KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 17 juni 1994 door de minister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Economie, KMO, Wetenschapsbeleid, Energie en Externe Betrekkingen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot uitvoering van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning", heeft op 21 juni 1994 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

> "Gelet op de dringende noodzakelijkheid had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn.
>
> De opstartdatum van het Grindfonds werd bepaald op 1 januari 1994 en het is mede daarom noodzakelijk om onverwijld de passende maatregelen te kunnen nemen. Momenteel heerst er bovendien juridische onzekerheid over de grindsector, waar dit besluit een einde aan stelt".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens artikel 3, § 2, van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van

de grindwinning - van welk decreet het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit de uitvoering beoogt - is het Grindfonds een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid waarop de bepalingen van toepassing zijn die in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut zijn opgenomen met betrekking tot de instellingen van categorie A.

Krachtens paragraaf 5 van datzelfde artikel 3 beheert de Vlaamse regering het Fonds en stelt zij de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden van haar diensten ter beschikking van het Fonds.

Artikel 4 van het decreet van 14 juli 1993 richt "binnen" het Grindfonds een "grindcomité" op en bepaalt dat "binnen" dat grindcomité nog drie "subcomités" worden opgericht (het herstructureringscomité, het sociaal comité en het onderzoekscomité); zowel het grindcomité als de subcomités hebben, volgens het laatste lid van dat artikel 4, rechtspersoonlijkheid.

De artikelen 6 tot 12 van het decreet hebben betrekking op de samenstelling, de werking en de opdrachten van de voornoemde comités.

De artikelen 14 tot 20 van het decreet bevatten de maatregelen betreffende de grindwinning; ze voorzien in de geleidelijke stopzetting van de grindwinning (artikelen 14 en 16), in het opleggen van een grindheffing (artikel 15) en in begeleidende maatregelen inzake ruimtelijke ordening (artikelen 17 en 18).

2.1. Diverse bepalingen van het voornoemde decreet van 14 juli 1993 dragen aan de Vlaamse regering verordenende bevoegdheid op. Met het oog op het onderzoek van het onderhavige ontwerp-besluit dienen in dat verband meer bepaald te worden vermeld :

- artikel 7, § 2, van het decreet luidens welke bepaling de Vlaamse regering de wijze regelt waarop de leden van het grindcomité en van de subcomités, waarvan het mandaat overigens onbezoldigd is, worden vergoed voor de door hen gemaakte kosten (zie artikel 9 van het ontwerp);

- artikel 7, § 3, van het decreet dat de Vlaamse regering opdraagt de lijst vast te stellen van de gemeenten die aangewezen worden als grindgemeente (zie artikel 12 van het ontwerp);

- artikel 12, tweede lid, 1° en 2°, van het decreet luidens welke bepalingen de Vlaamse regering de "publieke rechts-personen" dient aan te wijzen die kandidaat-leden kunnen voordragen van het onderzoekscomité (zie de artikelen 10 en 11 van het ontwerp);

- artikel 15, § 1, van het decreet dat de Vlaamse regering opdraagt de datum te bepalen vanaf welke de houders van een vergunning voor de exploitatie van een grindwinning onderworpen worden aan een grindheffing (zie artikel 13, § 2, van het ontwerp);

- artikel 15, § 3, van het decreet luidens welke bepaling de Vlaamse regering de nadere regelen dient vast te

stellen inzake de aangifte en de aangiftetermijnen voor de grindheffing, alsmede inzake de betaling en de betalingstermijnen (zie de artikelen 13 tot 25 van het ontwerp);

- artikel 15, § 5, van het decreet dat bepaalt dat de voor een begrotingsjaar toepasselijke heffingscoëfficiënt bij besluit van de Vlaamse regering wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad vóór 1 januari van het betrokken begrotingsjaar (zie artikel 28 van het ontwerp);

- artikel 15, § 7, van het decreet luidens welke bepaling betwistingen inzake de betaling en betalingstermijnen van heffingen die vóór het inleiden van een rechtsgeding ontstaan, door de Vlaamse regering worden geregeld overeenkomstig de nadere regels die zij vaststelt (zie de artikelen 26 en 27 van het ontwerp);

- en ten slotte artikel 21, § 1, van het decreet dat bepaalt dat de Vlaamse regering de bekendmaking van de beslissingen regelt die krachtens het decreet worden genomen (zie artikel 29 van het ontwerp).

2.2. Zoals uit het hiervoren gegeven overzicht blijkt kunnen, wat het merendeel van de bepalingen van het ontwerp betreft, de voorschriften van het decreet van 14 juli 1993 worden aangewezen waarvan ze de uitvoering beogen. Voor een aantal daarvan is evenwel geenszins duidelijk of ze in die decretale bepalingen ook een voldoende rechtsgrond kunnen vinden.

