KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 oktober 1996 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu", heeft op 29 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd "op grond van de internationale verplichtingen alsmede op grond van de noodzaak tot decretale onderbouwing van een aantal lopende initiatieven (o.m. regionale landschappen en beheersovereenkomsten), evenals de totstandkoming van het ecologisch netwerk in relatie tot het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen".

*
* *

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Blijkens de bij de adviesaanvraag gevoegde notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 24 juli 1996, werd het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet op voormelde datum principieel goedgekeurd (mits tegemoet gekomen werd aan de voorwaarden vermeld in het begrotingsakkoord en op voorwaarde dat een technisch nazicht werd doorgevoerd), en werd de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu gemachtigd over het voorontwerp het aanvullend advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), van de Milieu- en Natuurraad van

Vlaanderen (MINA-raad) en van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud (1), en om vervolgens, het dringend (binnen een termijn van 10 dagen uit te brengen) advies te vragen van de Raad van State op voorwaarde dat de tekst, na de eerstgenoemde adviezen, dezelfde bleef als principieel goedgekeurd.

De aanvullende adviezen werden gegeven op 21 en 29 augustus 1996 door de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, op 12 september 1996 door de MINA-raad, en op 18 september 1996 door de SERV.

Hoewel in die adviezen (inzonderheid in het advies van de MINA-raad) een diepgaand onderzoek werd gewijd aan de ontworpen regeling en een belangrijk aantal - soms fundamentele - opmerkingen werden gemaakt, heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu, volgens de gemachtigde kabinetsmedewerker, beslist geen wijzigingen aan te brengen in de tekst van het voorontwerp.

De minister heeft vervolgens, met een brief van 24 oktober 1996, onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid, aan de Raad van State gevraagd advies te verstrekken binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn.

---

(1) De Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud had een eerste advies gegeven op 5 april 1995, de SERV op 14 april 1995 (zij het dat geen consensus werd bereikt) en de MINA-raad op 20 juli 1995. De tekst van het voorontwerp werd vervolgens grondig herwerkt.

2. Vooraleer het werd vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, voorzag artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alleen in de mogelijkheid voor de overheid om "in spoedeisende gevallen" om mededeling van het advies van de afdeling wetgeving te vragen binnen een termijn van drie dagen (of binnen een termijn van ten hoogste acht dagen in het in artikel 2, § 4, bedoelde geval)(eerste lid). Het verzoek om spoedbehandeling diende met bijzondere redenen omkleed te zijn (tweede lid).

Sedert 1 oktober 1996 (datum van inwerkingtreding van de wet van 4 augustus 1996) regelt artikel 84 op algemene wijze de termijnen waarbinnen de afdeling wetgeving de adviesaanvragen moet onderzoeken en haar advies moet meedelen.

Krachtens die nieuwe regeling worden de advies-aanvragen in principe onderzocht in de volgorde van de inschrijving ervan op de rol (eerste lid, inleidende zin).

Van die principiële regeling kan in twee gevallen worden afgeweken :

- de voorzitter van de federale en de gemeenschaps- of de gewestassemblées, de Ministerraad en de gemeenschaps- of gewestregeringen ... kunnen met name vragen dat het advies wordt meegedeeld binnen een termijn van ten hoogste één maand (eerste lid, 1°);

- bovendien kan de overheid, "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" vragen dat het advies wordt meegedeeld binnen een termijn van ten hoogste drie dagen (of binnen een termijn van ten hoogste acht dagen in het geval bedoeld in artikel 2, § 4); in dit geval wordt de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen in de aanhef van de verordening (eerste lid, 2°).

