

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers en achtste kamer, de 1ste oktober 1984 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "betreffende de milieuvergunning", heeft de 25e oktober 1984 het volgende advies gegeven :

I. DE BEVOEGDHEID.

Blijkens artikel 19 van het voorontwerp en blijkens de commentaar die op dat artikel in de memorie van toelichting wordt gegeven, acht het Vlaamse Gewest zich bevoegd om twee soorten van vergunningsvoorwaarden vast te stellen :

- 1) normatieve vergunningsvoorwaarden (artikel 19, eerste lid), in de tekst zelf "algemene of per categorie van inrichtingen geldende voorwaarden" genoemd, in de memorie van toelichting "algemene of sectoriële voorwaarden";
- 2) individuele vergunningsvoorwaarden (artikel 19, tweede lid), te bepalen bij het verlenen van een vergunning.

In zoverre het voorontwerp "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven" in de zin van artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet tot voorwerp heeft, doet zich hier geen enkele moeilijkheid voor. Zolang zij maar vermijden bij het vaststellen van de vergunningsvoorwaarden ook de arbeidsbescherming na te streven - aangelegenheid die immers bij de evengenoemde bepaling van de bijzondere wet aan de Gewesten is onttrokken (1) - stellen, inzake bedoelde politie, de Gewesten de vergunningsvoorwaarden vrijelijk vast, aangezien hun ter zake een exclusieve bevoegdheid is verleend.

.../...

- (1) Zie daarover bv. het advies L. 15.332/8 van 19 mei 1983 van de Raad van State, van welk advies de memorie van toelichting (p. 3) trouwens melding maakt.

Dit is echter niet waar in zoverre het voorontwerp betrekking heeft op het lozen van afvalwater.

In artikel 6, § 1, V, 2°, a, van de bijzondere wet wordt "het vaststellen van de algemene en de per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater" aan de bevoegdheid van de Gewesten onttrokken.

Nu krijgt men een ogenblik de indruk dat met het voorontwerp het Vlaamse Gewest ook geen aanspraak maakt op het vaststellen van zodanige voorwaarden. Artikel 19, eerste lid, van het voorontwerp waarin, zoals gezien, gehandeld wordt over de vaststelling van algemene of per categorie van inrichtingen ("sectoriële" in de memorie van toelichting) geldende voorwaarden, vangt immers aan met de woorden "Onverminderd de bepalingen van de wetten, de decreten en de uitvoeringsbesluiten inzake oppervlaktewater, luchtverontreiniging en geluidshinder". De memorie van toelichting maakt dan echter duidelijk welke betekenis het aldus gemaakte voorbehoud voor het Vlaamse Gewest heeft : "de verplichtingen ... die door de wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten inzake oppervlaktewater, luchtverontreiniging en lawaaihinder worden opgelegd" zou het decreet "verder (laten) bestaan", maar aan deze verplichtingen zou de Exécutieve "algemene of sectoriële vergunningsvoorwaarden" kunnen "toevoegen".

.../...

Welnu, wat betreft "de algemene en de per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater" staat de bijzondere wet een dergelijke toevoeging niet toe.

In tegenstelling tot wat geldt voor de in artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet bedoelde "wettelijke algemene en sectoriële normen" kunnen de Gewesten niet verder gaan dan het Rijk wat betreft de in artikel 6, § 1, V, 2°, a, van dezelfde wet bedoelde "algemene" en "... per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater", kunnen ze, met andere woorden, de door het Rijk vastgestelde voorwaarden niet strenger maken. Dat de Gewesten een zodanige bevoegdheid zouden hebben, daarvoor biedt, in tegenstelling tot de tekst van artikel 6, § 1, II, 1°, de tekst van artikel 6, § 1, V, 2°, a, geen steun. Dat die tegenstelling tussen de beide teksten niet toevallig is, blijkt uit het feit dat - zie artikel 6, § 4, 2°, van de bijzondere wet - bij het vaststellen der lozingsvoorwaarden het Rijk de Gewesten moet betrekken, terwijl diezelfde verplichting niet is opgelegd ten aanzien van de normen waarvan sprake in artikel 6, § 1, II, 1°. Immers, omdat inzake lozingsvoorwaarden de Gewesten niet verder mogen gaan dan het Rijk, valt het te begrijpen dat het Rijk ze dan toch moet betrekken bij het vaststellen van die voorwaarden, wat weinig of geen zin zou hebben mochten de Gewesten wel verder gaan. Omgekeerd, dat bij de vaststelling van de normen bedoeld in artikel 6, § 1, II, 1°, het Rijk de Gewesten niet moet betrekken, is ook zinvol, daar deze toch verder mogen gaan.