Voor een aantal andere bepalingen van het ontwerp kan daarentegen in het geheel geen decretale grondslag worden aangeduid.

Gelet op het korte tijdsbestek waarbinnen dit advies moet worden gegeven, dient de Raad van State zich ter zake te beperken tot de volgende - noodzakelijk summiere - opmerkingen.

2.2.1. In de artikelen 2, 4 en 7 van het ontwerp worden bepalingen opgenomen betreffende het grindcomité en de subcomités, meer bepaald inzake de plaats waar zij hun zetel hebben (artikel 2), de verplichting tot het opstellen van een huishoudelijk reglement dat aan de Vlaamse regering ter goedkeuring moet worden voorgelegd (artikel 4) en het toezicht dat op de comités wordt uitgeoefend door de inspectie van financiën (artikel 7).

Hoewel de bedoelde comités worden opgericht "binnen" het Grindfonds dat een openbare instelling is waarop de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 inzake de instellingen van categorie A van toepassing zijn (1) en tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 14 juli 1993 werd benadrukt dat inzonderheid het grindcomité

---

(1) Luidens artikel 8 van de wet van 16 maart 1954 zijn de organismen van categorie A onderworpen aan het gezag van de minister van wie ze afhangen en wordt aan deze minister de beheersbevoegdheid verleend. De Minister van Financiën oefent op deze organismen een controle-bevoegdheid uit voor alle beslissingen die een financiële en budgettaire terugslag hebben. Hij wordt bijgestaan door de inspecteurs van financiën overeenkomstig de regels welke de Koning bepaalt.

een essentieel adviserende functie heeft (1), doen inzonderheid de bepalingen van het decreet waarbij aan die comités (een afzonderlijke) rechtspersoonlijkheid wordt verleend (artikel 4) en waarbij bijzondere maatregelen van toezicht worden vastgesteld die niet passen bij instellingen die onder het hiërarchisch gezag van de regering functioneren (artikelen 6, eerste lid, en 13, § 3) vragen rijzen over de precieze aard van die instellingen en over de mate waarin ze autonoom zijn. Bij ontstentenis van duidelijke bepalingen daaromtrent in het decreet, kan derhalve worden betwist dat voor de hier bedoelde bepalingen van het ontwerp een voldoende rechtsgrond voorhanden is.

2.2.2. Artikel 9 van het ontwerp strekt ertoe op het Grindfonds (lees : op de voorzitters en leden van het grindcomité en de subcomités) de bepalingen van toepassing te verklaren van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1988 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 27 januari 1988 houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de toelagen en presentiegelden aan commissarissen, gemachtigden van financiën, afgevaardigden van de Vlaamse regering, voorzitters en leden van niet-adviserende bijzondere commissies of van raden van bestuur van instellingen en ondernemingen die onder de Vlaamse regering behoren.

In de mate dat die bepaling voorziet in de mogelijkheid om aan de voorzitters en leden van de bedoelde

---

(1) Memorie van toelichting, St. Vl. R., 565 (1991-1992) - nr. 1, p. 4; verslag van de bevoegde commissie, St. Vl. R., 154 (B.Z. 1992) - nr. 3, p. 23.

comités meer toe te kennen dan een vergoeding "voor de door hen gemaakte kosten", is ze strijdig met artikel 7, § 2, van het decreet van 14 juli 1993.

2.2.3. Luidens artikel 10 van het ontwerp worden, op grond van artikel 12, tweede lid, 1°, van het decreet van 14 juli 1993, "de dienst Materialen en Bodems" en "de dienst Betonnen Kunstwerken" van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aangewezen om een kandidaat-lid voor te dragen voor het onderzoekscomité.

Overeenkomstig de voornoemde bepaling van het decreet moeten daartoe evenwel publieke "rechtspersonen" die rechtstreeks betrokken zijn bij de aanwending van grind en grindprodukten worden aangewezen. In de mate dat artikel 10 van het ontwerp twee diensten van het ministerie aanwijst, is het derhalve niet in overeenstemming met het decreet.

2.2.4. Luidens artikel 13, § 1, van het ontwerp is het Grindfonds belast met de inning en de invordering van de grindheffingen en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing.

Het decreet machtigt de Vlaamse regering niet om die taken op te dragen aan het Grindfonds. Zowel in de memorie van toelichting als in het commissieverslag werd integendeel uitdrukkelijk gesteld dat de inning van de heffingen zou gebeuren door "de administratie (van het

ministerie van de Vlaamse Gemeenschap)" (1) en artikel 23 van het decreet draagt de controle op de naleving van de voorschriften ervan op aan "de ambtenaren van het Bestuur".

2.2.5. Luidens artikel 13, § 2, van het ontwerp zijn de houders van de vergunningen voor de exploitatie van grind in een grindwinning "vanaf 1 januari 1994" onderworpen aan de grindheffing.

