

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 26e januari 1984 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot aanwijzing, voor het Vlaamse Gewest, van de ambtenaren die bevoegd zijn voor het opsporen en vaststellen van de inbreuken op de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder en van haar uitvoeringsbesluiten, alsmede tot vaststelling van de bekwaamheidsvereisten opgelegd aan sommigen onder hen", heeft de 21e juni 1984 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE OPMERKING.

Zoals zijn opschrift doet uitkomen, strekt het ontwerp-besluit tot aanwijzing, voor het Vlaamse Gewest, van de ambtenaren die bevoegd zijn voor het opsporen en het vaststellen van de inbreuken op de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder en op haar uitvoeringsbesluiten (1). Blijkens de tweede aanhefverwijzing van het ontwerp-besluit is de Vlaamse Executieve van oordeel dat, uit een oogpunt van de bevoegdheid van de Gewesten, zulk een regeling getoetst moet worden aan artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Dat oordeel is juist. Onmiddellijk moet de Raad van State echter de aandacht vragen voor de algemene interpretatie van genoemde bepaling die hij bij zijn advies L. 15.341/VR van 9 november 1983 over een voorstel van wet "tot bescherming tegen hinder veroorzaakt door kunstlicht" (2) gemeend heeft te moeten geven. Daartoe gebracht door de tekst van die bepaling en door de gegevens die de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet erover verschaft, heeft hij gesteld :

- 1° dat men onder de "normen" die krachtens deze bepaling het Rijk vermag te nemen, niet alleen dient te verstaan de rechtsregelen die een beleid bepalen, maar ook de rechtsregelen die de middelen bepalen welke aangewend zullen worden ter verwezenlijking van het vooraf gedefinieerd beleid.
- 2° dat de Gewesten bevoegd zijn om hogere eisen te stellen dan die welke vervat zijn in de door het Rijk vastgestelde regelen.

.../...

(1) Het opschrift voegt er nog aan toe dat het ontwerp-besluit ook strekt tot de "vaststelling van de bekwaamheidsvereisten opgelegd aan sommigen onder hen". Dat is overbodig aangezien het voldoen aan die bekwaamheidsvereisten voor de bedoelde ambtenaren enkel een voorwaarde is om te kunnen worden aangewezen en de vaststelling van die vereisten dus niets meer dan een deel is van de regeling van de aanwijzing der ambtenaren.

(2) Parl. St., Kamer, 308 (1981-1982) - nr 2.

Als men aldus eenmaal aanneemt eensdeels dat de term "normen" ook slaat op beleidsmiddelen, anderdeels dat de Gewesten verder mogen gaan dan het Rijk in de door hem vastgestelde normen is gegaan, dan moet men logischerwijze ook aannemen dat dit verder gaan ook betrekking mag hebben op de beleidsmiddelen; de Gewesten mogen aldus voorzien in een uitbreiding van de beleidsmiddelen waarin het Rijk heeft voorzien. Zo kunnen zij regelen vaststellen die een verscherping inhouden van de door het Rijk geregelde controle.

Anders gezegd, men kan zich indenken dat het Gewest vrede neemt met de door het Rijk vastgestelde beleidsnormen (bijvoorbeeld in casu met het door het Rijk vastgestelde maximum aantal decibels)-in welk geval het aldus die normen als het ware tot de zijne maakt -, dat het die normen streng genoeg bevindt, maar dat het niet streng genoeg acht de door het Rijk vastgestelde normen betreffende de beleidsmiddelen (bijvoorbeeld in casu de regelen betreffende de controle op het niet overschrijden van voormeld maximum). In dat geval kan het Gewest zich beperken tot het strenger maken van de laatste soort van normen.

Aan die opvatting beantwoordt het onderhavig ontwerp-besluit. In zoverre het Rijk reeds zelf ambtenaren heeft aangewezen die belast zijn met de controle op de naleving van voornoemde wet van 18 juli 1973 en haar uitvoeringsbesluiten (1), voegt het ontwerp-besluit daar aan de ene kant ambtenaren aan toe (2), stelt het aan de andere kant hogere kwali-

.../...