Wat voorafgaat betekent niet dat de Gewesten geen enkele bevoegdheid inzake het vaststellen van lozingsvoorwaarden voor afvalwater bezitten.

.../...

In artikel 6, § 1, van de bijzondere wet wordt hun enkel het vaststellen van de "algemene" en "de per sector" geldende lozingsvoorwaarden ontzegd. Zij moeten dus ook lozingsvoorwaarden kunnen vaststellen, die voorwaarden namelijk welke niet algemeen of sectorieel zijn.

Welke zijn dat ?

Het kunnen geen andere zijn dan de "bijzondere" en de "andere" voorwaarden waarvan het koninklijk besluit dat het ook heeft over "algemene" en "sectoriële" lozingsvoorwaarden, gewag maakt. Bedoeld besluit is het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater. Daar worden de "bijzondere" en de "andere" voorwaarden niet alleen vermeld, maar ook begripsmatig verbonden met de "algemene" en de "sectoriële". Zie de artikelen 5 tot en met 15 van dat besluit : de "algemene" zijn de voor alle ondernemingen geldende; de "sectoriële" zijn die geldend voor alle ondernemingen van een zelfde sector of ondersector; de "bijzondere" en de "andere" zijn die welke in een individuele lozingsvergunning kunnen worden vastgesteld (1).

+

.../...

(1) De tekst van artikel 28, § 1, 12°, van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen (Parl. St. Kamer, 461 (1977-1978), nr 1) stemde op het punt dat ons bezig houdt overeen met de tekst van artikel 6, § 1, V, 2°, a, van de bijzondere wet. Bij die tekst merkte de Regering op dat "het Gewest toch de mogelijkheid heeft bijzondere voorwaarden in te voeren" (ibid., 461 (1977-1978), nr 20, p. 38). In zijn advies L. 13.395/VR heeft de Raad van State, onder VIII, die commentaar zonder kritiek geciteerd (Parl. St., Senaat, 261 (B.Z. 1979), nr 1, bijlage II).

De conclusie moet dus zijn dat, wat de lozingsvoorwaarden voor afvalwater betreft, aan artikel 19 van het voorontwerp niet de strekking mag worden toegekend die de memorie van toelichting van het voorontwerp eraan toekent. Ten dezen is het Gewest enkel bevoegd voor het vaststellen van individuele "bijzondere" en "andere" voorwaarden in de hierboven bedoelde zin. Bij de uitvoering van het voorontwerp van decreet zal men daar moeten op letten.

.../...

II. VERBAND MET HET VOORONTWERP VAN DECREET TOT COÖRDINATIE VAN
DE BOUW- EN EXPLOITATIEVERGUNNINGEN.

Op 28 september 1984 heeft de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs het hier besproken voorontwerp van decreet aan de Raad van State voorgelegd.

Op 14 december 1983 echter had de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud aan de Raad van State reeds een voorontwerp van decreet tot coördinatie van de bouw- en exploitatievergunningen voorgelegd; dit voorontwerp werd mede voorgedragen door de voornoemde Minister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs.

Aan wie de twee voorontwerpen naast elkaar legt, valt onmiddellijk op dat inhoud en vorm van het laatstgenoemde voorontwerp mede bepaald worden door inhoud en vorm van het eerste, en niet omgekeerd. Aangezien het voorontwerp van decreet tot coördinatie van de bouw- en exploitatievergunningen het eerst werd opgesteld, kon bij de redactie zelf ervan dit afstemmen uiteraard onmogelijk plaatsvinden. Wel hebben de gemachtigde kabinetsleden bevestigd dat dit nu zal gebeuren.

In de Vlaamse Executieve is men er zich dus van bewust dat het voorontwerp van decreet tot coördinatie van de bouw- en exploitatievergunningen gewijzigd zal moeten worden. De Raad van State vraagt zich dan ook af waarom men, in plaats van dat voorontwerp bij de Raad aanhangig te laten, de desbetreffende adviesaanvraag niet intrekt. Niet langer om advies vragen over een tekst waarvan vast is komen te staan dat hij gewijzigd zal moeten worden, zou getuigd hebben niet alleen van praktische zin, maar ook van een in procedureel opzicht correct gedrag.

.../...

III. ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.Voorafgaande opmerking.

Aangezien het advies dringend werd gevraagd, worden vrijwel geen tekstvoorstellen gedaan.

+

Artikel 5.

Luidens artikel 2, laatste lid, van hoofdstuk I van titel I van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (hierna kortweg genoemd : het A.R.A.B.) is het gemeente- of provinciebestuur, bevoegd voor de behandeling van de aanvragen en de toekenning van de vergunning, dat van de plaats der exploitatie.