Artikel 15, § 1, van het decreet machtigt de Vlaamse regering niet om die heffing met terugwerkende kracht in te voeren.

2.2.6. Artikel 14, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat, wanneer de heffingsplichtige failliet is verklaard, de verplichting tot aangifte rust op de curator.

Voor zover het Gewest bevoegd zou kunnen worden geacht om een dergelijke bepaling vast te stellen - hetgeen de Raad van State binnen de hem toegemeten tijd niet heeft kunnen onderzoeken -, zou dit in ieder geval slechts kunnen bij decreet.

2.2.7. Artikel 15 van het ontwerp verleent aan de ambtenaren van het Fonds (lees, overeenkomstig de opmerking 2.2.4. : aan de ambtenaren van het Bestuur) die belast zijn met een controle of een onderzoek in verband met de toepassing van de grindheffing, uitermate ruim omschreven

---

(1) St. Vl. R., 565 (1991-1992) - nr. 1, p. 4; St. Vl. R., 154 (B.Z. 1992) - nr. 3, p. 3.

bevoegdheden : ze kunnen bijvoorbeeld niet alleen de heffingsplichtigen, maar ook derden verplichten inlichtingen, boeken, stukken en registers voor te leggen en kunnen die stukken, enz. zelfs meenemen. Paragraaf 2 voert daarenboven een erg verreikende regeling in met betrekking tot de bewijsmiddelen welke het Gewest ter zake kan aanvoeren.

De artikelen 23 en 24, 3°, van het decreet - de enige bepalingen waarop de bedoelde regeling kan gesteund zijn - bieden voor die regeling geen voldoende rechtsgrond.

2.2.8. Luidens artikel 16, § 2, van het ontwerp leveren de vaststellingsverslagen opgesteld door de ambtenaren van het Fonds (lees : van het Bestuur) bewijs op van de gedane vaststellingen zolang het tegendeel niet is bewezen.

Zoals blijkt uit artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient de bewijskracht van de processen-verbaal bij decreet te worden geregeld.

2.2.9. Ook voor de in artikel 18 van het ontwerp opgenomen regeling inzake de "heffing van ambtswege" is geen decretale grondslag voorhanden.

2.2.10. In artikel 28 van het ontwerp wordt de heffings-coëfficiënt voor het jaar 1994 vastgesteld.

Luidens artikel 15, § 5, vierde lid, van het decreet dient de heffingscoëfficiënt in het Belgisch

Staatsblad te worden bekendgemaakt "vóór 1 januari van het betrokken begrotingsjaar" (zie ook hiervoren 2.2.5.).

Uit de vorenstaande opmerkingen volgt dat al de vermelde bepalingen van het ontwerp, hetzij moeten worden aangepast om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het decreet die eraan ten grondslag liggen, hetzij uit het ontwerp moeten worden weggelaten omdat ze geen rechtsgrond vinden in enige decretale bepaling. Zo die bepalingen als essentieel beschouwd worden, dient het decreet vooraf te worden gewijzigd in een zin die het vaststellen van het ontworpen besluit mogelijk maakt.

De hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden slechts in subsidiaire orde gemaakt en onder voorbehoud van die aanpassingen van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. Rekening houdend met de algemene opmerking 2.2.2. in verband met artikel 9 van het ontwerp, dient het tweede lid van de aanhef te worden weggelaten.

Ook het derde en het vierde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar besluiten die voor de ontworpen regeling geen rechtsgrond vormen en waarvan het ontwerp evenmin de wijziging beoogt, dienen te worden geschrapt.

2. Aangezien de Vlaamse ministers van Leefmilieu en Huisvesting en van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden het ontworpen besluit zullen medeondertekenen, dienen ze ook te worden vermeld in het voordrachtformulier.

Artikel 1.

Wanneer een regeling wordt ingedeeld in hoofdstukken, mag geen enkele bepaling ervan buiten die indeling worden gelaten. Artikel 1 van het ontwerp zou derhalve moeten worden opgenomen in een (nieuw) hoofdstuk I.

Artikel 2.

Onverminderd de algemene opmerking 2.2.1., dient in verband met de tweede volzin van dit artikel te worden opgemerkt dat het woord "Comités" moet worden vervangen door de woorden "het grindcomité en de drie subcomités bedoeld in artikel 4 van het decreet".

Artikel 5.

De detailregeling vervat in paragraaf 4 van dit artikel hoort niet thuis in een reglementair besluit van de Vlaamse regering; paragraaf 4 kan dus beter worden weggelaten.

Artikel 28.

Het ware vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verkieslijk de heffingscoëfficiënt in een afzonderlijk besluit vast te stellen. In tegenstelling tot de overige bepalingen van het ontworpen besluit, zal de bepaling tot vaststelling van die coëfficiënt immers elk jaar moeten worden aangepast.

Artikel 30.

Wat de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen 2.2.5. en 2.2.10.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.