- (1) Zie artikel 20 van het koninklijk besluit van 10 juni 1976 houdende maatregelen tot inrichting van wedstrijden, testen oefenritten met motorvoertuigen en artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen.
- (2) Te weten "... de hiertoe door de Gemeenschapsminister aangeduide ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap" (artikel 2, 1°, van het ontwerp), alsmede "... de agenten van de gemeentelijke politie ..." (artikel 2, 2°, van het ontwerp).

teitseisen voor een reeds door het Rijk aangewezen categorie van ambtenaren (1).

Uit een oogpunt van bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en Gewesten kan het ontwerp dus in orde bevonden worden.

II. HET OPSCHRIFT.

1. Vooreerst kan, om de reden opgegeven in de voetnoot (1), het laatste gedeelte van het opschrift, beginnend met het woord "alsmede", weggelaten worden.

2. Voorts wordt beter niet verwezen naar de wet van 18 juli 1973. Die wet kan steeds door de nationale wetgever opgeheven of vervangen worden; bovendien kan, zoals gezien, de decreetgever een eigen regeling vaststellen, mits hij maar de bestaande nationale "algemene en sectoriële normen" eerbiedigt.

Een en ander brengt de Raad van State tot het volgende tekstvoorstel : "Besluit van de Vlaamse Executieve tot aanwijzing, voor het Vlaamse Gewest, van ambtenaren die bevoegd zijn voor het opsporen en het vaststellen van de inbreuken op de regelen ter bestrijding van de geluidshinder".

III. DE AANHEF.

De rechtsgrond van het ontwerp-besluit bevindt zich in artikel 9, § 1, van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder.

.../...

- (1) Te weten "... de technische ambtenaren van de provincies ... en van de gemeenten welke daartoe door Ons zijn aangeduid" (artikel 5, 4°, van voornoemd koninklijk besluit van 24 februari 1977). Krachtens artikel 2, 2°, van het ontwerp worden dezen maar aanvaard indien zij een bepaalde opleiding hebben genoten.

De eerste, tweede en vierde aanhefverwijzing verschaffen geen rechtsgrond. Men schrappe ze bijgevolg.

De vijfde verwijzing betreft het advies van de Hoge Gezondheidsraad. Artikel 4 van de wet van 18 juli 1973 legt het consulteren van dit orgaan op bij het nemen van koninklijke besluiten ter uitvoering van de artikelen 1 tot 3 van dezelfde wet. Een zelfde verplichting wordt evenwel niet vereist met betrekking tot artikel 9, dat de rechtsgrond is van het onderhavig ontwerp. Alleen al om die reden dient het advies van de Hoge Gezondheidsraad niet te worden vermeld in de aanhef.

Tenslotte verwijdere men de aanhalingstekens vóór de aanhef.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING.

Artikel 1.

In plaats van "dat de bescherming van het leefmilieu in zijn bevoegdheid heeft" schrijve men "tot wiens bevoegdheid de bescherming van het leefmilieu behoort".

Artikel 2.

1. Men passe de redactie van de inleidende zin aan de algemene opmerking aan, alsook aan de tweede opmerking gemaakt bij het opschrift. Dan kan die zin als volgt luiden :

"Art. 2.-

Voor het opsporen en het vaststellen van de inbreuken op de regelen ter bestrijding van de geluidshinder zijn bevoegd : ... ".

2. Zoals gezegd, vindt het ontwerp-besluit zijn rechtsgrond in artikel 9, § 1, van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder. Aldaar is bepaald dat de ambtenaren als in het ontwerp bedoeld, worden aangewezen door "de Koning". Wanneer het door het Gewest aangewezen ambtenaren betreft, moet men vanzelfsprekend "de Vlaamse Executieve" lezen daar waar "de Koning" staat.

Met deze bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse Executieve valt bezwaarlijk te verenigen dat, onder 1° van artikel 2 van het ontwerp, die Executieve de keuze van de "ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap" zonder meer aan de Gemeenschapsminister bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu overlaat. Men kan dat des te moeilijker aanvaarden daar deze ambtenaren tot meer dan gewone controlehandelingen geroepen zijn. Immers, zij kunnen strafrechtelijke inbreuken opsporen en vaststellen (het eerste lid van § 1 van evenvermeld artikel 9 van de wet van 18 juli 1973) door middel van processen-verbaal die bewijskracht hebben tot bewijs van het tegendeel (het tweede lid van § 1 van evenvermeld artikel) en zij hebben een vrij omvangrijk huiszoekingsrecht (§ 2 van evenvermeld artikel).

