

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 27 juni 1996 door de Vlaamse minister van Economie, KMO, Landbouw en Media verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "aangaande de trekkingsrechten in het kader van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning", heeft op 2 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, van 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 :

"Dit ontwerp van besluit wordt genomen in uitvoering van artikel 20 van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning. Met dit decreet beoogt de Vlaamse regering een geordende afbouw van de grindwinning in Limburg in het kader van haar beleid vastgesteld in de goedgekeurde beleidsnota van 2 augustus 1990 als resultaat van de ronde-tafelconferenties.

Volgens dit decreet moet de Vlaamse regering trekkingsrechten verlenen in de nieuwe grindwinningsgebieden aan de houders van een productiequotum. Deze nieuwe grindwinningsgebieden werden aangeduid op het gewestplan van 1 juni 1995. Van de elf producenten waaraan een trekkingsrecht moet worden toegekend is (er) nog slechts één producent die over vergunde ontginningsgronden beschikt in een oud grindwinningsgebied. De andere producenten ontginnen geen grind meer, doch trachten hun bedrijf en hun markt in stand te houden door hun grondstoffen (onbewerkte en ongewassen grind) aan te kopen in Nederland of bij hun concurrenten in de berggrind.

Opdat de nieuwe grindwinningsgebieden in exploitatie zouden kunnen genomen worden, moeten de producenten over de nodige vergunningen beschikken. Deze vergunningen kunnen slechts worden afgeleverd en rechtsgeldig worden aangevraagd indien zij ook over trekkingsrechten beschikken. De trekkingsrechten zijn bijgevolg absoluut prioritair voor de Vlaamse regering om haar beleid verder uit te voeren en de sector te vrijwaren van een nakende ineerstorting".

*

* *

.../...

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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Luidens artikel 20, § 1, eerste lid, van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning wordt aan de houders van een met toepassing van artikel 16 van dat decreet toegewezen productiequotum (1), een trekkingsrecht verleend op de gebieden die overeenkomstig artikel 19 worden ondergebracht bij de effectieve grindwinningsgebieden of uitbreidingsgebieden, rekening houdend met het hun toegewezen productiequotum.

Paragraaf 2 van het voornoemde artikel 20 draagt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid op om de uitoefening van de trekkingsrechten te regelen en nieuwe grindwinningsgebieden binnen de reservezones toe te wijzen aan de houders van vergunningen voor de exploitatie van grind die hun trekkingsrecht hebben uitgeoefend.

(1) Zie het besluit van de Vlaamse regering van 29 november 1995 houdende vastlegging van het totaal productiequotum voor grindwinning voor 1996 en 1997.

Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de voormelde bepalingen van artikel 20 van het decreet van 14 juli 1993, wat de nieuwe grindwinningsgebieden "Boterakker" en "Meerheuvel" betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

In het ontworpen besluit moet worden aangegeven van welke overheid het uitgaat. Men late de aanhef derhalve voorafgaan door de woorden "De Vlaamse regering,".

Artikel 1.

Men vervange in de bepaling sub 2° het woord "quotum" door de in het decreet van 14 juli 1993 (artikel 16 e.v.) gehanteerde term "productiequotum".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 4 en 5 van het ontwerp.

Artikel 3.

Dit artikel strekt ertoe de trekkingsrechten betreffende de grindwinningsgebieden "Boterakker" en "Meerheuvel" toe te wijzen aan de onderscheiden grind-exploitanten. Een dergelijke bepaling, die een louter individuele beschikking inhoudt, mist het normatief karakter dat vereist is opdat de afdeling wetgeving er kennis zou kunnen van nemen.

.../...

Artikelen 6 tot 9.

Luidens artikel 6 kunnen de exploitanten die over een trekkingsrecht beschikken "dit recht slechts uitoefenen wanneer zij zich hebben verenigd in samenwerkingsverbanden waaraan de GOM in principe concessierechten verleent".

Volgens de laatste volzin van artikel 6 "(kan) één exploitant ... hierbij gelijkgesteld worden met een samenwerkingsverband".

Krachtens de bepalingen van de artikelen 7 tot 9 van het ontwerp worden in principe alleen aan dergelijke samenwerkingsverbanden concessies verleend en moet de grindwinning worden geëxploiteerd overeenkomstig een werkplan dat door het samenwerkingsverband wordt opgesteld.

