

YC.

LEGISLATION - WETGEVING L
03-06-1983 - 1 -
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 15.332/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 10e februari 1983 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse **Executieve** "houdende algemeen reglement voor de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen", heeft de 19e mei 1983 het volgende advies gegeven :

1. Het ontworpen besluit voorziet, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, in een volledig nieuw vergunningsregime voor de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen, zulks ter vervanging van Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, die wordt opgeheven.

I. BEVOEGDHEID.

Luidens artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn het Vlaamse en het Waalse Gewest bevoegd voor "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

De parlementaire voorbereiding van voormelde wet doet blijken dat deze aan de evengenoemde gewesten opgedragen bevoegdheid enkel de externe politie omvat, dit is de hinder die de inrichting meebrengt voor de omgeving (milieuhinder en ongemakken voor de omwonenden, aspecten die verband houden met de ruimtelijke ordening en het leefmilieu), en niet de interne politie, dit is de ongemakken die de exploitatie meebrengt voor de werknemers van het bedrijf (1). Zeker in de mate dat de bepalingen vervat in Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming de bescherming van de omwonenden

.../...

(1) Zie Parl. doc. Senaat, 434 (1979-1980), nr 1, blz. 11 en 12. Zie ook : *ibid.* Senaat, 261 (B.Z. 1979), nr 1, blz. 18; *ibid.* Senaat, 261 (B.Z. 1979), nr 2, blz. 102-104.

en van het leefmilieu tot doel hebben, behoort het dus tot de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest de in deze Titel neergelegde regeling te wijzigen of te vervangen door een nieuwe. Zo heeft de Raad van State reeds geoordeeld in zijn advies L. 14.541/1 van 10 maart 1982 over een ontwerp-besluit van de Vlaamse Executieve "betreffende de politie van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen".

2. In de woorden waarmee de voorlaatste zin aanvangt ("Zeker in de mate dat"), wordt twijfel tot uiting gebracht over de omvang van de bevoegdheid der betrokken gewesten. Men dient zich immers af te vragen of enige restrictie zich niet opdringt om de volgende reden. Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming heeft onmiskenbaar tot hoofdoogmerk de bescherming van de omwonenden en het leefmilieu en niet de bescherming van het personeel van de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke bedrijven; dat blijkt alleen reeds uit het feit dat aan de bescherming van dat personeel Titel II van genoemd reglement is gewijd, met het sprekende opschrift "Algemene bepalingen betreffende de arbeidshygiëne alsmede de veiligheid en de gezondheid van de arbeiders"; dat verklaart ook dat Titel II, blijkens artikel 28, van toepassing is op "alle ondernemingen", wat immers logisch is aangezien in "alle ondernemingen" de veiligheid en gezondheid van de arbeiders bedreigd kan worden, terwijl slechts welbepaalde ondernemingen als zodanig een gevaar voor de bevolking kunnen uitmaken. Toch kan men niet aan de vaststelling uit dat, het zij dan slechts in bijkomende orde, Titel I ook op de bescherming van het personeel is gericht. Zoniet is het onbegrijpelijk dat artikel 3, eerste lid, 4°, van het Algemeen Reglement aan de aanvrager van de vergunning oplegt in zijn aanvraag te vermelden de maatregelen ontworpen ter verzachting of ter voorkoming van de ongemakken waartoe de inrichting "zowel voor de aan de exploitatie verbonden personen als voor de burelen en het publiek" aanleiding kan geven. Zo ook kan blijkens artikel 21 van hetzelfde

reglement bevel worden gegeven de arbeid stop te zetten "zo een gevaar de veiligheid en de gezondheid van het personeel of van de geburen bedreigt ...". Ten slotte, in hoofdstuk II van Titel I, vindt men in de rubriek "Opgave van de aard der ongemakken" herhaaldelijk "gevaar voor personeel", "ongezonde arbeid", "gevaar voor vergiftiging van het personeel" en soortgelijke, enkel op het personeel betrekking hebbende ongemakken afzonderlijk vermeld (zie in de genoemde rubriek, passim).

Nu kan men ertoe geneigd zijn het aldus gerezen probleem af te doen met een beroep op de interpretatieregel "Accessorium sequitur suum principale"; men kan dan poneren dat, aangezien hoe dan ook in Titel I de bescherming van het personeel slechts bijzaak is, men moet aannemen dat de gewesten, onbetwistbaar bevoegd voor de hoofdzaak, de bescherming van de omgeving, de bescherming van het personeel er mogen bijnemen.

