KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 oktober 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 "houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", heeft op 16 november 1994 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Luidens de memorie van toelichting is het voor advies voorgelegde ontwerp een resultaat van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest, onder voorzitterschap van Prof. Dr. H. Bocken.

Door deze Commissie wordt een voorontwerp van kaderdecreet uitgewerkt. De Vlaamse regering heeft ervoor geopteerd om de verschillende onderdelen van dat voorontwerp "gefaseerd" aan de Vlaamse Raad voor te leggen. Het is daarbij de bedoeling de verschillende "bouwstenen" van het ontwerp van de Commissie geleidelijk samen te voegen tot een samenhangend geheel.

Het voorliggende ontwerp van decreet is het eerste dat de Vlaamse regering aldus i.v.m. de algemene bepalingen inzake milieubeleid wenst in te dienen. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, bevat dit ontwerp een aantal algemene bepalingen inzake doelstellingen en basisbegrippen van het milieubeleid, milieuplanning en milieukwaliteitsnormen. Samen met andere hoofdstukken, die later moeten volgen, moeten de bepalingen van dit ontwerp een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vormen. Dat decreet zou dan bestaan naast de thans geldende en aan te passen wetgeving van sectorale aard.

2. Het voorliggende ontwerp kan in grote lijnen als volgt samengevat worden.

2.1. Titel 1 draagt als opschrift "Algemene bepalingen".

Hij bevat in de eerste plaats een definiëring van een aantal in het ontwerp gebruikte begrippen en bepaalt verder de doelstellingen van het milieubeleid en het na te streven beschermingsniveau.

2.2. Titel 2, die handelt over "Besluitvorming en inspraak", omvat twee hoofdstukken : het ene over milieu-planning, het andere over milieukwaliteitsnormen.

2.2.1. Wat de milieuplanning betreft, voorziet het ontwerp in het tweejaarlijks opstellen van een milieurapport, het vijfjaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan en het jaarlijks opstellen van een milieujaarprogramma.

Het milieurapport zou opgesteld worden door de Vlaamse Milieumaatschappij. Het dient een beschrijving, analyse en evaluatie te bevatten van de bestaande toestand van de natuur en het milieu, en van het tot dan gevoerde milieubeleid. Het dient eveneens een beschrijving te bevatten van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd, respectievelijk gewijzigd beleid.

Het gewestelijk milieubeleidsplan zou door de Vlaamse regering vastgesteld worden. Het dient de hoofd-lijnen te bevatten van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten, in aangelegenheden van gewestelijk belang, gevoerd moet worden. Het ontwerp-plan wordt aan een ruime advies- en bezwaar-procedure onderworpen. Het definitief goedgekeurde plan is indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangewezen.

Milieubeleidsplannen kunnen ook vastgesteld worden door de provincieraden en door de gemeenteraden. De ontwerp-plannen zijn eveneens aan een advies- en bezwaar-procedure onderworpen. Elk van deze plannen moet zich richten naar de inhoud van plannen van een hogere overheid (een provinciaal plan moet zich richten naar de inhoud van het gewestelijk plan, een gemeentelijk plan naar de inhoud van het gewestelijk plan en desgevallend het provinciaal plan).

Het milieujaarprogramma zou vastgesteld worden door de Vlaamse regering, na goedkeuring van de begroting door de Vlaamse Raad. Het milieujaarprogramma bevat onder meer een opgave van de in het komende jaar te nemen maatregelen, met raming van de daarmee verbonden inkomsten en uitgaven.

Milieujaarprogramma's kunnen ook vastgesteld worden door de bestendige deputaties en door de colleges van burgemeester en schepenen.

2.2.2. Wat de milieukwaliteitsnormen betreft, strekt het ontwerp ertoe de Vlaamse regering te verplichten tot het vaststellen van de kwaliteitseisen waaraan onderdelen van het milieu binnen de door de regering bepaalde termijnen moeten voldoen. Die milieukwaliteitsnormen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water of de bodem; zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, opteert de Vlaamse regering voor het "gefaseerd" indienen van de verschillende onderdelen van wat eens het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid zal vormen.

Die werkwijze, die ongebruikelijk is, zal leiden tot problemen bij de interpretatie en de toepassing van de geïsoleerde onderdelen, doordat de context van de desbetreffende bepalingen ontbreekt. Zo is het met betrekking tot de thans voorgelegde bepalingen bijvoorbeeld niet mogelijk zich een oordeel te vormen over de afdwingbaarheid van de ontworpen regeling, bij gebreke van inzicht in de handhavingsmechanismen (toekomstige titel 5).

