

20-07-1983

KONINKRIJK BELGIE.

Overgemaakt aan de H.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 25e maart 1983 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende regeling van de milieueffectrapportering", heeft de 23e juni 1983 het volgend advies gegeven :

I. STREKKING VAN HET VOORSTEL.

Luidens artikel 2 van het voorstel van decreet strekken de procedure van de milieueffectrapportering (m.e.r.) en het milieueffectrapport (MER) (1), dat het sluitstuk vormt van die procedure, ertoe "het milieufacet in een vroegtijdig stadium in het besluitvormingsproces te betrekken om aan het milieubelang, naast andere belangen, een volwaardige inbreng te waarborgen bij het beleid".

De auteur van het voorstel stelt in de toelichting (blz. 1-2) vast "dat de bestaande milieuwetgeving gefragmenteerd is en slechts deelaspecten van het milieufacet regelt waarbij een onderlinge samenhang ontbreekt.

Anderzijds verschillen de informatieverstrekking en de inspraakmogelijkheden vanwege de burger van wet tot wet met betrekking tot de aflevering van de nodige vergunningen (bijvoorbeeld ARAB, stedenbouwkundige vergunning, lozingsvergunning); in vele gevallen duiken bestuurlijke knelpunten op wat tijd-, geld- en arbeidsverlies tot gevolg heeft.

.../...

- (1) Blijkens de toelichting bij het voorstel behoren de termen "milieueffectrapportering" en "milieueffectrapport" tot het internationaal gebruikt vocabularium.

Bovendien kan de bestaande milieuwetgeving niet voorkomen dat niet voorziene milieuhinder, schade en negatieve milieueffecten toch opduiken.

Neemt men daarnaast in overweging dat een preventief milieubeleid te prefereren is, wat zich onder meer uit in het feit dat de kosten om milieuverontreiniging en -hinder te voorkomen lager zijn dan de uitgaven voor het herstellen van de veroorzaakte milieuschade, dan vormt de milieueffectrapportering (m.e.r.) en het daaruit voortvloeiende milieueffectrapport (MER) een uitstekend beleidsmiddel om vanaf een initieel stadium in de besluitvorming tegemoet te komen aan hogervernoemde knelpunten".

De doelstellingen van het voorstel betreffen aldus de bescherming van het leefmilieu. Het MER is een openbaar document dat opgemaakt wordt met betrekking tot een intentie van handelen, waarbij openbare besturen en de bevolking betrokken worden (artikel 6). Daar worden de te verwachten directe en indirecte gevolgen van die handelingen op het milieu in de brede zin van het woord geïdentificeerd, beschreven en afgewogen. De activiteiten waaromtrent de m.e.r.-plicht zou gelden, worden niet in het voorstel omschreven; wel worden een aantal criteria vastgesteld aan de hand waarvan de Executieve de lijst van deze activiteiten zal moeten bepalen waarmede rekening zal worden gehouden (artikel 13).

II. HET BEVOEGDHEIDSPROBLEEM.

1. Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt als volgt :

"Artikel 6. § 1.

De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn :

...

.../...

II. Wat het leefmilieu betreft :

- 1° de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke, algemene en sectoriële normen;
 - 2° de ophaling en verwerking van afvalstoffen;
 - 3° de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming.
- ..."

2. Uit die tekst van de bijzondere wet volgt dat de wetgever wat betreft de aangelegenheid "leefmilieu" niet alles aan de Gewesten heeft willen toevertrouwen, dat hij ze enkel voor welbepaalde aspecten van die aangelegenheid bevoegd heeft gemaakt; het is dus niet zo dat de Gewesten bevoegd zijn van zohaast het begrip "leefmilieu" te berde kan worden gebracht (1).

.../...

- (1) Hier moet een belangrijke opmerking bij gemaakt worden. Het is zo dat buiten de hier besproken rubriek II, die specifiek aan het "leefmilieu" is gewijd, in de bijzondere wet aan de Gewesten aangelegenheden zijn toevertrouwd die, in meerdere of in mindere mate, tot de problematiek behoren van het "leefmilieu", met de betekenis dan die deze term heeft in de wetenschappelijke taal of nog in de gewone omgangstaal; als voorbeelden kunnen gelden : "de stedenbouw en de ruimtelijke ordening" (artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet), "de natuurbescherming en het natuurbehoud" (artikel 6, § 1, III, 2°), "de zuivering van afvalwater" (artikel 6, § 1, V, 2°).

Het laat geen twijfel dat de m.e.r.-procedure ook op deze aangelegenheden kan worden betrokken uit de gezichtshoek "leefmilieu" in de vermelde betekenis; immers, hoe dan ook zijn de Gewesten voor deze aangelegenheden, met alles wat zij bevatten, bevoegd.

Dit gezegd zijnde, wordt het begrip "leefmilieu" hier verder besproken zoals het als zodanig juridisch is vastgelegd in de bijzondere wet, dit wil zeggen in rubriek II van artikel 6, § 1, en daar alleen. Zo handelen lijkt de Raad van State onontbeerlijk om aan juridische taalverwarring te ontkomen.