Dat argument stuit echter af op het feit dat in twee van de drie stukken van de parlementaire voorbereiding waarnaar in voetnoot (1) wordt verwezen, uitdrukkelijk wordt ingegaan op het onderscheid tussen bescherming van de omgeving en bescherming van het personeel, en wel juist vanuit het oogpunt van het bevoegdheidsvraagstuk. In het stuk 434-1 gebeurt zulks in de volgende bewoordingen :

"4° De politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming.

Deze bevoegdheid wordt toegekend onder voorbehoud van de in artikel 5 bepaalde persoonsgebonden aangelegenheden en van het algemeen arbeidsreglement. Deze bevoegdheid omvat onder meer niet de arbeidsgeneeskundige controle. Deze bevoegdheid omvat alleen de externe politie die nauw verband houdt met de ruimtelijke ordening.

.../...

Reeds in de huidige stand van de wetgeving en reglementering kan men inzake het oprichten en exploiteren van een hinderlijke inrichting onderscheid maken tussen :

1° de voorschriften inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, meer bepaald de verplichting om voor een dergelijke inrichting een bouwvergunning aan te vragen;

2° de voorschriften vervat in het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, inzonderheid de verplichting om een exploitatievergunning aan te vragen.

Bij het verlenen van die exploitatievergunning wordt rekening gehouden met twee aspecten :

a) de hinder die de inrichting zal meebrengen voor de omgeving (milieuhinder en ongemakken voor de omwonenden, aspecten derhalve die verband houden met de ruimtelijke ordening en leefmilieu);

b) de ongemakken die de exploitatie meebrengt voor de werknemers van het bedrijf (zowel interne als externe aspecten die verband houden met de arbeidsveiligheid en de arbeidshygiëne en -geneeskunde).

Waar het duidelijk is dat de hiervoren onder 1° bedoelde bevoegdheid (stedenbouw en ruimtelijke ordening, sensu stricto wordt overgedragen krachtens artikel 6, § 1, I, 1°, is het de bedoeling van artikel 6, § 1, I, 4°, om thans ook de hiervoren onder 2°, a, bedoelde externe politie over te dragen.

De hiervoren onder 2°, b, bedoelde interne politie blijft nationaal.

Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen de bouw- en de exploitatievergunning die het voorwerp kunnen uitmaken van één enkele beslissing, en tussen de interne en de externe hinder.

Het reglement voor de arbeidsbescherming blijft nationaal

.../...

De bewoordingen gebruikt in het stuk 261-2 zijn op enkele onbelangrijke details na dezelfde.

Men merkt dat de geciteerde tekst duidelijk vaststelt dat een "aspect" waarmee "bij het verlenen van (de) exploitatievergunning wordt rekening gehouden", gevormd wordt door "de ongemakken die de exploitatie meebrengt voor de werknemers van het bedrijf" en even duidelijk stelt dat dit "aspect" "nationaal" blijft.

Daaruit moet men concluderen dat het bovenvermelde beroep op de interpretatieregel "Accessorium sequitur suum principale" uitgesloten is, dat, derhalve in zoverre Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming" ook strekt tot bescherming van de werknemer, het Vlaamse en het Waalse Gewest onbevoegd zijn.

3. Anderzijds echter moet men uit de laatste zin van de geciteerde passage uit de parlementaire voorbereiding, zin die luidt, "Het reglement voor de arbeidsbescherming blijft nationaal", niet besluiten dat de hele regeling vervat in Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming aan de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest is onttrokken, zodat die gewesten deze regeling niet zouden kunnen wijzigen of vervangen, met het gevolg dat de hun in voornoemd artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet verleende bevoegdheid voor "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven beperkt zou zijn tot de toepassing van de nationaal gebleven regeling terzake. Er biedt zich zeker een interpretatie aan van de parlementaire voorbereiding die niet tot een zo verregaande afzwakking van de bevoegdheid van genoemde gewesten leidt.