H. Lenaerts (1) schrijft in dat verband :

"De bevoegdheid *ratione loci* van deze overheden wordt bepaald door de plaats waar de inrichting is gevestigd. Indien deze gelegen is op het grondgebied van twee gemeenten of twee provincies, moet, volgens Velge, worden nagegaan in welke gemeente de machines of toestellen die het gevaar, de ongezondheid of de hinder veroorzaken, gelegen zijn. Komt men met dit criterium tot geen oplossing, dan zullen andere elementen in aanmerking moeten worden genomen, zoals de gemeente

.../...

(1) Administratief Lexicon, I, Gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, nr 28.

waar de maatschappelijke zetel is gevestigd of de gemeente op het grondgebied waarvan het grootste of meest hinderlijke gedeelte van de inrichting gelegen is. In elk geval blijkt uit de tekst van het algemeen reglement, dat slechts één aanvraag moet worden ingediend".

Artikel 5, § 2, van het voorontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat indien een inrichting zich over het grondgebied van meer dan één gemeente of provincie uitstrekt, ieder van deze overheden bevoegd blijft voor de inrichtingen of gedeelten van inrichtingen gelegen in haar ambtsgebied.

Deze regeling zal in de praktijk moeilijkheden veroorzaken. Ter illustratie enkele voorbeelden :

- Een inrichting, gelegen op het grondgebied van twee gemeenten, krijgt een vergunning van het college van burgemeester en schepenen van de twee betrokken gemeenten. Op een gegeven ogenblik beslist een van beide gemeentelijke overheden de exploitatievoorwaarden te wijzigen. De andere is het daar niet mee eens.

- Een inrichting, gelegen op het grondgebied van twee gemeenten en twee provincies, krijgt in eerste aanleg een vergunning. Ten gevolge van beroep van derden beslist de ene beroepsinstantie de beslissing in eerste aanleg te bevestigen, terwijl de andere besluit tot weigering van de vergunning.

- Luidens artikel 25, § 2, van het voorontwerp moet de verandering van een vergunde inrichting, wanneer zij niet de indeling in een hogere klasse tot gevolg heeft en niet neerkomt op een toevoeging, aan de bevoegde overheid worden medegedeeld. Hetzelfde artikel bepaalt dat in bedoelde gevallen nochtans een vergunning moet worden aangevraagd indien de bevoegde overheid vaststelt dat de verandering van die aard is dat zij een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het leefmilieu inhoudt of de bestaande hinder vergroot. Quid indien voor een inrichting, die ratione loci onder de

bevoegdheid van twee overheden valt, de ene overheid oordeelt dat de geplande verandering een vergroting van de hinder meebrengt, en de andere dat dit niet zo is ?

Het is zaak van de decreetgever te oordelen of moeilijkheden van die aard zwaar genoeg wegen om een ander systeem dan dat van het voorontwerp uit te werken.

Artikel 6.

Al laat de memorie van toelichting er weinig twijfel over bestaan dat zulks de bedoeling is, toch precisere men in de tekst zelf dat het om de aanwijzing (en niet : aanduiding) van "categorieën van inrichtingen" gaat, zodat het uitgesloten is dat de Executieve individuele inrichtingen zou aanwijzen waaromtrent een milieueffectrapport of een veiligheidsrapport moet worden opgesteld.

Artikel 8.

Paragraaf 1 regelt niet het geval dat een vergunningsaanvraag onder toepassing valt van verschillende indelingsrubrieken, behorend tot verschillende klassen en waarvoor verschillende overheden bevoegd zijn.

Volgens de gemachtigde kabinetsleden zou in zulk een geval de overheid, bevoegd voor de hoogste klasse, over de aanvraag in haar geheel uitspraak doen.

Het is wenselijk dat het voorontwerp dit uitdrukkelijk bepaalt (cfr. artikel 2, tweede lid, A.R.A.B.).

+

Artikel 8, § 2, bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen akte neemt van de melding van de exploitatie of van de verandering van een inrichting van de vierde klasse.

.../...

Volgens de commentaar in de memorie van toelichting bij artikel 4 van het voorontwerp zijn bedoelde inrichtingen verplicht de algemene en per categorie van inrichtingen geldende voorwaarden na te leven. Dat blijkt overigens indirect uit de artikelen 27, § 2, en 29, § 2, van het voorontwerp.

Wetgevingstechnisch is het echter geboden deze verplichting uitdrukkelijk in het voorontwerp te formuleren,

+

Onder verwijzing naar het gedeelte van zijn advies gewijd aan de bevoegdheidsvraag, wil de Raad van State er op attenderen dat alle inrichtingen, op grond van het voorontwerp in welke klasse ook ingedeeld, aan de door het Rijk vastgestelde algemene en sectoriële voorwaarden voor het lozen van afvalwater onderworpen zijn. Dit geldt zelfs voor de inrichtingen die in geen enkele klasse zijn ingedeeld, tenzij men artikel 39 van het voorontwerp ongewijzigd laat, in welk geval deze inrichtingen gewoon geen afvalwater mogen lozen; zie daarover verderop, de commentaar bij genoemd artikel 39.

Artikel 9.

Artikel 9, § 2, eerste lid, bepaalt dat op initiatief van het college van burgemeester en schepenen voor alle inrichtingen een informatievergadering kan worden georganiseerd.

Op de vraag welk nut zulk een informatievergadering kan hebben voor de inrichtingen van de vierde klasse, die in principe niet verboden kunnen worden, hebben de gemachtigde kabinetsleden geantwoord dat de mogelijkheid tot het organiseren van een informatievergadering enkel bedoeld is voor de inrichtingen van de tweede en de derde klasse.

De tekst moet in die zin worden aangepast.

Artikel 12.

Luidens het bepaalde in § 1, stelt de Vlaamse Executieve de verdere regels vast in verband met het aanvragen, het verlenen, het weigeren, de bekendmaking en de verlenging van de vergunning.

De memorie van toelichting vermeldt dat hierbij onder meer zal worden voorzien in het aanrekenen van dossierkosten.

Het is nodig dit in het voorontwerp zelf vast te leggen.

Artikel 13.

Het blijkbaar beoogde algemeen effect van het bepaalde in § 1 bekomt men niet door de slotwoorden "of een organisme van openbaar nut ...", wel door woorden als "of een door een van hen opgerichte openbare instelling".

Artikel 16.

Men kan zich afvragen of men, door de Executieve op een algemene wijze ook de "inhoudelijke elementen" van de beslissing over de vergunningsaanvraag te doen vaststellen, geen nutteloze bron van mogelijke onwettigheden in het leven roept. Hoe overigens, tenzij men bij weinig dienstige algemeenheden wil blijven, in het algemeen de "inhoudelijke elementen" omschrijven van een bij uitstek individuele beslissing als de discretionaire beslissing over een vergunningsaanvraag?

Artikel 17.

Artikel 17, § 1, bepaalt dat de vergunning wordt verleend voor een bepaalde duur, die ten hoogste twintig jaar bedraagt.

In de commentaar in de memorie van toelichting bij dit artikel en bij artikel 14 is er sprake van het opleggen van een proefperiode.

Ter zake om uitleg verzocht, bevestigden de gemachtigde kabinetsleden dat inderdaad wordt gedacht aan het systeem van de proefvergunning.

Indien dit de bedoeling is, is het gewenst in het voorontwerp een bepaling op te nemen zoals die van artikel 11, derde lid, van het A.R.A.B. Op die manier zou onder meer worden vermeden dat er betwistingen ontstaan nopens de vraag of, bij het verstrijken van de proefperiode, de bevoegde overheid de definitieve beslissing dient te nemen op eigen initiatief dan wel op aanvraag van de exploitant.

Artikel 18.

Dit artikel regelt onder meer het geval dat een vergunde inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen; er moet alsdan geen nieuwe vergunning worden aangevraagd : de voorheen verleende vergunning blijft geldig voor de duur waarvoor zij werd verleend.

Het is de bevestiging van het principe dat de vergunning eerder tot de plaats en de inrichting zelf behoort dan tot de persoon die ze heeft verkregen.

Blijkens de commentaar in de memorie van toelichting bij dit artikel zou de overnemer nochtans het recht hebben een nieuwe vergunning aan te vragen, die, wanneer zij wordt verleend, de bestaande vergunning opheft.

Het is geraden dit in het voorontwerp zelf op te nemen.

Artikel 19.

Met de algemene of per categorie van inrichtingen geldende voorwaarden, die de Executieve luidens artikel 19, eerste lid, gemachtigd wordt uit te vaardigen, zijn, volgens de gemachtigde kabinetsleden, enkel exploitatievoorwaarden bedoeld. Zij menen dat zulks voldoende blijkt uit de eerste zinsnede van het artikel, luidend : "Onverminderd de bepalingen van de wetten, de decreten en de uitvoeringsbesluiten inzake oppervlaktewater, luchtverontreiniging en geluidshinder". De Raad van State is daar niet van overtuigd om de reden uiteengezet in het gedeelte van zijn advies gewijd aan het bevoegdheidsprobleem. Hij verwijst voor het overige naar dit gedeelte.

Overigens kan de tekst van artikel 19 blijven bestaan, mits hij maar wordt toegepast, rekening houdende met de beperkte bevoegdheid van het Gewest inzake voorwaarden voor het lozen van afvalwater zoals die bevoegdheid in het zopas vermelde gedeelte van 's Raads advies is toegelicht. Wel zou het goed zijn ook in het tweede lid van het besproken artikel het voorbehoud gemaakt in het eerste lid, onder woorden te brengen, en dus dat lid te doen aanvangen met de woorden "Onverminderd de bepalingen van dezelfde wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten".

Artikel 20.

Er is een zekere discrepantie tussen de tekst van § 3 en de memorie van toelichting.

Volgens de tekst kan de Executieve de bijzondere vergunningsvoorwaarden wijzigen of aanvullen indien de overheid die de vergunning heeft verleend, niet of onvolkomen optreedt of indien er ernstig gevaar dreigt.

Luidens de memorie van toelichting zou de Executieve alleen in geval van ernstig en dreigend gevaar daartoe kunnen overgaan.

De gemachtigde kabinetsleden hebben verklaard dat de tekst de juiste bedoeling weergeeft; men zal dus de memorie van toelichting moeten aanpassen.

+

De woorden "voor alle inrichtingen" dienen in de tekst van § 3 te worden geschrapt, daar zij alleen maar verwarring kunnen stichten. Aangezien artikel 20 handelt over de wijziging en de aanvulling van de bijzondere vergunningsvoorwaarden, kan het alleen betrekking hebben op de inrichtingen van de eerste, tweede en derde klasse. De inrichtingen van de vierde klasse zijn immers niet aan vergunning onderworpen.

Artikel 22.

De tekst van dat artikel doet blijken dat tegen de beslissingen tot wijziging of aanvulling van de bijzondere vergunningsvoorwaarden beroep kan worden ingesteld bij de hogere overheid.

Het is derhalve gewenst dat aan de Executieve eveneens opdracht zou worden gegeven de bekendmaking van bedoelde beslissingen te regelen.

Artikel 24.

Paragraaf 1 bepaalt dat de Vlaamse Executieve de wijze regelt waarop en de termijnen waarbinnen het beroep moet worden ingesteld en behandeld.

De bekendmaking van het feit dat beroep is ingesteld, werd hier blijkbaar vergeten.

.../...

Artikel 25.

Waarom wordt in § 1 het begrip "toevoeging" afzonderlijk vermeld ofschoon het in artikel 2, 6°, als een onderdeel van het begrip "veranderen van een inrichting" wordt voorgesteld ? En, omgekeerd, waarom wordt het in § 3 niet vermeld ?

Artikel 26.

Tegen de beslissing tot ongedaan maken van het verval van de vergunning is niet in een mogelijkheid van beroep voorzien. Voor het ontbreken van die mogelijkheid is geen aanwijsbare reden voorhanden.

Artikel 27.

In § 3 schrijve men "alleen zij" in plaats van het enigszins dubbelzinnige "zij alleen".

Met de tekst van artikel 27 zoals hij is, zal de burgemeester ook toezicht uitoefenen op de inrichtingen die door zijn gemeente geëxploiteerd worden. Hierop geattendeerd, antwoordden de gemachtigde kabinetsleden dat het de bedoeling is dat het toezicht over alle in artikel 13 van het voorontwerp bedoelde inrichtingen enkel door de ambtenaren aangewezen door de Executieve en dus niet door de burgemeester uitgeoefend zou worden.

Die bedoeling moet door een tekstwijziging gerealiseerd worden.

De artikelen 29 en 30.

In artikel 29, § 5, laatste regel, moeten de woorden "§ 3 en" geschrapt worden. Artikel 28, § 3, betreft immers maatregelen door de burgemeester genomen. Het heeft geen zin dat de burgemeester een afschrift van het proces-verbaal van vaststelling der inbreuken en van de door hem genomen maatregelen aan zichzelf zou zenden.

Zoals de artikelen 29 en 30 zijn gesteld, heeft men de indruk dat "dreigend gevaar" alleen kan voorkomen bij inrichtingen van de eerste klasse. De gemachtigde kabinetsleden verklaarden ter zake dat het de bedoeling is dat zowel de burgemeester als de technische ambtenaren bij dreigend gevaar steeds kunnen optreden en dit voor alle inrichtingen. De tekst moet op dit punt worden aangepast.

Artikel 33.

Dit artikel bedoelt het geval te regelen dat "tekortkomingen" worden vastgesteld zonder dat er sprake is van enige fout in hoofde van de exploitant, namelijk het geval dat de opgelegde exploitatievoorwaarden onvoldoende zijn. Wanneer dergelijke situatie een gevaar oplevert voor de mens en het leefmilieu kunnen de technische ambtenaren de maatregelen voorschrijven die zij nodig achten, zulks in afwachting dat de exploitatievoorwaarden worden aangepast. De tekst geeft die bedoeling niet duidelijk weer. Zeker het gebruik van het woord "tekortkoming" werkt misleidend aangezien per hypothese de exploitant aan geen enkele exploitatievoorwaarde "te kort komt".