2.1. Deze beperkende vaststelling geldt ook voor de nochtans ruim gestelde tekst, van subrubriek 1°, van het besproken artikel 6, § 1, II. Bedoelde tekst moet alleen reeds hierom een beperkte draagwijdte hebben, omdat, omvatte hij alles wat inzake leefmilieu aan de Gewesten is toevertrouwd, men zich vergeefs zou afvragen waarom aan de erin vervatte subrubriek 1° dan nog twee rubrieken zijn toegevoegd.

Indien alzo deze subrubriek 1° niet alles kan omvatten wat inzake leefmilieu aan de Gewesten is toegekend, wat omvat zij dan wel ?

In zijn advies L. 14.309/2/V van 25 augustus 1981 over een ontwerp van decreet "relatif à la protection de l'environnement" heeft de Raad van State onder de aandacht gebracht dat, blijkens de parlementaire voorbereiding, de wetgever met die subrubriek 1° in wezen die aangelegenheden op het oog had welke op het ogenblik dat hij optrad, geregeld waren door de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder. Weliswaar heeft de Raad daaraan toegevoegd dat men zich kan indenken dat de Gewesten ook in materies die niet door deze wetten bestreken zijn, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de grond tegen verontreiniging, regelen kunnen uitvaardigen. Het is echter zonder meer duidelijk dat men hierbij niet zo ver mag gaan dat men in het boven aangeklaagde euvel van een praktisch niets uitsluitende interpretatie van de besproken tekst vervalst.

.../...

2.2. Voor de aspecten van het leefmilieu die niet op grond van het in 2.1. besproken artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, maar op grond van een andere bepaling van deze wet, zal, voor elk dezer aspecten, de omvang van de bevoegdheid van de Gewesten inzake milieueffectrapportering moeten worden afgemeten aan de reikwijdte van de tekst van de bijzondere wet die dit aspect aan de Gewesten toevertrouwt.

Om het bij één voorbeeld van wat hier wordt bedoeld te houden : in het raam van rubriek II kunnen de kerncentrales blijkbaar niet in de milieueffectrapportering worden betrokken.

Ten aanzien van de bedreiging die voor het leefmilieu uitgaat van de aanwezigheid van bedrijven, is de bevoegdheid van de Gewesten bepaald in artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet, dat hun "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming" toevertrouwt. De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet doet blijken dat de wetgever met deze formulering heeft gedacht aan het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (A.R.A.B.), bepaaldelijk aan titel I van dat reglement (1), waarvan het opschrift luidt : "Regime van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen (met uitsluiting van de mijnen, ondergrondse graverijen en groeven, alsmede van de fabrieken en opslagplaatsen voor springstoffen)". Welnu, de politie van de kerncentrales beschouwd als gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, maakt het voorwerp uit van een buiten het ARAB staande regeling, de regeling vervat in het

.../...

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

koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, meer bepaald in hoofdstuk II, blijkens zijn opschrift gewijd aan de "Politie van de ingedeelde inrichtingen"; de overgangsbepalingen van artikel 18 van dat besluit en de bepalingen van het koninklijk besluit van 15 maart 1963 tot wijziging van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, wat de ioniserende stralingen betreft, tonen ten overvloede aan dat de kerncentrales (en de andere in het koninklijk besluit van 28 februari 1963 geïmplementeerde inrichtingen) buiten het ARAB staan. Alzo kan men niet zonder ernst staande houden dat de kerncentrales (en deze andere inrichtingen) niet alleen onder het aspect "energiebeleid" (zie artikel 6, § 1, VII, laatste lid, c, van de bijzondere wet), maar zelfs onder het aspect "leefmilieu" in de zin van rubriek II volkomen aan de bevoegdheid van de Gewesten ontsnappen, volkomen - vermits ze als zodanig, dit wil zeggen als het leefmilieu bedreigende bedrijven, buiten de specifieke rubriek "leefmilieu" in de bijzondere wet gehouden zijn (1) - dus ook wat milieueffectrapportering betreft (2).

.../...

- (1) Hier wordt onverlet gelaten de vraag of de kerncentrales niet in andere rubrieken dan de genoemde onder de bevoegdheid van de Gewesten vallen; het lijkt bijvoorbeeld buiten kijf te staan dat onder het aspect stedenbouw en ruimtelijke ordening de in artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet aan de Gewesten toegekende bevoegdheid ook te hunnen opzichte geldt. In de mate dat deze vraag bevestigend beantwoord moet worden, geldt ten aanzien van de kerncentrales wat in de voetnoot bij 2. is geschreven.
- (2) De Raad van State wijst hier enkel op de mogelijkheid dat de kerncentrales voor het leefmilieu aan de bevoegdheid van de Gewesten ontsnappen. Of dit inderdaad zo is, daar moet hij bij de behandeling van dit ontwerp geen standpunt over innemen. Daar zal hij maar toe gehouden zijn wanneer met toepassing van artikel 11 van het voorstel de Vlaamse Executieve een ontwerp zou voorleggen waarbij zij de activiteiten van de kerncentrales op de "lijst houdende activiteiten die aan m.e.r.-plicht onderworpen zijn" brengt. Het voorbeeld betreffende de kerncentrales wil alleen maar illustreren hoe men bij het opstellen van die lijst omzichtig te werk zal moeten gaan.