Deze interpretatie is de volgende. Daar waar de parlementaire voorbereiding gewaagt van "...aspecten die verband houden met de arbeidsveiligheid en de arbeidshygiëne en -geneeskunde", wordt ook wel gedacht aan de schaarse losse bepalingen die daaromtrent te vinden zijn in Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, maar toch in de eerste plaats aan een andere normatieve tekst - een tekst, als geheel, geen losse bepalingen - die de genoemde aspecten als zodanig als voorwerp heeft. Welke tekst zou dat kunnen zijn ? Klaarblijkelijk de reeds eerder vermelde Titel II van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, zoals blijkt uit zijn eveneens eerder vermeld opschrift juist speciaal gewijd aan de arbeidshygiëne, -veiligheid en -gezondheid. Een dergelijke interpretatie geeft meteen een aanvaardbare uitleg voor de zin waar het om begonnen is, "Het reglement voor de arbeidsbescherming blijft nationaal". Immers, van de twee "Titels" van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming die werden goedgekeurd bij het besluit van de Regent van 11 februari 1946, maakt Titel II het eigenlijke "reglement op de arbeidsbescherming" uit, daar het, in tegenstelling tot Titel I de bescherming van de arbeiders tot wezenlijk doel heeft. Een dergelijke interpretatie maakt daarenboven begrijpelijk dat in de bewuste passages uit de parlementaire voorbereiding zonder enig voorbehoud van het "tweede aspect" wordt gezegd dat het "nationaal" blijft, hoewel voorheen in die passages is vastgesteld dat in de besproken materie ook de gemeenschappen enige bevoegdheid zullen bezitten, namelijk die vervat in de "persoonsgebonden aangelegenheden"; de in Titel II geregelde materie blijft immers onbetwistbaar nationaal.

.../...

4. Samenvattend mag men uit de bespreking van de parlementaire voorbereiding besluiten :

- 1) dat, wat overigens niemand betwist, meergenoemd artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van de materie geregeld in het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming enkel dat bestanddeel aan het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest toevertrouwt dat het voorwerp uitmaakt van Titel I van dat reglement;
- 2) dat bovendien deze bevoegdheidstoekenning niet geldt in de mate dat de regeling vervat in genoemde Titel I strekt tot bescherming van het personeel van de inrichtingen, bescherming die tot de bevoegdheid van het Rijk blijft behoren.

II. RECHTSGROND.

Het ontwerp vermeldt als rechtsgrond de wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en stoomketels.

Zo de wettigheid van de thans in Titel I van dat reglement vervatte regeling inzake hinderlijke inrichtingen en van de vorige door de Koning uitgevaardigde regelen inzake die inrichtingen nooit ernstig werd betwist, moet toch worden vastgesteld dat in de loop van de tijd zowel het bestuur als de rechtsleer en de rechtspraak die wettigheid op de meest diverse rechtsgronden hebben verantwoord, als daar zijn :

- afdeling III, artikel 2 van het decreet van 22 december 1789-januari 1790;
- artikel 2 van de wet van 21 mei 1819 op het patent;
- artikel 7 van het decreet van 2-17 maart 1791;
- het decreet van 15 oktober 1810;
- de zelfstandige verordeningsmacht van de Koning in politiezaken;
- de wet van 5 mei 1888.

Zo is H. LENAERTS ertoe gekomen te stellen :

"Uit de bespreking van de verschillende theorieën die de wettigheid van de regeling inzake hinderlijke inrichtingen verantwoorden, blijkt dat het bestaan van een voldoende rechtsgrond nooit werd betwist, maar dat er evenmin eensgezindheid bestaat over de vraag waarin deze precies is gelegen. Doet deze onenigheid niet enigszins vermoeden, dat het wettelijk fundament van deze regeling in werkelijkheid toch niet zo hecht is als rechtsleer en rechtspraak het willen doen voorkomen ?" (2).

De afdeling wetgeving van de Raad van State laat in het midden of de aarzeling omtrent de preciese wettelijke grondslag van de desbetreffende regeling gefundeerd is. Wegens het bestaan van die meningsverschillen meent de Raad van State dat de integrale vernieuwing, voor het Vlaamse Gewest, van Titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming een uitstekende gelegenheid biedt om voor een hechte, onaanvechtbare rechtsgrond te zorgen, door het tot stand brengen van een decreet.

.../...

(2) op cit., nr. 23.

Dat een ingrijpen van het wetgevend orgaan van het gewest wenselijk is, betekent natuurlijk niet dat de aangelegenheid in haar geheel bij decreet moet worden geregeld. Het volstaat dat de algemene beginselen volgens welke de aangelegenheid zal worden geregeld, bij decreet worden vastgelegd. De verdere uitwerking van die beginselen kan worden opgedragen aan het uitvoerend orgaan van het gewest.

Wordt op de suggestie die de Raad van State doet, ingegaan, dan zullen de bepalingen van het huidige ontwerp op een of andere wijze over het decreet en het uitvoeringsbesluit gespreid moeten worden. Daarom gaat de Raad van State vooralsnog niet over tot een bespreking van de tekst zelf van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	J. BORRET,	
	G. VAN HECKE,	assessoren van de
	F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. TULKENS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.