De vraag rijst of de regering, in de bepaling van artikel 20, § 2, van het decreet van 14 juli 1993 luidens welke zij de uitoefening van de trekkingsrechten "regelt", de vereiste rechtsgrond vindt om de exploitanten te verplichten zich te verenigen in samenwerkingsverbanden. Bij het onderzoek van die vraag lijken de bepalingen van het decreet van 14 juli 1993 te moeten worden betrokken die aan degenen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet houder waren van een exploitatievergunning, een recht verlenen op trekkingsrechten (artikel 16 juncto artikel 20, § 1), evenals de bepaling van artikel 18, eerste lid, 3º, luidens welke de GOM een concessieovereenkomst sluit "met de exploitant".

.../...

Bovendien kan de vraag worden opgeworpen of de door het ontwerp principieel opgelegde verplichting geen aantasting inhoudt van de door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (artikel 11) en de Grondwet (artikel 27) gewaarborgde vrijheid van vereniging, die ook de vrijheid inhoudt om zich niet te verenigen.

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering wordt met betrekking tot artikel 6 van het ontwerp volgende commentaar gegeven :

"Om de uitoefening van alle trekkingsrechten in een gebied op een gecoördineerde en goed georganiseerde wijze te laten verlopen wordt in dit artikel een belangrijke beperking opgenomen. Het is niet mogelijk en ook niet wenselijk om aan iedere houder van een trekkingsrecht in een gebied de precieze lokalisatie voor de uitoefening van zijn recht aan te duiden. Hierdoor zou het gebied te sterk worden verkaveld en zou worden ingegrepen op de organisatie van de uitbating. Nochtans moeten met het oog op de rationele aanwending van alle installaties en de gezamenlijke beoordeling van de uitbatingsactiviteiten, op het vlak van milieuhinder, in eenzelfde gebied, toch een aantal voorwaarden worden gesteld.

Een zekere vorm van samenwerking is noodzakelijk zowel met betrekking tot de ruimtelijke verdeling van het gebied als met betrekking tot de gezamenlijke uitoefening van hun activiteiten. Daarom wordt in dit artikel gesteld dat de ontginning slechts kan gebeuren in samenwerkingsverbanden. ... Het aantal samenwerkingsverbanden dat kan toegelaten worden om rationeel en efficiënt te ontginnen, hangt af van de timing van de productie en de grootte van de samenwerkingsverbanden;

Eén enkele exploitant kan eventueel voldoende groot zijn om, naast andere exploitanten verenigd in een samenwerkingsverband, toch rationeel te ontginnen".

.../...

In de commentaar bij artikel 7 van het ontwerp wordt daaraan nog het volgende toegevoegd :

"... (het lijkt) logisch dat de GOM ... oordeelt of de voorgestelde uitbating van het gebied en de samenwerkingsverbanden beantwoorden aan het vooropgestelde doel dat door artikel 6 wordt beoogd, namelijk een rationele en goed gecoördineerde uitbating voor alle houders van een trekkingsrecht in het gebied.

....

De houder van een klein trekkingsrecht mag ... een globale oplossing tot samenwerking in een gebied niet blokkeren door te weigeren om toe te treden in een samenwerkingsverband. Ook mag een samenwerkingsverband een houder van een trekkingsrecht niet weren ... met de bedoeling een efficiënte exploitatie onmogelijk te maken. De GOM moet hierover bij de toekenning van de concessierechten waken en zij kan, in het kader van haar doelstellingen, derhalve beslissen om voor een bepaald gebied geen concessierechten toe te kennen".

De aldus verwoorde doelstellingen zouden evenzeer kunnen worden bereikt indien de ontworpen regeling in die zin zou worden omgewerkt dat de GOM wordt gemachtigd om, bij de vaststelling van de voorwaarden waaronder ze een concessieovereenkomst sluit, rekening te houden met de bedrijfseconomische en milieutechnische vereisten voor een rationele exploitatie van de grindwinningsgebieden, en dat de exploitanten de mogelijkheid wordt geboden - niet de verplichting wordt opgelegd - om zich in samenwerkingsverbanden te verenigen teneinde te voldoen aan die vereisten. Een aldus omgewerkte regeling zou beter kunnen worden ingepast in de hiervoren vermelde decretale bepalingen en zou geen bezwaren oproepen wat de bestaanbaarheid ervan met de vrijheid van vereniging betreft.

.../...

Artikel 10.

Luidens dit artikel zou het ontworpen besluit in werking treden op 30 juni 1996. De gemachtigde heeft verklaard dat het geenszins de bedoeling is de ontworpen regeling te laten terugwerken. De voornoemde datum dient derhalve te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
de Heer :	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.