2.3. De conclusie uit wat voorafgaat moet, bondig, zijn dat men bij het opstellen van de lijst waarvan sprake in artikel 11 zich telkens opnieuw zal moeten afvragen of de activiteit die men op de lijst wil brengen, in opzicht van leefmilieu II door het Gewest geregeld kan worden. Pas als het antwoord op die vraag bevestigend luidt, kan men die activiteit maken tot een der "activiteiten die aan m.e.r.-plicht onderworpen zijn".

3. Een andere restrictie die de bevoegdheid inzake milieueffectrapportering ondergaat, is dat de uitoefening ervan steeds een aanknopingspunt moet vertonen met een bevoegdheid van het Gewest, derwijze dat het Gewest niet op het bevoegdheidsterrein van andere overheden treedt. Eigenlijk spreekt dat vanzelf en de Raad van State zou het dan ook onvermeld laten was het niet dat niet alle criteria opgesomd in artikel 13 van het voorstel aan deze eis beantwoorden. Zo beantwoordt daar niet aan het in 9° opgesomde criterium daar waar het heeft over "de cultuurhistorische aspecten" van stad, dorp en platteland; genoemde aspecten horen immers thuis onder artikel 4, 4°, van de bijzondere wet, welk artikel "de culturele aangelegenheden" toekomend aan de Gemeenschappen en niet aan de Gewesten, opsomt.

4. Ook moet acht worden geslagen op de algemene bevoegdheidsverdeling. Bedoeld wordt dat men geenszins mag voorbijgaan aan het feit dat heel vaak een bepaalde materie die voor het aspect "leefmilieu" onbetwistbaar tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort, voor andere aspecten tot de bevoegdheid van het Rijk of van de Gemeenschappen behoort. Zo bijvoorbeeld komt het blijkbaar de Gewesten toe de geluidshinder veroorzaakt door autowegen te bestrijden - want, zoals vastgesteld in 2.1., behoren de aangelegenheden geregeld in de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder voortaan tot de bevoegdheid van de Ge-

westen en artikel 2, tweede lid, van deze wet heeft het met zoveel woorden over de mogelijkheid "bij het aanleggen van nieuwe of bij het uitbreiden van bestaande autowegen ... technische voorwaarden op (te) leggen om geluidshinder te beperken" - maar, afgezien van mogelijke andere beperkingen krachtens andere bepalingen van de bijzondere wet, blijft het Rijk bevoegd inzake autowegen.

Welnu, in de lijn van wat hij in zijn advies L. 15.330/VR/9 van 3 mei 1983 over een ontwerp van besluit van de Waalse Gewestexecutieve "portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur le domaine public" mocht opmerken, moet de Raad van State stellen dat een regeling inzake leefmilieu, zoals het opleggen van een m.e.r.-procedure, niet tot gevolg mag hebben dat in de uitoefening van de bevoegdheden van het Rijk of de Gemeenschappen op onredelijke wijze wordt ingegrepen, zodanig dat die uitoefening in feite wordt lamgelegd of, bijvoorbeeld juist ingevolge de invoering van een m.e.r.-procedure, buiten mate wordt vertraagd. Vooraleer een "activiteit" op de lijst waarvan sprake in artikel 11 van het voorstel te brengen, zal de Executieve zich dan ook de vraag moeten stellen - nadat ze de vragen omschreven onder 2. en 3. hierboven zal hebben onderzocht en in een voor haar bevoegdheid positieve zin zal hebben kunnen beantwoorden - of ze binnen de grenzen van de redelijkheid blijft wanneer ze die activiteit aan een procedure onderwerpt die, zoals ze in het voorstel is geregeld, minimum tien maanden in beslag neemt.

Daar het redelijkheidsbeginsel een rechtsbeginsel is, zal haar oordeel daaromtrent de rechter niet binden.

De Vlaamse Raad van zijn kant, zal zich moeten beraden over de vraag of het onderwerpen van activiteiten die ten eerste uit mekaar kunnen lopen - de Vlaamse Executieve

.../...

wordt vrijwel vrijgelaten in haar keuze van die activiteiten - aan een uniforme procedure die ten minste tien maanden kan duren, precies niet zal stuiten op de bezwaren die in de vorige alinea's werden uiteengezet.

Op grond van die voorliggende vaststelling komt het de Raad van State voor dat de tekst van het voorstel onvoldragen is ten aanzien van de grondslagen van het ontwerp, zodat het verder onderzoek van de bepalingen zelf voorbarig is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	
	J. BORRET,	staatsraden,
	S. FREDERICQ,	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.