In het ontwerp-besluit zouden dan ook ofwel de categorieën van de bevoegde ambtenaren omschreven moeten worden (1), ofwel, op zijn minst, de criteria, ook al waren het maar zeer algemene, aan de hand waarvan de bevoegde Gemeenschapsminister de individuele aanwijzing van ambtenaren vermag te doen.

.../...

(1) Wat bijvoorbeeld geschiedt in artikel 20 van voornoemd koninklijk besluit van 10 juni 1976 en in artikel 5 van voornoemd koninklijk besluit van 24 februari 1977.

3. In de tekst onder 2° is niet zonder meer duidelijk of de eis van het bekwaamheidsbewijs ook aan de aldaar genoemde ambtenaren wordt opgelegd, dan wel enkel aan de agenten van de gemeentelijke politie; wel laten de bijlagen van de adviesaanvraag vermoeden dat op beide categorieën wordt gedoeld.

Bovendien zijn de bepalingen betreffende dat bekwaamheidsbewijs, die over verscheidene artikelen van het ontwerp verspreid liggen, niet altijd goed op elkaar afgestemd. Om dat te verhelpen worden bij die artikelen tekstvoorstellen gedaan. Er wordt begonnen met het bepaalde onder 2° van artikel 2 :

"... 2° die technische ambtenaren van de provincies en de gemeenten alsmede die agenten van de gemeentelijke politie welke ofwel in het bezit zijn van een bekwaamheidsbewijs waaruit blijkt dat zij een opleiding hebben genoten overeenkomstig de bepalingen van dit besluit, ofwel overeenkomstig deze bepalingen van die opleiding zijn vrijgesteld".

Artikel 3.

1. Rekening houdende met voordien gemaakte opmerkingen, stelle men § 1 als volgt :

"§ 1. De in artikel 2, 2°, bedoelde opleiding omvat :

1° ... (zoals in het ontwerp);

2° praktisch onderricht over het meten van het geluidsniveau afkomstig van geluidsbronnen die gereguleerd zijn met het oog op de bestrijding van de geluidshinder;

3° een bekwaamheidsproef over het theoretisch en het praktisch onderricht nadat dit onderricht volledig is gegeven".

2. Wie kan de in § 2 geregelde vrijstelling verlenen ? De woorden "mits (lees : met het) akkoord van de Gemeenschapsminister ..." laten uitschijnen dat het niet de Minister is, dat deze zich alleen akkoord moet verklaren met de, door een ander, verleende vrijstelling. Of is het toch de Gemeenschapsminister, aan wie de aanvraag om vrijstelling immers moet worden voorgelegd ?

Zo ja, wordt de volgende - vereenvoudigde - tekst voorgesteld.

"§ 2. De Gemeenschapsminister kan op gemotiveerde aanvraag van de betrokkene geheel of gedeeltelijk vrijstelling verlenen van de opleiding".

Zo neen, kan men zich toch door de voorgestelde tekst laten inspireren mits men aanwijst wie bevoegd is tot het verlenen van de vrijstelling.

Artikel 4.

1. De Raad van State heeft zich reeds bij herhaling uitgesproken tegen de overdracht van verordeningsbevoegdheid door de Executieve aan individuele Gemeenschapsministers. Een zodanige overdracht is zeker ontoelaatbaar wanneer het gaat over een belangrijke aangelegenheid als "de voorwaarden tot erkenning" van een instelling. De erkenningsvoorwaarden waarvan sprake in § 1 dienen dan ook door de Executieve zelf te worden vastgesteld.

2. Het belang van de intrekking van de hier bedoelde erkenning zou de Vlaamse Executieve er liefst toe brengen een procedure betreffende die intrekking in het ontwerp vast te stellen.

Artikel 5.

Dat artikel kan eenvoudiger geredigeerd worden als volgt :

"Art. 5.-

Het in artikel 2, 2°, bedoelde bekwaamheidsbewijs wordt uitgereikt door de instelling die voor de opleiding heeft ingestaan".

Artikel 6.

Zoals sub I gezien, kunnen de Gewesten de rijksregelen enkel verscherpen. Met het bepaalde in artikel 6 gaat het Gewest dan ook zijn bevoegdheid te buiten.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.