraaf 6 van artikel 5 van het besluit van 30 oktober 2009 wordt gewag gemaakt van artikel 5, § 1, tweede lid. Deze foutieve verwijzing moet worden gecorrigeerd.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis modifie cinq arrêtés de ce même gouvernement ¹, principalement en vue d'adapter ces réglementations aux modifications qu'une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale apportera à l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 'relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes'.

La proposition d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement' a été adoptée le 24 janvier 2014 en séance plénière du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ². Cette ordonnance vise principalement à assouplir la norme d'exposition des radiations non ionisantes et à la porter à 0,096 W/m² (ou 6V/m) au lieu de 0,024 W/m² (ou 3 V/m), actuellement, pour une fréquence de référence de 900 MHz. Par ailleurs, l'ordonnance modificative tend également à modifier la procédure de délivrance des permis d'environnement pour le placement des antennes émettrices. C'est ainsi que, dans l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement', il est inséré une nouvelle classe de permis d'environnement, dénommée « classe ID », présentant les mêmes caractéristiques que celles des permis de classe 2, à l'exception toutefois de l'exigence d'une enquête publique.

2. Eu égard aux modifications que l'ordonnance adoptée le 24 janvier 2014 par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale apporte dans les ordonnances des 5 juin 1997 et 1^{er} mars 2007, les considérations suivantes s'appliquent en ce qui concerne le fondement juridique du projet.

Le projet trouve en premier lieu son fondement juridique dans les articles 4, alinéa 3, 6, § 1^{er}, 9, § 1^{er}, 10, alinéas 2 et dernier alinéa, et 13, § 1^{er} de l'ordonnance du 5 juin 1997 (articles 1^{er} à 6, 15 à 22 et 24 à 26 du projet).

En deuxième lieu, les articles 3 et 5 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 procurent un fondement juridique (articles 7 à 13 et 22). À cet égard, l'article 3 de l'ordonnance doit être combiné avec le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, fondé sur l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux

¹ L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 'fixant la liste des installations de classe IB, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement', l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 mai 2009 'déterminant la composition du dossier de demande de certificat, de déclaration et de permis d'environnement', l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 octobre 2009 'fixant la méthode et les conditions de mesure du champ électromagnétique émis par certaines antennes', l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009 'relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques' et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2012 'relatif à la procédure électronique dans le cadre de la délivrance des permis et certificats d'environnement par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement'.

² Pour l'examen du projet soumis pour avis, le Conseil d'État, section de législation, doit se baser sur le texte de l'ordonnance, telle qu'il a été approuvé le 10 décembre 2013 en Commission de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et de l'Énergie du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-466/2, 24-29.

Institutions bruxelloises' et sur l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

En troisième lieu, l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 mars 1999 'relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement' procure un fondement juridique à l'article 14 du projet.

Enfin, l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989, procure un fondement juridique à l'article 23 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

3. Le préambule du projet sera adapté et complété, en tenant compte de l'observation relative au fondement juridique formulée au point 2.

Ce faisant, les auteurs du projet respecteront les règles de la légistique, et mentionneront les modifications subies par les dispositions procurant le fondement juridique, étant entendu qu'il faudra donc, notamment, viser l'ordonnance que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adoptée le 24 janvier 2014.

DISPOSITIF

4. Conformément aux règles de la légistique, les articles du projet qui modifient des articles actuels d'arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doivent mentionner les modifications que les articles concernés ont déjà subies ³.

Article 7

5. L'article 7 du projet supprime les points 8 et 9 de l'article 1^{er} de l'arrêté du 8 octobre 2009. Cet article ne comporte cependant pas de points 8 et 9. La disposition en projet sera corrigée.

Article 10

6. L'article 10, 3^o, du projet ne remplaçant pas de phrase, mais le dernier alinéa de l'article 3 de l'arrêté du 8 octobre 2009, la rédaction de cette disposition doit être adaptée.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations 113 et. s., à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 12

7. L'article 12, 2°, du projet supprime le facteur α et sa définition dans l'article 5 de l'arrêté du 8 octobre 2009. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, il est toutefois nécessaire d'inscrire une nouvelle formule en remplacement de la formule actuelle dans le nouvel article 5/1 de l'arrêté du 8 octobre 2009.

Article 16

8. L'article 16 du projet abroge une disposition modificative qui a déjà épuisé ses effets. Faute d'objet, cet article doit être omis du projet.

Article 20

9. Le paragraphe 6, en projet, de l'article 5 de l'arrêté du 30 octobre 2009 fait état de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2. Cette référence erronée sera corrigée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME