

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 8 februari 1994 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de bodemsanering", heeft op 1 maart 1994 het volgende advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een omstandig uitgewerkte regeling inzake bodemsanering in te voeren die in de plaats zal komen van de thans geldende, summiere regeling die is opgenomen in artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (hierna OVAM te noemen) om "(op kosten van de ingebrekegestelde) ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming (te) verwijderen en de verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties, die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid, (te) saneren ingeval na behoorlijke ingebrekestelling door de afvalstoffenmaatschappij of door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de ingebrekegestelde heeft nagelaten de opgelegde maatregelen te treffen of de opgelegde werken uit te voeren binnen de opgelegde termijn" (1).

De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt :

1.1. Met het oog op de inventarisatie van de bodemverontreiniging wordt OVAM gemachtigd om ambtshalve (waar het nodig wordt geacht) een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren.

(1) Het ontwerp van decreet tot wijziging van het voornoemde decreet van 2 juli 1981 (St. Vl. R., 485 (1993-1994)) - nr. 1) strekt ertoe deze bepaling van artikel 21, § 2, c), op te heffen.

Een dergelijk onderzoek moet evenwel verplicht plaatshebben vóór de overdracht van gronden waarop een inrichting gevestigd is of een activiteit uitgeoefend wordt die bodemverontreiniging kan veroorzaken (de lijst van die inrichtingen en activiteiten wordt opgemaakt door de Vlaamse regering); ook bij de sluiting van een dergelijke inrichting of bij de definitieve stopzetting van de bedoelde activiteiten moet dat oriënterend bodemonderzoek worden verricht (artikel 3 van het ontwerp).

Alle informatie omtrent verontreinigde gronden wordt gecentraliseerd in een openbaar register van de verontreinigde gronden (artikel 4).

1.2. Het ontwerp maakt een onderscheid tussen :

- "nieuwe" bodemverontreiniging, dit is verontreiniging die ontstaat na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet (artikelen 7 tot 28 van het ontwerp);
- "historische" bodemverontreiniging, die ontstaan is vóór de inwerkingtreding van het ontworpen decreet (artikelen 29 tot 32 en 34); en
- "gemengde" bodemverontreiniging, die deels dateert van vóór en deels van na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet (artikel 33).

De verplichting tot saneren en de te volgen procedure verschillen naargelang het om nieuwe of om historische verontreiniging gaat. Voor nieuwe bodem-

.../...

verontreiniging is er een verplichting tot sanering zodra de richtwaarden (1) voor de bodemkwaliteit overschreden zijn (artikel 7). Bij historische bodemverontreiniging wordt enkel gesaneerd indien de verontreiniging een ernstige bedreiging vormt (artikel 29).

Bij gemengde bodemverontreiniging worden volgens artikel 33, eerste lid, de respectieve bepalingen inzake de historische en de nieuwe verontreiniging toegepast "voor zover de twee soorten bodemverontreiniging kunnen worden onderscheiden". Kan dat onderscheid niet worden gemaakt, dan gelden de bepalingen inzake nieuwe bodemverontreiniging (artikel 33, tweede lid).

1.3. De saneringsprocedure omvat een beschrijvend bodemonderzoek (artikelen 12 tot 14 van het ontwerp), het opstellen van een bodemsaneringsproject (artikelen 15 en 16) en het uitvoeren van de eigenlijke bodemsaneringswerken (artikelen 17 tot 19). Indien het niet mogelijk is door sanering de grenswaarden (2) voor de bodemkwaliteit te realiseren door toepassing van maatregelen die overeenstemmen met de stand van de techniek en die geen onredelijk

(1) Met "richtwaarde" wordt bedoeld "het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem of in het grondwater waarbij geen nadelige effecten voor de volksgezondheid of het milieu worden vastgesteld" (artikel 2, 9°, van het ontwerp).

(2) Met "grenswaarde" wordt bedoeld "het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem of in het grondwater dat niet mag worden overschreden wegens het risico van ernstige nadelige effecten voor de volksgezondheid of het milieu" (artikel 2, 10°, van het ontwerp).

hoge kosten meebrengen, worden gebruiksbeperkingen opgelegd (artikel 8, § 3). Dergelijke beperkingen kunnen eventueel ook na de sanering worden opgelegd (artikel 20, § 2).

1.4. Bij nieuwe bodemverontreiniging rust in beginsel een zelfstandige verplichting (1) tot saneren op de exploitant van de gronden (artikel 10 van het ontwerp).

In geval van historische bodemverontreiniging is de exploitant slechts verplicht te saneren na aanmaning door OVAM (artikel 30).

In beide gevallen zijn bijzondere regels uitgewerkt voor de onschuldige eigenaar-exploitant.

1.5. Het ontwerp maakt een onderscheid tussen de verplichting tot bodemsanering (die op de exploitant rust) en de aansprakelijkheid voor de saneringskosten (die ten laste van de veroorzaker komen).

Bij nieuwe bodemverontreiniging is de veroorzaker objectief aansprakelijk (artikel 24 van het ontwerp).

(1) Luidens de memorie van toelichting (algemene toelichting, punt 5, a) volgt uit artikel 10, § 1, van het ontwerp dat de exploitant "tot sanering (moet) overgaan zodra aan de criteria voor sanering voldaan is en zonder te moeten wachten op aanmaning van OVAM".

Bij historische bodemverontreiniging gelden de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsregels (artikel 31).

1.6. Om bij de overdracht van gronden de kandidaat-verwerver te informeren over de eventuele verontreiniging van de betrokken grond en over de aard van die verontreiniging, wordt voorzien in de verplichting voor de overdrager om bij OVAM een "bodemattest" aan te vragen dat aan de kandidaat-verwerver moet worden meegedeeld. De instrumenterende ambtenaar dient in de akte van overdracht ervan te doen blijken dat aan dit voorschrift is voldaan (artikel 35 van het ontwerp). Volgens paragraaf 4 van dit artikel 35 kan de nietigheid van de overdracht gevorderd worden bij niet-naleving van deze voorschriften.

Wat betreft de overdracht van gronden waarop een inrichting gevestigd is (of geweest is) die bodemverontreiniging kan hebben veroorzaakt, wordt een bijzondere procedure opgelegd die erop neerkomt dat de overdracht in beginsel slechts kan plaatshebben nadat de eventueel vereiste bodemsanering heeft plaatsgevonden (artikelen 36 tot 38). Aldus worden de belangen van de verkrijger van de betrokken gronden veilig gesteld en wordt tevens vermeden dat de overdracht aan een insolvabele overnemer kan plaatsvinden om aan de verplichtingen inzake sanering te ontsnappen (algemene toelichting, punt 8, c). Luidens artikel 39, § 2, van het ontwerp zijn overdrachten die gebeuren in strijd met de bepalingen van de artikelen 36, 37, §§ 1 tot 3, en 38, §§ 1 tot 3, absoluut nietig.

.../...

De bepalingen van de artikelen 36 tot 38 van het ontwerp zijn van overeenkomstige toepassing bij de sluiting van inrichtingen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken (artikel 43).

2. Luidens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water ... tegen verontreiniging en aantasting ..." een aan de Gewesten toegewezen aangelegenheid. In die bepaling van de bijzondere wet vindt de gewestwetgever derhalve de algemene bevoegdheid om met betrekking tot inzonderheid de bodemsanering regelend op te treden.

Het ontwerp bevat evenwel een aantal bepalingen waarin aangelegenheden van hoofdzakelijk burgerlijk en gerechtelijk recht worden geregeld, die hetzij tot de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden, hetzij tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid moeten worden gerekend.

De bevoegdheid van de decreetgever om met betrekking tot die aangelegenheden regelend op te treden is beperkt tot de gevallen waarin hij zich kan beroepen op de toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste

.../...

lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1). Dat betekent dus dat het decreet een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid of een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort, slechts kan regelen indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels (2).

2.1. Luidens artikel 21, § 3, van het ontwerp kunnen de door OVAM aangewezen ambtenaren en de erkende deskundigen of de personen die onder hun leiding of toezicht staan, wanneer dit nuttig is voor het bodemonderzoek of de bodemsaneringswerken, delen of aanhorigheden van woongelegenheden betreden mits voorafgaande schriftelijke machtiging door de rechter in de politierechtbank.

-
- (1) Luidens artikel 10 kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

Artikel 19, § 1, eerste lid, bepaalt dat het decreet, "behoudens toepassing van artikel 10", de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9 regelt "onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

- (2) Zie onder meer het arrest nr. 32/92 van 23 april 1992, considerans B.3.6.

In de mate dat deze bepaling voorziet in het optreden van de politierechter gaat zij de bevoegdheid te buiten welke aan de decreetgever wordt opgedragen door artikel 11, derde lid, 3º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bepaling verleent immers aan de Gemeenschappen en de Gewesten alleen de bevoegdheid om "de gevallen (te) bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben".

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot artikel 21, § 3, van het ontwerp geen verantwoording verstrekt in verband met het vervuld zijn van de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet.

2.2. Wat de in artikel 24 van het ontwerp opgenomen regeling inzake de objectieve (foutloze) aansprakelijkheid van de veroorzaker van de bodemverontreiniging betreft, moet erop worden gewezen dat de afdeling administratie van de Raad van State, bij arrest nr. 43.703 van 5 juli 1993, de volgende prejudiciële vraag heeft gesteld aan het Arbitragehof :

"Schendt artikel 21, § 2, c), van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd door artikel 54, 5º, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, in de mate dat het een objectieve aansprakelijkheid invoert en aldus fundamenteel afwijkt van de aansprakelijkheidsregeling van het Burgerlijk Wetboek, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ?".

Het aanhangig zijn van die prejudiciële vraag (en van de betwisting voor de afdeling administratie) staat eraan in de weg dat de afdeling wetgeving zich thans uitspreekt over het al dan niet vervuld zijn van de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet en over de gegrondheid van de in de memorie van toelichting ter zake aangevoerde argumenten.

2.3. De in de artikelen 35 tot 39 van het ontwerp opgenomen regeling inzake de overdracht van (verontreinigde) gronden, wijkt op een aantal punten af van de ter zake geldende civielrechtelijke regelen. Dit is inzonderheid het geval wat de bepalingen van de artikelen 35, § 4, en 39, § 2, betreft waarbij respectievelijk een relatieve en een absolute nietigheidsgrond wordt ingevoerd.

De vraag rijst of kan worden aangenomen dat de in die bepalingen opgenomen sancties - die zoals in de toelichting bij artikel 35 wordt gesteld erop gericht zijn de onwetende verwerver van te saneren gronden te beschermen - voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest "noodzakelijk" zijn in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet. Het uiteindelijke oordeel over die vraag is zaak van het Arbitragehof.

2.4. Luidens artikel 47 van het ontwerp kan OVAM in verband met de toepassing van de belangrijkste bepalingen van het ontwerp onder meer dadingen en arbitrageovereenkomsten sluiten.

.../...

Met betrekking tot die bepaling moet worden gewezen op de voorschriften van artikel 2045 van het Burgerlijk Wetboek en van artikel 1676 van het Gerechtelijk Wetboek, welke in principe aan publiekrechtelijke rechtspersonen verbieden om dergelijke overeenkomsten te sluiten.

Er rijst in casu twijfel omtrent de vraag of het onttrekken aan de bevoegdheid van de rechtbanken van de geschillen waarbij OVAM is betrokken - daarop komt de ontworpen bepaling immers neer -, voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest "noodzakelijk" kan worden geacht in de zin van het voornoemde artikel 10 van de bijzondere wet. De in de memorie van toelichting verstrekte verantwoording, luidens welke "deze regeling moet toelaten geschillen op een vrij soepele wijze te regelen en gerechtelijke procedures te vermijden", is ter zake weinig adequaat.

3. Luidens artikel 29, § 1, van het ontwerp wijst "de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu", op voorstel van OVAM, de historisch verontreinigde gronden aan waar bodemsanering moet plaatsvinden.

Er dient met betrekking tot deze bepaling te worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de regering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68 en 69 van diezelfde bijzondere wet volgt dat de regering

.../...

zelf haar werkwijze regelt en dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om aan bepaalde leden van de regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies.

Om in overeenstemming te zijn met die voorschriften van de bijzondere wet, moet de ontworpen bepaling derhalve worden aangepast in die zin dat aan de "Vlaamse regering" en niet aan de "Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu" de bedoelde opdracht wordt gegeven.

4. In talrijke bepalingen van het ontwerp worden aan de Vlaamse regering weinig nauwkeurig omschreven opdrachten van verordenende bevoegdheid gegeven met betrekking tot als essentieel aan te merken onderdelen van de ontworpen regeling. Zulks is inzonderheid het geval met de artikelen 3, § 5, 3^o; 4, § 5; 5, § 6; 6, § 2; 16, § 3, laatste lid; 22, § 2; 28, tweede lid; 29, § 2; en 36, § 4.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de gewestregering (artikelen 19 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoren in de regel de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet zelf te worden opgenomen. De grenzen van een

.../...

bevoegdheidsopdracht aan de regering dienen zo duidelijk mogelijk in het decreet te worden aangegeven, bij voorkeur door concreet te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

De hiervoren vermelde bepalingen van het ontwerp, die er zich toe beperken aan de gewestregering op te dragen "nadere bepalingen" uit te werken - zonder enige precisering of concretisering -, voldoen helemaal niet aan de hiervoren vermelde vereisten.

5. Wat de praktische toepasbaarheid van de ontworpen regeling en de duidelijkheid en consistentie ervan betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende bedenkingen.

5.1. Zoals hiervoren sub 1.2., 1.4. en 1.5. werd uiteengezet, heeft het onderscheid dat de ontworpen regeling maakt tussen "nieuwe" en "historische" bodemverontreiniging belangrijke gevolgen onder meer wat betreft de verplichting tot saneren, de te volgen procedure en de aansprakelijkheidsregeling.

Gelet op de omstandigheid dat bodemverontreiniging een "voortdurend" gegeven vormt en dat het beginpunt ervan allicht niet altijd met een aanvaardbare graad van precisie

zal kunnen worden vastgesteld (1), is het de Raad van State niet duidelijk hoe, bij ontstentenis van een volledige inventarisatie van de bodemverontreiniging op de datum van de inwerkingtreding van het ontworpen decreet (2), in de praktijk het onderscheid tussen historische en nieuwe verontreiniging kan worden gemaakt.

Er lijken zich derhalve veel gevallen van gemengde verontreiniging te zullen voordoen waarop, overeenkomstig artikel 33, tweede lid, van het ontwerp, de regeling inzake de nieuwe bodemverontreiniging toepassing zal moeten vinden.

Overigens is niet duidelijk hoe in de gevallen van gemengde verontreiniging waarin wel het onderscheid tussen historische en nieuwe verontreiniging kan worden gemaakt, de respectieve bepalingen van ieder van die soorten verontreiniging zullen kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld wat de graad van verontreiniging betreft vanaf welke de verplichting tot saneren ontstaat.

(1) Zie in die zin onder meer artikel 33, tweede lid, van het ontwerp dat, met betrekking tot de "gemengde" verontreiniging, de hypothese regelt dat "de verschillende soorten bodemverontreiniging (nieuwe en historische) niet (kunnen) worden onderscheiden".

(2) Volgens de ter zake aan de Raad van State verstrekte informatie is die inventarisatie weliswaar aan de gang, maar is ze nog verre van volledig.

In de algemene toelichting (punt 2, eerste lid) wordt overigens gesteld dat "(er) wellicht ... nog te weinig middelen en ervaring (zijn) om een veralgemeend onderzoek naar verontreiniging op alle verdachte terreinen door te voeren".

5.2. Luidens artikel 35, § 1, van het ontwerp moet bij elke overdracht van gronden een bodemattest worden aangevraagd bij OVAM, ook als het gaat om gronden die niet zijn opgenomen in het register van de verontreinigde gronden.

Dat voorschrift doet de vraag rijzen of voorafgaand aan iedere overdracht van een grond die niet is opgenomen in het voornoemde register, een bodemonderzoek zal moeten worden uitgevoerd aan de hand waarvan OVAM het bodemattest zal afgeven, dan wel of het attest in dat geval alleen zal vermelden dat er met betrekking tot de bedoelde grond geen gegevens voorhanden zijn in het register.

5.3. Zoals hiervoren sub 1.4. werd uiteengezet, moet de exploitant van de grond, bij nieuwe bodemverontreiniging, uit eigen beweging tot sanering overgaan "zodra aan de criteria voor sanering voldaan is".

Luidens artikel 44, § 1, van het ontwerp wordt de in gebreke blijvende exploitant door OVAM aangemaand om binnen een bepaalde termijn aan zijn verplichtingen te voldoen.

Het is niet duidelijk hoe OVAM, bij ontstentenis van een algemene repertoriëring van de verontreinigde gronden, kan vaststellen dat een exploitant aan zijn zelfstandige verplichting tot saneren te kort komt.

.../...

5.4. Luidens artikel 43 van het ontwerp gelden, in geval van sluiting van een inrichting als bedoeld in artikel 3, § 2, dezelfde verplichtingen inzake bodemsanering als bij de overdracht van gronden waarop een dergelijke inrichting gevestigd was of is.

Wat de overdracht van gronden betreft, biedt de in artikel 35 van het ontwerp opgenomen regeling inzake het bodemattest aan OVAM de mogelijkheid om controle uit te oefenen op de naleving van de verplichting tot saneren.

Die controlemogelijkheid bestaat uiteraard niet in geval van sluiting van een inrichting die niet gepaard gaat met een overdracht van grond.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

1. Dit artikel strekt ertoe, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan te geven dat het ontworpen decreet een aangelegenheid regelt die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.

Luidens de voornoemde bepaling van de bijzondere wet moeten de decreten van de Vlaamse Raad vermelden of zij aangelegenheden regelen bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet (gemeenschapsaangelegenheden) of in artikel 107quater van de Grondwet (gewestaangelegenheden). De "ratio legis" daarvan is dat in ontwerpen of voorstellen van decreet die aan de Vlaamse Raad worden voorgelegd - en die,

.../...

overeenkomstig artikel 59bis, § 1, tweede lid, van de Grondwet (artikel 137, eerste volzin, van de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994), betrekking kunnen hebben zowel op gemeenschapsmateries als op gewest-materies - moet worden aangegeven welke leden van de Vlaamse Raad, overeenkomstig artikel 50, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, mogen deelnemen aan de stemming over die ontwerpen of voorstellen.

De bepalingen die voorheen waren gegroepeerd in het voornoemde artikel 59bis, zijn in de gecoördineerde Grondwet opgenomen in de artikelen 115, § 1, eerste lid, 116, § 1, 121, § 1, eerste lid, 127, 128, 129, 131, 132, 135, 137, 141 en 175; de bepalingen van artikel 107quater zijn opgenomen in de artikelen 3, 39 en 116, § 1, van de gecoördineerde Grondwet.

Van al de opgesomde bepalingen van de gecoördineerde Grondwet zijn, voor de toepassing van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alleen van belang de artikelen waarin de aangelegenheden worden aangewezen waarvan de regeling aan de Vlaamse Raad is opgedragen. Dat zijn, wat de gemeenschapsaangelegenheden betreft, de artikelen 127 (culturele aangelegenheden en onderwijs), 128 (persoonsgebonden aangelegenheden) en 129 (gebruik van de talen) en, wat de gewestaangelegenheden betreft, artikel 39.

Ter inachtneming van het voorschrift van dat artikel 19, § 1, tweede lid, zal dus voortaan, naar gelang van het geval, moeten worden verwezen naar een van de artikelen 39, 127, 128 of 129 van de (gecoördineerde) Grondwet. Een alternatieve oplossing - die weliswaar minder nauw aansluit bij de letter, maar daarentegen volkomen in

overeenstemming is met de geest van artikel 19, § 1, tweede lid - zou er kunnen in bestaan in de decreten van de Vlaamse Raad voortaan alleen te vermelden dat ze hetzij "een gemeenschapsaangelegenheid", hetzij "een gewestaangelegenheid" regelen.

Artikel 1 van het ontwerp zal derhalve, naar gelang van de keuze die de decreetgever zal maken, als volgt moeten luiden :

- "Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet"; ofwel
- "Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid".

2. Wanneer een regeling wordt ingedeeld in hoofdstukken, mag geen enkel artikel van de regeling buiten die indeling vallen. Artikel 1 moet derhalve worden opgenomen in hoofdstuk I van het ontwerp, eventueel samen met artikel 2; het opschrift van dat hoofdstuk zou dan bijvoorbeeld kunnen worden vervangen door "Algemene bepalingen".

Artikel 2.

1. In dit artikel worden de definities samengebracht van 23 begrippen die in het ontwerp worden gebruikt.

In de regel behoren in een normatieve tekst alleen definities van de erin gehanteerde termen te worden opgenomen, indien aan die termen een specifieke (technische)

.../...

betekenis wordt gegeven die afwijkt van de in het normale spraakgebruik gangbare betekenis. Begripsomschrijvingen worden ook aangewend omdat ze het mogelijk maken storende herhalingen van omstandige formuleringen te vermijden en dus kunnen leiden tot tekstverkorting en verhoogde leesbaarheid van de regeling.

Werken met definities kan evenwel ook nadelige effecten hebben voor de bevattelijkheid van de regeling. Men dient inzonderheid te vermijden dat aan de in de regeling gehanteerde termen een betekenis wordt gegeven die zich te ver van het normale spraakgebruik verwijdt of dat opeenstapelingen van verwijzingen en begripsomschrijvingen ontstaan die de leesbaarheid van de tekst in het gedrang brengen.

De toetsing van de bepalingen van artikel 2 van het ontwerp aan de voormelde beginselen geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1.1. Met een aantal gedefinieerde termen blijkt niets anders te zijn bedoeld dan wat daaronder in het normale spraakgebruik wordt begrepen, zodat die termen om die reden alleen al geen nadere omschrijving behoeven. Bovendien blijkt de precieze draagwijdte van een aantal van de gedefinieerde begrippen voldoende uit de context. Deze opmerking geldt inzonderheid voor de definities van :

- "verontreinigde gronden" sub 6°;
- "gronden waar de bodemverontreiniging tot stand kwam" sub 7°;

.../...

- "veroorzaker van bodemverontreiniging" sub 12°;
- "veroorzaken van bodemverontreiniging" sub 13°;
- "bodemsaneringswerken" sub 16°;
- "andere maatregelen" sub 18°;
- en "erkend deskundige" sub 20°.

1.2. Luidens de definitie sub 14° moet onder "verwijderen van bodemverontreiniging" worden verstaan, niet alleen het "wegnemen (en) behandelen" van de verontreiniging, maar ook het "afschermen, ... immobiliseren of isoleren" ervan. Door inzonderheid het "immobiliseren" van bodemverontreiniging aan te merken als een vorm van "verwijderen" ervan, wijkt die bepaling te sterk af van het normale taalgebruik. In plaats van "verwijderen" zou men bijvoorbeeld de term "behandelen" kunnen gebruiken.

1.3. Een voorbeeld van een voor de leesbaarheid van de tekst storende opeenstapeling van verwijzingen en definities bieden de bepalingen sub 14° tot 16°. De combinatie van die bepalingen leidt tot de volgende omschrijving van "bodemsanering" : "het wegnemen, behandelen, afschermen, neutraliseren, immobiliseren of isoleren van de bodemverontreiniging door :

- het opstellen en uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek zoals bedoeld in artikel 12,
- het opstellen van een bodemsaneringsproject zoals bedoeld in artikel 15, en
- het uitvoeren van werken ter uitvoering van een bodemsaneringsproject".

Een tweede voorbeeld biedt de combinatie van de definitie van "sluiting van een inrichting" sub 21° met de tweede volzin van artikel 3, § 3, van het ontwerp. Gecombineerd met artikel 2, 21°, luidt die volzin immers als volgt : "Een onderzoek vindt eveneens plaats vóór de definitieve stopzetting van alle activiteiten, of alle substantiële activiteiten in deze inrichtingen of de definitieve stopzetting van deze activiteiten".

2. Het tweede lid van de bepaling sub 3° hoort niet thuis bij de begripsomschrijvingen, maar zou beter in een autonome bepaling van het ontwerp worden opgenomen.

3. Gelet op de definities die sub 4° en 5° worden gegeven van "historische bodemverontreiniging" en "gemengde bodemverontreiniging", ware het logisch ook de begripsomschrijving van "nieuwe bodemverontreiniging" in artikel 2 op te nemen.

4. In de bepaling sub 17° moet blijkbaar worden gelezen "iedere maatregel die een bestaande bodemverontreiniging tijdelijk onder controle brengt" in plaats van "iedere maatregel die een bestaande bodemverontreiniging onder controle brengt".

.../...

Artikel 3.

1. In paragraaf 3 van dit artikel wordt, allicht bij vergetelheid, niet de hypothese in aanmerking genomen dat er op de over te dragen gronden een inrichting gevestigd "was" of een van de bedoelde activiteiten uitgeoefend "werd".

2.1. Het is niet duidelijk wat, in paragraaf 4, bedoeld wordt met de zinsnede "Onverminderd de bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren" : het ontwerp bevat geen bepalingen waarbij dergelijke ambtenaren worden aangewezen.

2.2. Nog in paragraaf 4 vervange men de woorden "elk ogenblik" door "te allen tijde".

3. Men schrappe in paragraaf 5 de indeling in 1^o, 2^o en 3^o.

Rekening houdend met de algemene opmerking 4 verduidelijkt men in de bepaling sub 3^o (lees : in het derde lid) dat de "nadere bepalingen" welke de Vlaamse regering dient vast te stellen, betrekking hebben op "de erkenningsvoorwaarden en -procedure".

Artikel 4.

1. Het in dit artikel bedoelde register van de verontreinigde gronden, waaromtrent de regering nadere

.../...

bepalingen dient uit te werken, dient luidens de memorie van toelichting ook als "gegevensbank voor het beleid". In de mate dat die gegevensbank een "bestand" is in de zin van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, valt ze dan ook binnen het toepassingsgebied van die wet.

Met betrekking tot die bepaling dient, meer bepaald in verband met de bevoegdheid van het Gewest om ter zake van de verwerking van persoonsgegevens regelend op te treden, te worden verwezen naar het advies dat de Raad van State op 28 november 1990 heeft gegeven over een voorontwerp van wet dat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is geworden (Parl. St., Kamer, 1610/1 - 90/91, p. 51).

In dat advies wordt meer bepaald gesteld wat volgt :

"Het is ... de taak van de nationale wetgever om in alle aangelegenheden, ook die welke tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren, alle maatregelen te nemen die hij noodzakelijk of gewoon nuttig acht voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen de inbreuken die erop zouden worden gemaakt door de verwerking van persoonsgegevens.

Een decreet of een ordonnantie kan weliswaar voorschrijven dat bepaalde gegevens die verband houden met de uitoefening van de Gemeenschaps- of de Gewestbevoegdheden in manuele bestanden worden geregistreerd of automatisch worden verwerkt. Bij een decreet of een ordonnantie kan, zoals het ontworpen artikel 16, § 3, 1^o, bepaalt, "de geautomatiseerde verwerking worden ingesteld". In dat geval kan de Gemeenschap of het

.../...

Gewest houder zijn van een bestand voor eigen behoeften; ze kunnen ook aan anderen - natuurlijke personen of rechtspersonen - voorschrijven die bestanden samen te stellen.

Een decreet of een ordonnantie kan echter niet voorschrijven dat bepaalde delicate gegevens waarvan de verwerking in principe verboden is, toch automatisch kunnen worden verwerkt of in een manueel bestand kunnen worden geregistreerd voor doeleinden waarvoor alleen het decreet of de ordonnantie een machtiging zou kunnen verlenen.

Het komt weliswaar aan de Gemeenschap of het Gewest toe om zo'n geautomatiseerde verwerking te organiseren op het gebied van hun bevoegdheden, maar het is niet hun taak om controle uit te oefenen over de "persoonsgegevens met betrekking tot het ras, de etnische afstamming, het sexueel gedrag of de overtuiging of activiteit op politiek, levensbeschouwelijk of godsdienstig gebied, het lidmaatschap van een vakbond of ziekenfonds" van de burgers, ofwel door het gebruik ervan toe te staan, ofwel door de door de wet vastgestelde verbodsbepalingen te behouden. De nationale wetgever kan in elk geval met een gewone wet geen delegatie verlenen aan de Gemeenschaps- of de Gewestwetgever om de verbodsbepalingen op te heffen die hij oplegt met de bedoeling de persoonlijke levenssfeer te beschermen".

Er dient inzonderheid in verband met de bepaling van paragraaf 5 van het onderhavige artikel, waarbij de Vlaamse regering wordt gemachtigd om nadere regelen vast te stellen, te worden opgemerkt dat met de voorschriften van de voornoemde wet van 8 december 1992 zal moeten worden rekening gehouden : zo blijft het recht op kennisgeving, toegang en verbetering voor de betrokkene onverkort bestaan en vermag de regering bij het vaststellen van de "nadere bepalingen " hieraan geen afbreuk te doen.

.../...

2. Luidens het bepaalde in paragraaf 2, a), derde streepje, wordt in het dossier dat voor iedere verontreinigde grond wordt aangelegd, een samenvattende omschrijving opgenomen van de ernst van de bodemverontreiniging "in het licht van het bepaalde in artikel 8". Het is niet duidelijk wat met de aangehaalde zinsnede wordt bedoeld.

3. In paragraaf 3 schrijve men telkens "gemeente" in plaats van afwisselend "gemeentebestuur" en "gemeente".

In diezelfde paragraaf dient men te lezen "legt ... ter inzage" in plaats van "stelt ... ter beschikking".

Artikel 5.

1.1. Men schrappe in paragraaf 1 van dit artikel de woorden "met een met redenen omklede beslissing". Het vereiste van de formele motivering van de bedoelde beslissing vloeit immers reeds voort uit artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen die een algemene verplichting oplegt voor alle administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State - zowel voor de federale als voor de gemeenschaps- of gewestoverheden - om hun eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren. Aangezien het ontwerp geen verderreikende motiveringsverplichting

.../...

beoogt op te leggen dan de voornoemde wet, is het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt af te raden diezelfde verplichting te bevestigen in het ontwerp.

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 2.

1.2. In diezelfde paragraaf 1 kunnen ook de woorden "bij wege van wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut" beter worden geschrapt : die woorden, die blijkbaar alleen bedoeld zijn als toelichting, hebben geen eigen normatieve betekenis en zijn derhalve overbodig.

2. Het opleggen van gebruiksbeperkingen is ongetwijfeld een ernstige maatregel die soms erg nadelige gevolgen voor de betrokken eigenaar of exploitant kan hebben. Inzake de procedure wordt enkel gesteld dat OVAM wordt gehoord of dat de beslissing op voorstel van OVAM wordt genomen, terwijl overeenkomstig paragraaf 6 de Vlaamse regering een - te ver gaande - delegatie ter zake krijgt. De basisregelen, met name in verband met het horen van de betrokkene, zouden dan ook best in het decreet worden opgenomen.