De Raad van State zal zich in het voorliggend advies dan ook noodgedwongen moeten bepalen tot de hiernavolgende opmerkingen, die steunen op een fragmentair inzicht in de ontworpen regeling. Hij maakt uitdrukkelijk voorbehoud ten aanzien van aspecten van het ontwerp die slechts in samenhang met andere onderdelen van het globale decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid tot opmerkingen aanleiding kunnen geven.

Het staat vanzelfsprekend aan de Vlaamse Raad om uit te maken of hij in staat is om met voldoende kennis van zaken het voorliggende ontwerp, los van zijn context, goed te keuren.

2. In het voorliggende ontwerp worden de artikelen op een bijzondere wijze genummerd. Volgens de memorie van toelichting gebeurt zulks "om het decreet later gemakkelijk met nieuwe hoofdstukken en bepalingen te kunnen aanvullen, zonder met onoverzichtelijke «bis»- en «ter»-nummers te moeten werken".

De Raad van State betwijfelt of met de gevolgde werkwijze tegemoetgekomen kan worden aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De in het ontwerp gehanteerde nummering sluit niet uit dat er in de toekomst met «bis»- en «ter»-nummers gewerkt zal moeten worden. Bovendien wordt de overzichtelijkheid, met name bij interne verwijzingen in het decreet en bij latere wijzigingen ervan, in het geheel niet bevorderd door de aanwezigheid van artikelen waarvan de nummering verscheidene decimalen bevat.

De Raad van State ziet in de gegeven motivering in elk geval geen verantwoording om af te wijken van de doorlopende nummering, zonder decimalen, zoals die volgens de regels van de legistiek gebruikelijk is.

3. Vanuit redactioneel en taalkundig oogpunt kan het ontwerp verbeterd worden. De Raad van State beperkt zich ter zake tot de volgende opmerkingen.

Men schrijve telkens "ter uitvoering van" in plaats van "in uitvoering van".

Men vermijde de toevoeging van woorden die niets aan de inhoud van de tekst bijbrengen. Aldus kan men het in artikel 2.2.5, § 1, eerste en tweede lid, beter hebben over "het onderdeel" dan over "het onderdeel in kwestie".

In een aantal gevallen zijn verwijzingen naar andere bepalingen van het ontwerp overbodig, omdat het verband met die andere bepalingen duidelijk uit de tekst blijkt. Zo is het bijvoorbeeld niet nodig om in artikel 2.1.4, eerste lid, te preciseren dat een milieurapport wordt opgesteld "volgens de procedure bepaald in deze afdeling"; in het tweede lid moet niet gepreciseerd worden dat het gaat om een milieurapport "als bedoeld in het vorige lid". Zo ook hoeft in artikel 2.1.9, § 3, niet gepreciseerd te worden dat de bedoelde termijn de "in § 2 bepaalde" termijn is. In zulke gevallen kan de tekst verlicht worden, hetgeen de leesbaarheid ten goede zou komen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

TITEL 1. - ALGEMENE BEPALINGEN.

Hoofdstuk 1. - Inleidende bepalingen.

Artikel 1.1.2.

Dit artikel bevat een aantal definities van begrippen die in het ontwerp voorkomen.

Van een definitie wordt verwacht dat zij klaar en duidelijk is. Dit is geenszins het geval met de algemene en vage definities van artikel 1.1.2, § 1. Opdat die definities een nuttige rol zouden kunnen spelen voor de toepassing van de overige bepalingen van het ontwerp, zouden zij verder gepreciseerd moeten worden.

De Raad van State stelt vast dat de memorie van toelichting op een aantal punten duidelijker is dan de tekst van het ontwerp. Het verdient dan ook aanbeveling de toelichting, waar zij de nodige precisering verschaft, in de ontworpen begripsomschrijvingen te verwerken. Is het niet mogelijk de definities nader te preciseren, dan dienen de stellers van het ontwerp zich af te vragen of het wel nodig is die definities in een normatieve tekst te behouden.

Hoofdstuk 2. - Doelstellingen.

Gelet op de inhoud van de bepalingen van hoofdstuk 2 ware het beter het opschrift te vervangen door "Doelstellingen en beginselen".

Artikel 1.2.1.

1. Artikel 1.2.1 formuleert de doelstellingen van het milieubeleid en de beginselen waarop het berust.

De Raad van State vraagt zich af of de bepalingen van dit artikel wel een voldoende concrete draagwijdte

hebben die verantwoordt dat ze in een normatieve tekst worden opgenomen. Ze lijken eerder in de memorie van toelichting thuis te horen.

2. Onder voorbehoud van opmerking 1 schrappe men in paragraaf 2 de woorden "zoals bedoeld in artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ...". De in paragraaf 2 bedoelde beginselen kunnen immers als autonome beginselen erkend worden, zonder dat hun bestaan afhankelijk is van de voorafgaande huldiging ervan in een internationaal verdrag.

TITEL 2. - BESLUITVORMING EN INSPRAAK.

Hoofdstuk 1. - Milieuplanning.

Algemene opmerkingen.

1. In hoofdstuk 1 wordt onder meer voorzien in het opstellen van milieubeleidsplannen op verschillende niveaus : het gewestelijk plan wordt vastgesteld door de Vlaamse regering, een provinciaal plan door een provincieraad en een gemeentelijk plan door een gemeenteraad.

Het is echter niet steeds duidelijk hoe die plannen zich tot elkaar verhouden, en wat de rechtsgevolgen van elk van die plannen zijn.

Luidens artikel 2.1.11, § 1, zijn de bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan indicatief, behoudens de bepalingen van het in artikel 2.1.7, § 3, bedoelde actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangewezen, en bepaalt de regering daarbij voor wie de laatstgenoemde bepalingen bindend zijn. In de memorie van toelichting worden de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen of bepaalde publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen genoemd als voorbeelden van instanties voor wie bepalingen bindend zouden kunnen zijn.

Tegenover die bepaling staan echter de artikelen 2.1.15, § 1, tweede lid, en 2.1.21, § 1, tweede lid. Volgens de eerste van die bepalingen moet, in aangelegenheden van gewestelijk belang, het provinciaal milieubeleidsplan zich in elk geval richten naar de inhoud van het gewestelijk milieubeleidsplan. De tweede van die bepalingen bevat een soortgelijke regeling ten aanzien van het gemeentelijk milieubeleidsplan. Uit beide bepalingen zou afgeleid kunnen worden dat alle bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan, en niet enkel die van het actieplan, bindend zijn voor de provincies en de gemeenten.

Als deze conclusie juist is, dient de tekst van artikel 2.1.11, § 1, aangepast te worden. Als deze conclusie niet juist is, zou het aanbeveling verdienen om de geciteerde bepalingen, gelezen in hun onderlinge samenhang, te verduidelijken.

2. Het lijkt logischer hoofdstuk 1 ("milieuplanning") als volgt in te delen :

- Afdeling 1. Inleidende bepalingen.
- Afdeling 2. Milieuplanning op gewestelijk niveau.
  Onderafdeling 1. Gewestelijk milieurapport.
  Onderafdeling 2. Gewestelijk milieubeleidsplan.
  Onderafdeling 3. Gewestelijk milieujaarprogramma.
- Afdeling 3. Milieuplanning op provinciaal niveau.
  Onderafdeling 1. Provinciaal milieubeleidsplan.
  Onderafdeling 2. Provinciaal milieujaarprogramma.
- Afdeling 4. Milieuplanning op gemeentelijk niveau.
  Onderafdeling 1. Gemeentelijk milieubeleidsplan.
  Onderafdeling 2. Gemeentelijk milieujaarprogramma.

Indien deze suggestie gevolgd wordt, dient de nummering van de artikelen vanzelfsprekend aangepast te worden.

Artikel 2.1.1.

In de definitie van het begrip "milieuplanning" lijken de woorden "hierna omschreven" overbodig te zijn. Die woorden kunnen dan ook beter worden geschrapt.

Artikel 2.1.3.

Volgens artikel 2.1.3, 1°, omvat het milieurapport onder meer een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand "van de natuur en het milieu".

Het begrip "milieu" wordt gedefinieerd in artikel 1.1.2, § 1, 1°, van het ontwerp; het begrip "natuur" wordt niet gedefinieerd.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de woorden "de natuur en" wel op hun plaats zijn in artikel 2.1.3, 1°.

Artikel 2.1.5.

1. Volgens paragraaf 1, eerste lid, is de Vlaamse Milieumaatschappij belast met het opstellen van het milieurapport.

In het vierde lid van dezelfde paragraaf wordt evenwel bepaald dat de stuurgroep van deskundigen belast is met de algemene begeleiding van de opstelling van het rapport en dat die stuurgroep daarvan de eindverantwoordelijkheid draagt.

Deze laatste bepaling wekt de indruk dat de stuurgroep, en niet de Vlaamse Milieumaatschappij, als de auteur van het rapport beschouwd moet worden. Dit wordt dan weer tegengesproken door de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat de eindverantwoordelijkheid berust bij de Vlaamse Milieumaatschappij.

Om verwarring te vermijden, verdient het aanbeveling de verschillende bepalingen van paragraaf 1 en de

memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

2. In paragraaf 1, tweede lid, wordt bepaald dat de Vlaamse Milieumaatschappij samenwerkingsverbanden kan aangaan "met andere instellingen".

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het ontwerp hiermee geen openbare instellingen, doch "wetenschappelijke instituten" beogen. Het verdient dan ook aanbeveling de term "instellingen" door de term "wetenschappelijke instellingen of instituten" te vervangen.

3. Paragraaf 3 legt aan bepaalde besturen een plicht tot samenwerking op. Mede gelet op de opsomming die ter zake in de memorie van toelichting wordt gegeven, redigere men de inleidende zin als volgt :

"De diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest, de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen en de personen die ...".

4. Volgens paragraaf 3 stellen de in die bepaling genoemde instanties en personen "alle informatie en kennis waarover zij beschikken en die van nut kan zijn voor het

opstellen van het milieurapport" ter beschikking van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Het komt de Raad van State voor dat die verplichting, door de algemeenheid van de formulering ervan, in een aantal gevallen een onevenredig zware last legt op de bedoelde instanties en personen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het door hen beoogde doel niet middels een minder ruim geformuleerde verplichting bereikt kan worden.

5. Men redigere paragraaf 4 als volgt :

"De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor de werking van de stuurgroep bedoeld in § 1 en de voorwaarden bepalen waaronder, overeenkomstig § 3, de informatie en de kennis aan de Vlaamse Milieumaatschappij ter beschikking worden gesteld".

Artikel 2.1.6.

Voor zover het opportuun geacht wordt om in de tekst van het decreet zelf te voorzien in een bekendmaking van het milieurapport, zou het beter zijn uitdrukkelijk te bepalen dat dit rapport ter kennis gebracht moet worden van de provincies en de gemeenten. Deze moeten hierop immers kunnen steunen voor het opmaken van het provinciaal, respectievelijk het gemeentelijk milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.7.

1. Artikel 2.1.7, § 1, tweede lid, bepaalt op grond van welke gegevens het gewestelijk milieubeleidsplan wordt opgesteld, en met welke aspecten het rekening houdt.

De Raad van State vraagt zich af of het nodig is zulks in de tekst van het decreet zelf te bepalen. De opstellers van het plan zullen, om aan het door de ontworpen regeling beoogde doel te beantwoorden, immers allicht nog met tal van andere gegevens rekening willen houden. De tekst van de genoemde bepaling kan de indruk wekken dat dit niet geoorloofd is.

2. Luidens paragraaf 3 omvat het milieubeleidsplan een actieplan.

De tekst van artikel 2.1.7 maakt niet duidelijk welke de andere onderdelen zijn die het milieubeleidsplan, naast het actieplan, bevat.

3. In paragraaf 3, 4°, komen de woorden "de maatregelen, de middelen, de instrumenten" voor.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke de precieze betekenis van die termen is.

Artikel 2.1.8.

1. In artikel 2.1.8, § 2, wordt verwezen naar artikel 96 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid.

De stellers van het ontwerp dienen ermee rekening te houden dat die decreetsbepaling thans opgeheven is (artikel 2 van het decreet van 15 juni 1994).

2. In verband met artikel 2.1.8, § 3, wordt verwezen naar de opmerkingen 4 en 5 bij artikel 2.1.5.

De woorden "rekening houdend met artikel 2.1.5, § 3" zijn bovendien niet duidelijk. Volgens de gemachtigde van de regering wordt met die woorden bedoeld dat de in artikel 2.1.8, § 3, vermelde instanties en personen niet noodzakelijk de informatie en de kennis ter beschikking moeten stellen die met toepassing van artikel 2.1.5, § 3, reeds ter beschikking van de Vlaamse Milieumaatschappij zijn gesteld. Het verdient aanbeveling de tekst in die zin te verduidelijken.

3. Men redigere paragraaf 4 als volgt :

"De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden waaronder, overeenkomstig § 3, de informatie en de kennis aan het planningsteam ter beschikking worden gesteld".

Artikel 2.1.9.

1. Volgens paragraaf 1 moet het ontwerp-plan "uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding van het milieubeleidsplan" aan de Vlaamse regering worden overgemaakt.

In het licht van de termijnen die, met betrekking tot de procedure van inspraak en advies, verder in de artikelen 2.1.9 en 2.1.10 worden bepaald, lijkt de termijn van acht maanden te kort. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het niet realistischer is in een langere termijn te voorzien, zodat het definitieve plan met de nodige zorgvuldigheid vastgesteld kan worden.

2. Volgens paragraaf 3 kan iedereen "bezwaren" tegen het ontwerp-plan indienen. In paragraaf 4 wordt echter bepaald dat de gemeenten de ingediende "opmerkingen" naar de Vlaamse Milieumaatschappij sturen.

"Bezwaren" zijn altijd ongunstige reacties, "opmerkingen" kunnen zowel gunstig als ongunstig zijn. Men schrijve dan ook telkens "bezwaren en opmerkingen", of (zoals in artikel 2.1.23, §§ 2 en 4) eenvoudig "opmerkingen".

3. Gelet op het bepaalde in paragraaf 7, is de tweede zin van paragraaf 5 overbodig. De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

4. Men vervange paragraaf 6, tweede lid, door de volgende bepaling :

"Wanneer een advies niet is verleend binnen de in het eerste lid bepaalde termijn, dient er geen rekening mee te worden gehouden".

5. Men redigere paragraaf 7 als volgt :

"De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de inspraakprocedure die in dit artikel is bepaald".

Artikel 2.1.10.

1. In de paragrafen 1 en 2 is sprake van de "ingebrachte (lees : ingediende) bezwaren".

Deze term kan behouden blijven, ook al wordt rekening gehouden met opmerking 2 bij artikel 2.1.9. De verplichting om te antwoorden kan immers beperkt worden tot de ongunstige reacties, d.i. de bezwaren. Het staat niettemin aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of de term "bezwaren" ook hier niet vervangen kan worden door "bezwaren en opmerkingen" of "opmerkingen".

2. Onder voorbehoud van het voorgaande wordt nog het volgende opgemerkt.

Volgens paragraaf 2 stelt de Vlaamse regering het definitieve milieubeleidsplan vast bij een met redenen omkleed besluit, en vermeldt zij daarin wat zij omtrent de ingebrachte (lees : ingediende) bezwaren en verstrekte adviezen heeft overwogen.

De memorie van toelichting preciseert in dit verband dat een gedetailleerde en gemotiveerde weerlegging van elk individueel advies of bezwaar niet vereist is.

Het is wenselijk dat die precisering in de tekst zelf van het decreet opgenomen zou worden. Voor de formulering ervan zou, wat de ingediende bezwaren betreft, rekening gehouden kunnen worden met de rechtspraak van de Raad van State in verband met het vaststellen van een definitief gewestplan : de bezwaarindiener moet in de motivering een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn die op zijn individueel bezwaar op begrijpelijke wijze van toepassing is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere particulier of op een advies of voorstel van een overheidsinstantie (1).

Artikel 2.1.11.

Artikel 2.1.11, § 1, regelt de deels indicatieve, deels bindende werking van het milieubeleidsplan.

---

(1) Zie, bijv., R.v.St., 25 april 1991, de Clippele, nr. 36.859; R.v.St., 4 juli 1991, de Villenfagne de Vogelsanck, nr. 37.430.

Ter zake kan, in verband met de verhouding tussen het gewestelijk milieubeleidsplan en de provinciale en gemeentelijke plannen, worden verwezen naar de algemene opmerking 1 bij titel 2, hoofdstuk 1.

Verder stelt de Raad van State vast dat de Vlaamse regering, krachtens de genoemde paragraaf, wanneer zij bepalingen van het actieplan als bindend aanwijst, meteen bepaalt "voor wie deze laatste bepalingen bindend zijn". In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de bindende werking slechts zou gelden ten aanzien van overheden, niet ten aanzien van de burgers. De gemachtigde van de regering heeft daarenboven verklaard dat de burger zich wel op de bepalingen van het plan zou kunnen beroepen tegen de overheid. Het komt de Raad van State voor dat de aldus gegeven toelichtingen een nadere uitwerking behoeven, en dat de preciseringen omwille van de rechtszekerheid in de tekst zelf van het decreet opgenomen moeten worden.

Artikel 2.1.13.

Dit artikel omschrijft de minimuminhoud van het milieujaarprogramma. Drie onderdelen worden opgesomd : stand van uitvoering van het milieubeleidsplan (1°), te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen (2°), en begrotingsraming (3°).

Volgens de memorie van toelichting moet in het milieujaarprogramma bovendien worden aangegeven "in welke mate er afgeweken wordt van het milieubeleidsplan". De memorie preciseert verder onder welke voorwaarden er afgeweken kan worden.

De tekst van artikel 2.1.13 doet echter niet blijken van zulke afwijkingsmogelijkheid. De tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting dienen dan ook met elkaar in overeenstemming te worden gebracht. Gelet op de verklaring van de gemachtigde van de regering, volgens welke het milieujaarprogramma niet mag afwijken van het milieubeleidsplan, dienen de desbetreffende overwegingen uit de memorie van toelichting te worden weggelaten.

Artikel 2.1.15.

1. In verband met de verhouding tussen het gewestelijk milieubeleidsplan en het provinciaal milieubeleidsplan verwijst de Raad van State naar de algemene opmerking 1 bij titel 2, hoofdstuk 1.

2. In paragraaf 1, tweede lid, tweede en derde zin, schrijve men telkens "gewestelijk milieubeleidsplan" en "provinciaal milieubeleidsplan".

Artikel 2.1.16.

Volgens dit artikel stelt de bestendige deputatie het ontwerp-milieubeleidsplan op "volgens de procedure bepaald door de provincieraad".

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt evenwel dat het

de regering is, die de verordeningen neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Krachtens die bepaling komt het dus aan de Vlaamse regering toe om de procedure te bepalen voor het opstellen van een ontwerp van provinciaal milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.17.

1. Dit artikel voorziet in een regeling voor het vaststellen van het definitieve provinciaal milieubeleids-plan.

Er dient opgemerkt te worden dat artikel 2.1.23 in een meer uitgewerkte regeling voorziet voor het vaststellen van het definitieve gemeentelijk milieubeleidsplan. De Raad van State ziet niet in waarom de regeling ook voor het provinciaal plan niet meer uitgewerkt zou kunnen zijn.

2. Artikel 2.1.17, § 2, bepaalt dat het ontwerp van provinciaal milieubeleidsplan wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek "waarvan de modaliteiten door de provincieraad worden bepaald".

Om de reden uiteengezet in de opmerking bij artikel 2.1.16, staat het aan de Vlaamse regering om de bedoelde modaliteiten te bepalen.

3. Volgens artikel 2.1.17, § 4, kan de Vlaamse regering bepalingen van een provinciaal milieubeleidsplan schorsen.

Het ontwerp laat na te bepalen wat er na zulke schorsing kan of moet gebeuren. Aangezien de schorsing een essentieel voorlopige maatregel is, dient het ontwerp op dit punt aangevuld te worden.

Artikel 2.1.18.

Artikel 2.1.18 bepaalt dat het provinciaal milieubeleidsplan "geldt voor de provincie, de gemeenten op haar grondgebied en de instellingen die eronder ressorteren".

Zoals die bepaling geformuleerd is, wekt zij de indruk dat het provinciaal plan, ten aanzien van de in die bepaling genoemde besturen en instellingen, in al zijn onderdelen verbindend is. Zulks lijkt echter niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp, gelet op het bepaalde in artikel 2.1.15, § 2.

Voor zover artikel 2.1.18 niet een loutere herhaling vormt van artikel 2.1.15, § 2 - in welk geval het geschrapt moet worden -, dient het in ieder geval de bedoeling van de stellers duidelijker tot uiting te brengen.

Artikel 2.1.19.

1. Men redigere deze bepaling als volgt :

"De Vlaamse regering kan aan de provincies een subsidie toekennen voor het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan. Zij bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor".

2. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of artikel 2.1.19 niet aangevuld moet worden met een bepaling in de zin van die van artikel 2.1.25, § 2. Men houde dan wel rekening met de opmerking 2 die de Raad van State met betrekking tot artikel 2.1.25 zal maken.

Artikel 2.1.20.

1. Dit artikel bepaalt dat de bestendige deputatie, ter uitvoering van het provinciaal milieubeleidsplan, jaarlijks een milieujaarprogramma kan vaststellen.

In het ontwerp wordt niet bepaald wat onder zulk provinciaal milieujaarprogramma verstaan moet worden. Artikel 2.1.20 dient op dit punt nader uitgewerkt te worden.

Daarbij zou aansluiting gezocht kunnen worden met artikel 2.1.26, § 2, dat de minimuminhoud van het gemeentelijk milieujaarprogramma bepaalt.

2. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of artikel 2.1.20 niet aangevuld moet worden met bepalingen in de zin van die van artikel 2.1.27.

Artikel 2.1.21.

1. In verband met de verhouding tussen het gewestelijk milieubeleidsplan, het provinciaal milieubeleidsplan en het gemeentelijk milieubeleidsplan, verwijst de Raad van State naar zijn algemene opmerking 1 bij titel 2, hoofdstuk 1.

2. In paragraaf 1, tweede lid, tweede en derde zin, schrijve men telkens "gewestelijk milieubeleidsplan", "provinciaal milieubeleidsplan" en "gemeentelijk milieubeleidsplan".

Artikel 2.1.23.

1. Artikel 2.1.23, § 2, bepaalt dat het ontwerp van gemeentelijk milieubeleidsplan wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek "waarvan de gemeenteraad de modaliteiten bepaalt".

Om de reden uiteengezet in de opmerking bij artikel 2.1.16, staat het aan de Vlaamse regering om de bedoelde modaliteiten te bepalen.

2. In paragraaf 3 vervange men het woord "consistentie" door het woord "verenigbaarheid".

3. Volgens artikel 2.1.23, § 6, kan de bestendige deputatie bepalingen van een gemeentelijk milieubeleidsplan schorsen.

Het ontwerp laat na te bepalen wat er na zulke schorsing kan of moet gebeuren. Aangezien de schorsing een essentieel voorlopige maatregel is, dient het ontwerp op dit punt aangevuld te worden.

Artikel 2.1.24.

Artikel 2.1.24 bepaalt dat het gemeentelijk milieubeleidsplan "geldt voor de gemeente en de instellingen die eronder ressorteren".

Zoals die bepaling geformuleerd is, wekt zij de indruk dat het gemeentelijk plan, ten aanzien van de gemeente en de eronder ressorteerde instellingen, in al zijn onderdelen verbindend is. Zulks lijkt echter niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp, gelet op het bepaalde in artikel 2.1.21, § 2.

Voor zover artikel 2.1.24 niet een loutere herhaling vormt van artikel 2.1.21, § 2 - in welk geval het geschrapt moet worden -, dient het in elk geval de bedoeling van de stellers van het ontwerp duidelijker tot uiting te brengen.

Artikel 2.1.25.

1. Men redigere paragraaf 1 als volgt :

"§ 1. De Vlaamse regering kan aan de gemeenten een subsidie toekennen voor het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan. Zij bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor".

2. Volgens paragraaf 2 kan de Vlaamse regering de gemeenten verplichten tot het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan, "na evaluatie van de gemeentelijke milieuplanning".

Het is niet duidelijk wat met het begrip "gemeentelijke milieuplanning" bedoeld wordt. Uit paragraaf 2 blijkt dat het niet gaat om een planning die reeds in een gemeentelijk milieubeleidsplan uitgewerkt is. Het ontwerp zou moeten preciseren waaruit die gemeentelijke planning dan wèl zou moeten blijken.

Artikel 2.1.26.

In paragraaf 2, 3°, dient ook het provinciaal milieubeleidsplan te worden vermeld. De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

Hoofdstuk 2. - Milieukwaliteitsnormen.

Artikel 2.2.2.

1. Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt dat elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen voor advies medegedeeld moet worden.

De bepaling in paragraaf 1, in fine, volgens welke de aldus gegeven adviezen niet bindend zijn, is overbodig en kan best geschrapt worden.

Het spreekt verder vanzelf dat de Vlaamse regering rekening moet houden met die adviezen. De bepaling van paragraaf 2, die zich ertoe beperkt dit te bevestigen, is overbodig en kan dus best eveneens geschrapt worden.

2. Volgens artikel 2.2.2, § 3, kan van de adviesprocedure worden afgeweken "als internationale verplichtingen het volgen van de in dit artikel vastgestelde procedure onmogelijk maken".

Zoals deze bepaling geformuleerd is, laat zij aan de Vlaamse regering een zeer ruime beoordelingsvrijheid en leidt zij tot rechtsonzekerheid. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het ontwerp een toestand voor ogen hadden waarbij de Vlaamse regering door een termijn gebonden zou zijn om uitvoering te geven aan een Europese of internationale verplichting. De bepaling van

paragraaf 3 zou in die zin geëxpliciteerd kunnen worden. In de mate van het mogelijke zou tevens gepreciseerd moeten worden in welke omstandigheden een zodanige termijn geacht moet worden het volgen van de procedure "onmogelijk" te maken.

Artikel 2.2.3.

1. De bepalingen van de paragrafen 1, 2 en 3, eerste lid, kunnen in één paragraaf ondergebracht worden.

2. Artikel 2.2.3, § 3, tweede lid, bepaalt dat, wanneer de Vlaamse regering voornemens is bijzondere milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor gebieden die grenzen aan buurstaten of andere Gewesten, zij vooraf overleg pleegt met de bevoegde autoriteiten van deze Staten of Gewesten, "eventueel in aanwezigheid van de Europese Commissie".

Zoals deze bepaling geformuleerd is, lijkt het voorafgaand overleg geen dwingend vormvereiste uit te maken. Zo de stellers van het ontwerp het overleg als voorwaarde voor de wettigheid van een besluit als bedoeld in artikel 2.2.3, § 3, tweede lid, beschouwen, dient die bepaling anders te worden geredigeerd.

De woorden "eventueel in aanwezigheid van de Europese Commissie" zijn overbodig, en kunnen dus best weggelaten worden.

Artikel 2.2.4.

1. De indeling van dit artikel in paragrafen is overbodig.

2. Het onderscheid tussen richtwaarden en streefwaarden is, wat de bindende kracht ervan betreft, volstrekt onduidelijk. Zoals de paragrafen 3 en 4 zijn geformuleerd, lijkt het om kwaliteitsnormen te gaan die dezelfde indicatieve waarde hebben.

De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het in die omstandigheden wel zinvol is het bedoelde onderscheid te handhaven.

Artikel 2.2.5.

Artikel 2.2.5, § 1, bepaalt dat de "werkelijke kwaliteit" van een bepaald onderdeel van het milieu in bepaalde gevallen van rechtswege als richtwaarde (eerste lid) geldt en krachtens een beslissing van de Vlaamse regering als grenswaarde kan gelden (tweede lid).

In zoverre uit de bepaling van het eerste lid volgt dat de "werkelijke kwaliteit" voorrang heeft boven de door de Vlaamse regering vastgestelde milieukwaliteitsnormen, beantwoordt zij niet aan het vereiste van de rechtszekerheid. Het algemeen beginsel van de rechtszekerheid vereist immers dat een door de overheid vastgestelde norm slechts vervangen kan worden door een norm die uitdrukkelijk door de bevoegde overheid vastgesteld wordt, en

dat de vervangende norm op dezelfde wijze bekendgemaakt wordt als de vervangen norm. Een bij verordening vastgestelde norm doen wijken voor een feitelijk gegeven, is met het voorgaande onverenigbaar.

Artikel 2.2.7.

1. Artikel 2.2.7 bevat bepalingen in verband met een "herstelprogramma", opgesteld door de Vlaamse regering of een door haar aangewezen bestuur of instelling.

De draagwijdte van dit programma is dubbelzinnig. Als een grenswaarde overschreden is, volgt uit de bindende kracht van die grenswaarde zelf (artikel 2.2.4, § 2) dat de overschrijding of het risico van een nieuwe overschrijding ongedaan gemaakt moet worden. Het wekt dan ook verwondering dat de Vlaamse regering zich ertoe zou mogen beperken een programma op te zetten dat maatregelen omschrijft die genomen "zouden" moeten worden (paragraaf 2, 2°) en dat een termijn kan bepalen, waarin de overschrijding blijkbaar nog getolereerd wordt (paragraaf 2, 4°).

Een programma als bedoeld in artikel 2.2.7 is slechts verenigbaar met de bindende kracht van de door de Vlaamse regering vastgestelde grenswaarden, in zoverre het wensen zou formuleren ten aanzien van andere overheden dan die van het Vlaamse Gewest (zie paragraaf 2, 3°). Het is echter de vraag of het zinvol is om uitdrukkelijk in het uitwerken van een dergelijk programma te voorzien, en of het niet beter is om zulks over te laten aan het gewone overlegbeleid van de betrokken overheden van het Vlaamse Gewest.

2. Onder voorbehoud van de voorgaande opmerking schrijve men in paragraaf 2, 1°, "bronnen van betekenisvolle verontreiniging" in plaats van "betekenisvolle bronnen van verontreiniging".

Het begrip "betekenisvol" doet bovendien een interpretatieprobleem rijzen. De Raad van State verwijst in dit verband naar opmerking 1 bij artikel 2.2.8.

3. Onder voorbehoud van opmerking 1 dienen de stellers van het ontwerp na te gaan of de woorden "van milieubouw en natuurontwikkeling", in paragraaf 2, 2°, geen nodeloze beperking van de te nemen maatregelen met zich brengen.

4. Onder voorbehoud van opmerking 1 wordt, wat artikel 2.2.7, § 3, betreft, gesuggereerd om de woorden "eventueel in aanwezigheid van de Europese Commissie", die overbodig zijn, weg te laten.

5. Paragraaf 4, die zich ertoe beperkt te verwijzen naar een verplichting die desgevallend reeds bij Europees-rechtelijke bepalingen is opgelegd, is overbodig. Die paragraaf wordt dan ook best weggelaten.

6. Onder voorbehoud van opmerking 1 vervange men in paragraaf 5 de woorden "de met het opstellen van het herstelprogramma belaste instelling" door "de Vlaamse

regering of een door haar aangewezen bestuur of instelling". De aldus voorgestelde termen sluiten beter aan bij paragraaf 1.

Artikel 2.2.8.

1. In de paragrafen 3 en 4 wordt in bepaalde verplichtingen voorzien ten aanzien van de exploitanten van "belangrijke", respectievelijk "betekenisvolle" bronnen van verontreiniging (lees : exploitanten van bronnen van "belangrijke", respectievelijk "betekenisvolle" verontreiniging).

Het ontwerp bepaalt niet wat onder die begrippen verstaan moet worden, noch welke overheid desgevallend bevoegd is om de bedoelde bronnen van verontreiniging aan te wijzen. Het ontwerp zou op die punten aangevuld moeten worden.

2. Onverminderd de voorgaande opmerking, redigere men paragraaf 4 als volgt :

"Gedurende de alarmfase nemen de exploitanten en de daartoe bevoegde overheden, met betrekking tot de bronnen van betekenisvolle verontreiniging, de veiligheidsmaatregelen zoals die door de Vlaamse regering zijn bepaald met inachtneming van de ernst van de situatie".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST, P. LEMMENS,	staatsraden,
	J. GIJSSELS, A. ALEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
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.