Artikel 35.

Men verwijdere het teken "§ 1".

Het zal wel niet de bedoeling zijn met het tweede lid ieder gerechtelijk beroep uit te sluiten; enkel het administratief beroep bij de Vlaamse Executieve zal men willen uitsluiten.

Men kan alle twijfel daaromtrent wegnemen door na het woord "beroep" de woorden "bij de Vlaamse Executieve" in te voegen.

Artikel 36.

Zoals de tekst is geredigeerd, dekt hij het geval

Artikel 37.

Artikel 37, § 2, bepaalt dat de rechter het verbod kan uitspreken om de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen, te exploiteren gedurende de termijnen die hij bepaalt.

De gemachtigde kabinetsleden bevestigden dat het door de rechter uit te spreken verbod van exploitatie bedoeld is als straf.

Dit is strijdig met artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens hetwelk de decreten binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens die niet-naleving kunnen bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek. Immers, wat men noemt "sluiting van een bedrijf" (1), komt als straf niet voor in genoemd Boek.

Het staat de decreetgever vrij die maatregel als administratieve sanctie of als veiligheidsmaatregel in te voeren; in het voorontwerp gebeurt dit trouwens in de gevallen geregeld in artikel 29. Doet de decreetgever dat ook buiten die gevallen, dan is het ten zeerste gewenst in een behoorlijke procedureregeling te voorzien, waarin inzonderheid aandacht wordt besteed aan de rechten van de verdediging.

+

Volgens de gemachtigde kabinetsleden is het de bedoeling de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek in hun geheel, dat wil zeggen met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, op de door het voorontwerp bepaalde misdrijven toepasselijk te maken.

.../...

(1) Zie VANHOUDT C.J. en CALEWAERT W., Belgisch Strafrecht, Story-Scientia, 1976, nr 1846 en vooral de verwijzing.

Het hoofdstuk "Strafbepalingen" moet alsdan worden aangevuld met een artikel, luidende als volgt :

"Alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn toepasselijk op de bij dit decreet bepaalde misdrijven".

Artikel 39.

Artikel 39, § 1, vult de bijzondere bepalingen voor het Vlaamse Gewest in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging aan met een artikel 32sexies, luidens hetwelk de vergunning, bedoeld in artikel 2 van de wet van 26 maart 1971, wordt verleend overeenkomstig de bepalingen van het ontworpen decreet, en de inbreuken met betrekking tot deze vergunning worden opgespoord, vervolgd en gestraft overeenkomstig de bepalingen van dit decreet.

Blijkens de tekst van artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 is slechts toegelaten "de lozing van afvalwater waarvoor vergunning is verleend overeenkomstig de bepalingen van deze wet".

Aangezien volgens de ontworpen regeling slechts bepaalde inrichtingen vergunningplichtig zijn, heeft de invoering van het voorgestelde artikel 32sexies in de wet van 26 maart 1971 tot resultaat dat de lozing van afvalwater door inrichtingen die niet vergunningplichtig zijn, voortaan onmogelijk zal zijn, want verboden door artikel 2 van de wet.

Het nieuwe artikel 32sexies kan dus niet in zijn huidige vorm worden ingevoegd. Artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 moet in een of andere zin worden aangepast aan de nieuw ontworpen regeling.

Artikel 39, § 2, heft een hele reeks artikelen van de wet van 26 maart 1971 op voor wat betreft het Vlaamse Gewest.

Voor sommige artikelen kan die opheffing zonder bezwaar gebeuren. Dit is het geval voor de artikelen 5, 6 en 7.

Voor de overige artikelen, namelijk de artikelen 39, 40 en 41, § 1, 2°, en § 2, stelt de opheffing wel problemen, daar bedoelde artikelen een ruimer toepassingsgebied hebben dan de overeenkomstige artikelen van het voorontwerp.

Verder moet worden vastgesteld dat het voorontwerp een aantal artikelen van de wet van 26 maart 1971 laat voortbestaan die, gedeeltelijk althans, bepaalde artikelen van het voorontwerp overlappen.

Dat wordt thans aangetoond.

Artikel 36 van de wet van 26 maart 1971.

Aan dit artikel wordt door het voorontwerp niet geraakt. Luidens artikel 27, § 3, van het voorontwerp wordt het toezicht over de naleving van de voorwaarden die zijn opgelegd met het oog op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging nochtans opgedragen aan door de Executieve aan te wijzen technische ambtenaren; het toezicht door die ambtenaren veronderstelt het nemen van monsters.

De artikelen 37 en 38 van de wet van 26 maart 1971.

Aan deze artikelen wordt door het voorontwerp evenmin geraakt, ofschoon artikel 28 van het voorontwerp ongeveer identieke bepalingen bevat.

In tegenstelling tot artikel 28 van het voorontwerp, dat uitsluitend betrekking heeft op de opsporing en vaststelling van misdrijven, bestaande uit het niet voorhanden zijn van de vereiste vergunning of het niet-naleven van de opgelegde voorwaarden, beogen de artikelen 37 en 38 echter de opsporing en vaststelling van alle overtredingen van de wet en haar uitvoeringsbesluiten.

In de mate dat zij samenvallen met artikel 28 van het voorontwerp, is een opheffing dus verantwoord.

Artikel 39 van de wet van 26 maart 1971.

Dit artikel wordt in zijn geheel opgeheven omdat de desbetreffende materie volledig zou geregeld zijn door de artikelen 29, §§ 2, 3 en 4, 30, § 1, 34 en 35 van het voorontwerp. Dat is echter niet zo, wijl bedoeld artikel ook betrekking heeft op verontreinigingen die niet onder het voorontwerp van decreet vallen. Aan de opheffing van dit artikel dienen dus beperkingen te worden aangebracht.

Artikel 40 van de wet van 26 maart 1971.

Dit artikel wordt eveneens in zijn geheel opgeheven omdat de desbetreffende materie volledig zou geregeld zijn door de artikelen 29, §§ 2, 3 en 4, en 30, § 1, van het voorontwerp.

Nochtans moet worden vastgesteld dat de maatregelen waarvan sprake in artikel 40 worden genomen wanneer een ernstige verontreiniging of het gevaar daarvoor bestaat, ongeacht wat daarvan de oorzaak is, terwijl de in het voorontwerp vermelde maatregelen slechts kunnen getroffen worden wanneer het dreigend gevaar het gevolg is van het niet-naleven van de opgelegde voorwaarden.

Artikel 40 reikt dus duidelijk verder dan de overeenkomstige artikelen van het voorontwerp.

Om die reden dient de opheffing van artikel 40 gepaard te gaan met beperkingen.

Artikel 41 van de wet van 26 maart 1971.

Artikel 41, § 1, 2°, wordt door het voorontwerp opgeheven. Blijkbaar moet dit onderdeel van het artikel worden behouden voor de inbreuken op de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden, dit zowel voor de vergunningplichtige als de niet-vergunningplichtige inrichtingen. Immers, blijkens artikel 11 van de bijzondere wet kunnen de decreten alleen de niet-naleving van "hun" bepalingen strafbaar stellen en bedoelde voorwaarden zijn niet in decretale bepalingen te vinden, maar in door het Rijk vastgestelde bepalingen.

Artikel 41, § 1, 4°, wordt door het voorontwerp behouden. Vastgesteld moet worden dat artikel 37, § 1, 3°, van het voorontwerp een soortgelijke bepaling bevat. Weliswaar reikt artikel 41, § 1, 4°, verder. Een beperkte opheffing dringt zich dus op.

Artikel 41, § 2, wordt door het voorontwerp opgeheven, omdat artikel 37, § 2, van het voorontwerp een soortgelijke bepaling bevat. Men heeft echter gezien dat laatstgenoemde bepaling strijdig is met artikel 11 van de bijzondere wet. Daarbij komt dat artikel 41, § 2, hoe dan ook gedeeltelijk dient te worden behouden, met name wat betreft de niet-vergunningplichtige inrichtingen.

De paragrafen 3, 4 en 5 van artikel 41 worden door het voorontwerp onaangetast gelaten. Daar het voorontwerp strafbepalingen bevat, is het nochtans niet onnuttig deze paragrafen uitdrukkelijk op te heffen in zoverre zij betrekking hebben op de materie die door het voorontwerp wordt geregeld.

Artikel 42 van de wet van 26 maart 1971.

Aan dit artikel wordt door het voorontwerp niet geraakt. Aangezien de gemachtigde kabinetsleden verklaarden
.../...

dat het niet in de bedoeling ligt de lozing van rioolwater door gemeenteoverheden aan vergunning te onderwerpen, dient bedoeld artikel te worden opgeheven.

Artikel 40.

Artikel 40 heft de wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en stoomketels op wat betreft het Vlaamse Gewest.

In antwoord op de opwerping dat bedoelde wet niet zonder meer kan worden opgeheven omdat zij niet uitsluitend het toezicht op de hinderlijke inrichtingen regelt, antwoorden de gemachtigde kabinetsleden dat ook de stoomtuigen en stoomketels in de door de Executieve vast te stellen in-delingslijst zouden worden opgenomen.

Zelfs aangenomen dat dit zo zou zijn, moet toch worden opgemerkt dat de wet van 5 mei 1888 in zeer ruime bewoordingen is gesteld. Zo bepaalt artikel 2 van genoemde wet dat de overtredingen van de bepalingen van AL de besluiten betreffende de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen en de stoomtuigen en stoomketels worden gestraft op de aldaar bepaalde wijze.

Daarbij komt dat genoemde wet ook als rechtsgrond wordt ingeroepen voor geheel het A.R.A.B. (zie aanhef besluit van de Regent van 11 februari 1946 houdende goedkeuring van de titels I en II van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming en aanhef besluit van de Regent van 27 september 1947 houdende goedkeuring van de titels III, IV en V van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming). Het kan derhalve niet uitgesloten worden geacht dat bijvoorbeeld overtredingen van de bepalingen van titel II van het A.R.A.B., die betrekking hebben op de arbeidshygiëne en de veiligheid en de gezondheid van de arbeiders, worden gestraft op basis van de wet van 5 mei 1888.

Het is derhalve geraden genoemde wet slechts op te heffen in zoverre ze betrekking heeft op de materie geregeld door het voorontwerp van decreet.

Die bepalingen van titel I van het A.R.A.B. welke onverenigbaar zijn met de bepalingen van het ontworpen decreet, zullen, toch in de mate dat ze niet strekken of niet tevens strekken tot bescherming van de arbeiders (zie met name artikel 21), uiteraard worden opgeheven door dat decreet.

Met het oog op rechtszekerheid kan het aanbeveling verdienen dit uitdrukkelijk te doen.

De andere bepalingen van titel I zijn geroepen om vervangen te worden door de besluiten die de Executieve zal nemen ter uitvoering van het ontworpen decreet. In afwachting dat dit gebeurt, zullen ze, overeenkomstig de algemene interpretatieregels, van kracht blijven.

+

Hetzelfde geldt voor titel IV van het A.R.A.B., aangezien volgens de gemachtigde kabinetsleden het ontworpen decreet ook bedoeld is voor de stoomtuigen en stoomketels, die, met toepassing van dit decreet, opgenomen zouden worden in de indelingslijst.

Artikel 43.

Dit artikel bepaalt dat de vergunde inrichtingen en die welke nog vergund zullen worden overeenkomstig de in artikel 40 vermelde wet, in vier klassen worden ingedeeld zodra de indelingslijst van kracht wordt en dat zij onder het toezicht vallen van de overheid die bevoegd is voor de klasse waarin ze zijn ingedeeld. De uitdrukking "overeenkomstig de in artikel 40 vermelde wet" dient te worden geweerd omdat de wet van 5 mei 1888 geen vergunningsstelsel bevat. De vergunningsstelsels die hier worden bedoeld zijn neergelegd in de wet van 26 maart 1971, in titel I van het A.R.A.B. en, wat betreft de stoomtuigen en stoomketels, in titel IV van het A.R.A.B. Het artikel dient op dit punt te worden verbeterd.

.../...

Artikel 44.

Dat artikel is overbodig daar het algemeen geldende interpretatieregels verwoordt : bij de vervanging van een wet (in de materiële zin van het woord) door een andere, blijven de regelen ter uitvoering van de vervangen wet van kracht tot zij vervangen zijn door regelen ter uitvoering van de vervangende wet; worden in de vervangende wet nieuwe strafbepalingen gesteld met betrekking tot de wet en haar uitvoeringsbesluiten (zoals in casu in artikel 37 van het voorontwerp), dan gelden die ook voor de besluiten ter uitvoering van de vervangen wet zolang die niet vervangen zijn door besluiten ter uitvoering van de vervangende wet; deze vroegere besluiten blijven immers enkel voortbestaan om voorlopig de uitvoering van de vervangende wet te verzekeren en zijn in die zin besluiten ter uitvoering van die wet.

Er is des te meer reden om artikel 44 weg te laten daar het geredigeerd is alsof vaststond dat de wet van 5 mei 1888 de wet is die de rechtsgrond vormt van het A.R.A.B. Welnu, zoals de Raad van State heeft doen opmerken in zijn advies L. 15.332/8 van 19 mei 1983, waarnaar de memorie van toelichting van het voorontwerp verwijst, wordt dat betwist.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : P. TAPIE, kamervoorzitter, voorzitter,
G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
A. VANWELKENHUYZEN,
J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET,
P. FINCOEUR,
S. FREDERICQ,
F. DE KEMPENEER, assessoren van de
C. DESCHAMPS, afdeling wetgeving,
J. DE GAVRE,
Mevrouwen : S. VAN AELST, griffiers.
R. DEROY,

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. R. TULKENS,
auditeur, en door de H. M. HANOTIAU, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

P. TAPIE.

De achtste 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, auteur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.