3. Opgemerkt moet worden dat luidens paragraaf 5 enkel besluiten inzake "gebruiksbeperkingen" worden overgeschreven en opgenomen in het register. Besluiten inzake "andere voorzorgsmaatregelen" worden, allicht bij vergetelheid, niet vermeld (zie immers artikel 4, § 2, a), laatste streepje).

.../...

4. In paragraaf 6 is alleen sprake van het toekennen van schadevergoeding aan de "gebruiker" van de gronden. Wat onder "gebruiker" moet worden verstaan, wordt in het ontwerp niet gedefinieerd. Wel kent het ontwerp de begrippen "eigenaar" en "exploitant", die niet noodzakelijk overeenstemmen met het begrip "gebruiker".

Artikel 6.

Dit artikel, dat overigens slechts gedeeltelijk weergeeft wat in de memorie van toelichting wordt gesteld, hoort veeleer thuis in de wetgeving betreffende de stedenbouw en de ruimtelijke ordening.

Artikel 7.

Luidens paragraaf 1 van dit artikel wordt tot bodemsanering overgegaan indien de bodemverontreiniging de richtwaarden voor de bodemkwaliteit "overschrijdt of dreigt te overschrijden". In paragraaf 3 daarentegen wordt bepaald dat een bodemsaneringsproject wordt opgesteld en dat bodemsaneringswerken worden uitgevoerd als is aangetoond dat de richtwaarden voor de bodemkwaliteit "zijn overschreden". De discrepantie tussen beide bepalingen moet worden weg-gewerkt.

Artikel 8.

1. Men schrappe in paragraaf 3 de woorden "door bodem-sanering".

2. In paragraaf 4 schrijve men duidelijkheidshalve "bodemkwaliteitsnormen als bedoeld in artikel 7, § 4".

Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met de tweede volzin van paragraaf 4, luidens welke de bepalingen van de paragrafen 2 en 3 "overeenkomstige toepassing" vinden.

Artikel 9.

De verwijzing naar "§ 4" van artikel 7 moet kennelijk worden vervangen door een verwijzing naar "§ 5" van dat artikel 7.

Artikel 10.

1. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting dienen de voorwaarden opgesomd in paragraaf 2 cumulatief te zijn vervuld opdat de betrokkene kan worden ontslagen van de verplichting om tot bodemsanering of andere maatregelen over te gaan. Dit blijkt niet voldoende duidelijk uit de tekst.

2. In de bepaling sub 3 van paragraaf 2 is alleen sprake van "inrichting(en) opgenomen in de lijst bedoeld in artikel 3, § 1" en niet van "activiteiten". De vraag rijst of dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van de tekst.

.../...

Artikel 13.

Luidens de tweede volzin van paragraaf 3 spreekt OVAM zich "binnen dertig dagen" uit over de conformiteit van het voorstel van beschrijvend bodemonderzoek met de bepalingen van het ontwerp. Bij ontstentenis van een binnen die termijn genomen beslissing wordt het voorstel, volgens de laatste volzin van die paragraaf, geacht conform te zijn. Gelet op inzonderheid die laatste bepaling, is het onontbeerlijk uitdrukkelijk te bepalen vanaf welk tijdstip de bedoelde termijn ingaat. Indien, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, de termijn moet ingaan vanaf de datum waarop het voorstel bij OVAM wordt ingediend, moet bovendien worden voorzien in een regeling waarbij het indienen van het voorstel vaste datum verkrijgt, bijvoorbeeld door te bepalen dat het voorstel tegen gedateerd ontvangstbewijs wordt afgegeven of dat het bij aangetekende brief moet worden ingediend en dat de termijn van dertig dagen ingaat op de datum van het ontvangstbewijs of op die van de afgifte ter post van de aangetekende brief.

Dezelfde opmerking geldt voor het bepaalde in artikel 16, § 2, van het ontwerp.

Artikel 16.

In paragraaf 2 van dit artikel ontbreekt een bepaling luidens welke het project, na wijziging of aanvulling, opnieuw aan OVAM moet worden voorgelegd (vergelijk met artikel 13, § 3, vierde volzin).

.../...

Artikel 17.

1. In paragraaf 2 schrappe men de woorden "respectievelijk het conform verklaarde bodemsaneringsproject"; verder schrijve men "als milieuvergunning of melding in de zin van ..." en "... geldt het attest van overeenstemming in dit geval ook als bouwvergunning".

2. In verband met de verwijzing, in paragraaf 3 van dit artikel, naar artikel 9, § 1, van het decreet van 28 juni 1985, dient te worden opgemerkt dat die laatste bepaling werd opgeheven door artikel 45 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994. De voorheen aan de Vlaamse regering toegewezen bevoegdheid om uitspraak te doen over vergunningsaanvragen uitgaande van de Staat, de Gemeenschap, het Gewest of een provincie, wordt nu toegewezen aan de bestendige deputatie (zie artikel 9, § 2, tweede lid, zoals gewijzigd door artikel 45 van het genoemde decreet van 22 december 1993).

De stellers van het ontwerp zullen derhalve de ontworpen bepaling dienen aan te passen aan die wijziging.

Artikel 18.

1. De bepaling van paragraaf 1 is een doublure van artikel 17, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985.

2. Paragraaf 2 regelt niet de gevallen waarin voor de bodemsanering geen milieuvergunning vereist is. Overigens

hoort deze bepaling eerder thuis in het decreet van 28 juni 1985. Indien men overeenstemming wenst te bekomen met de bepalingen van VLAREM II, behoort te worden gelezen "gedurende een periode van minstens 10 jaar".

Artikel 19.

1. De aangelegenheid bedoeld in paragraaf 1 kan worden geregeld op basis van de artikelen 12 en 13 van het decreet van 28 juni 1985, waarin dienaangaande delegatie wordt verleend aan de Vlaamse regering. Zodoende kan worden vermeden dat bij decreet impliciete wijzigingen worden aangebracht in een besluit van de Vlaamse regering (VLAREM I), wat immers vanuit legistiek oogpunt af te raden valt.

2. Het eerste gedeelte van paragraaf 2 kan beter worden opgenomen in het voornoemde decreet van 28 juni 1985.

3. Blijkens de memorie van toelichting wordt de kennisgeving bedoeld in paragraaf 2 gedaan met het oog op het tussenkomen in de procedure. Dit laatste wordt (summier) geregeld wat de niet-milieuvergunningsplichtige werken betreft, doch niet wat de vergunningsplichtige werken (klasse 1) betreft.

.../...

Artikel 20.

1. Zoals reeds werd opgemerkt bij artikel 3, § 4, bevat het ontwerp geen bepaling waarbij "andere toezicht-houdende ambtenaren" worden aangewezen. De verwijzing naar die ambtenaren in paragraaf 1 blijkt derhalve te moeten worden weggelaten.

2. Uit de laatste volzin van paragraaf 2 blijkt impliciet dat ook na afloop van de bodemsanering nog gebruiksbepalingen kunnen worden opgelegd. De bevoegdheid om dergelijke bepalingen op te leggen zou door een uitdrukkelijke bepaling van het ontwerp moeten worden geregeld.

Artikel 22.

Wat de bepaling van paragraaf 2 van dit artikel betreft, luidens welke de Vlaamse regering de "nadere bepalingen" dient uit te werken in verband met het in paragraaf 1 bedoelde administratief beroep, wordt verwezen naar de algemene opmerking 4. De essentiële regelen van de beroepsprocedure dienen door de decreetgever zelf te worden vastgesteld.

.../...

Artikel 23.

1. Men schrappe in paragraaf 1, eerste lid, de woorden "Onverminderd haar andere bevoegdheden in verband met onteigeningen".

2. Aangezien paragraaf 2 er alleen toe strekt te bevestigen dat "de geldende wetgeving inzake onteigeningen" toepassing zal vinden, kan die bepaling eveneens als overbodig worden weggelaten.

Artikel 29.

In paragraaf 2 van dit artikel moet worden bepaald welke overheidsinstantie (de Vlaamse regering, OVAM, ...) de in die bepaling bedoelde "lijst" zal opmaken.

Artikel 34.

Aangezien in artikel 33 wordt bepaald welke regelen van toepassing zijn bij gemengde bodemverontreiniging, dienen in het onderhavige artikel de woorden "en gemengde" te worden geschrapt.

Hoofdstuk V - Opschrift.

Vermits inzonderheid de voorschriften van afdeling 1 van hoofdstuk V betrekking hebben op de overdracht van alle gronden - ook niet-verontreinigde gronden -, moet in het opschrift van hoofdstuk V het woord "verontreinigde" worden geschrapt.

Artikel 35.

Het is niet duidelijk wat in paragraaf 4 van dit artikel wordt bedoeld met de zinsnede "Onverminderd de toepassing van andere sancties door dit decreet bepaald". Het ontwerp bepaalt ter zake immers geen "andere sancties".

Afdeling 2 - Opschrift.

Zoals onder meer blijkt uit de memorie van toelichting, hebben de bepalingen van afdeling 2 niet alleen betrekking op gronden waar een inrichting gevestigd "was", maar ook op gronden waar een inrichting gevestigd "is". Het opschrift van afdeling 2 dient derhalve in die zin te worden aangepast. Bovendien blijkt uit artikel 3, § 3, van het ontwerp te moeten worden afgeleid dat de bepalingen van afdeling 2 eveneens moeten gelden voor gronden waar "activiteiten" worden uitgeoefend die vermeld zijn op de lijst bedoeld in artikel 3, § 2. Ook dat zou uit het opschrift van afdeling 2 moeten blijken. Dezelfde precisering dient overigens ook te worden aangebracht in artikel 36, § 1, van het ontwerp.

.../...

Artikel 37.

1. Het is niet duidelijk wat in paragraaf 1, tweede lid, van dit artikel wordt bedoeld met de zinsnede "onverminderd de mogelijkheid om de andere bepalingen van dit hoofdstuk later toe te passen".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 38, § 1, tweede lid.

2. In paragraaf 3, tweede lid, schrijve men duidelijkheidshalve "binnen veertien dagen na de aanmaning".

Artikel 43.

In de tweede volzin moet worden verwezen naar de artikelen "36 tot 38" in plaats van "36 tot 42".

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter, voorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heer	: M. VAN DAMME,	staatsraad,
de Heren	: J. GIJSSELS, A. ALEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.