Luidens het tweede lid van het nieuwe artikel 84 mag, wanneer met toepassing van het eerste lid, 2°, verzocht wordt om spoedbehandeling, het advies van de afdeling wetgeving zich beperken tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

3. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 augustus 1996 (1) werd tot de hiervoren omschreven nieuwe regeling besloten, eensdeels, omdat "voortdurend gebruik (wordt) gemaakt" van de mogelijkheid om de spoedbehandeling (binnen een termijn van drie dagen) te vragen, hoewel die mogelijkheid "bedoeld was als uitzondering" en, anderdeels, omdat "een gebruik ontstaan (is) waarbij de steller van het ontwerp niet vraagt om het advies binnen de in artikel 84 voorgeschreven termijnen (inzonderheid van

---

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 1 - 321/1, p. 13; zie ook verslag van de bevoegde Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 1 - 321/6, p. 24.

drie dagen) mee te delen, maar wel binnen een termijn die hij bepaalt : tien dagen, een maand, twee maanden of vóór een vastgestelde datum".

Volgens de memorie van toelichting "(hebben) deze praktijken en gebruiken ... negatieve gevolgen, niet alleen voor de organisatie van de afdeling wetgeving ..., maar vooral voor de kwaliteit van de adviezen ...".

Uit de memorie van toelichting blijkt voorts dat, naar de bedoeling van de wetgever, de toepassing van artikel 84, eerste lid, 1° en 2°, de uitzondering moet blijven en dat de door die bepalingen opgelegde vormvereisten er inzonderheid toe strekken om het gebruik van die uitzonderingsprocedures af te remmen en om misbruiken te sanctioneren.

3.1. Zo is de verplichting om in de aanhef van reglementaire besluiten de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag over te nemen, door de wetgever bedoeld om mogelijke misbruiken te sanctioneren. In de memorie van toelichting wordt immers gesteld dat dit vereiste "de afdeling administratie van de Raad van State toelaat om, in geval van een beroep tot nietigverklaring, na te gaan of de hoogdringendheid ... in de aanhef van de regelgevende akte die voor haar wordt aangevochten, terecht werd ingeroepen ... en om deze akten te sanctioneren wat betreft de aspecten die de (afdeling wetgeving van de) Raad van State niet heeft kunnen onderzoeken" (1).

---

(1) Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 1 - 321/1, pp. 14-15.

3.2. Ook de aan de afdeling wetgeving geboden mogelijkheid om haar advies te beperken tot de in artikel 84, tweede lid, bedoelde aspecten, blijkt door de wetgever te zijn bedoeld als een middel om het aantal aanvragen om spoedbehandeling (binnen een termijn van drie dagen) af te remmen. In de memorie van toelichting wordt in dat verband gesteld dat "de stellers van de ontwerpen, wanneer zij artikel 84, (eerste lid), 2°, van de gecoördineerde wetten inroepen, zich bewust (moeten) zijn van de beknoptheid van de raadpleging, die in principe slechts betrekking heeft op enkele aspecten die zijn opgesomd in de wet" (1).

3.3. Blijkens de memorie van toelichting is het voorschrift van artikel 84, eerste lid, 1°, luidens hetwelk de aanvragen om advies binnen een termijn van één maand moeten worden ingediend op verzoek van de Ministerraad of van de gemeenschaps- of gewestregeringen, en "niet op het verzoek van de Ministers afzonderlijk", eveneens bedoeld om "alle misbruik (van deze uitzonderingsprocedure) te voorkomen" (2).

Dat voorschrift, dat weliswaar alleen uitdrukkelijk wordt vermeld voor de in 1° van artikel 84, eerste lid, bedoelde adviesaanvragen (advies te geven binnen een termijn van één maand), moet logischerwijze - en a fortiori - ook gelden voor de in 2° bedoelde aanvragen (advies te geven binnen een termijn van drie dagen). (Wat de gewest- en gemeenschapsregeringen betreft, volgt die verplichting

---

(1) Ibidem.

(2) Ibidem.

overigens reeds uit de in artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen opgenomen regel van de collegiale besluitvorming).

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de Vlaamse minister van Leefmilieu ten onrechte heeft gemeend door de beslissing van de Vlaamse regering van 24 juli 1996 gemachtigd te zijn om over het voorliggende voorontwerp advies te vragen binnen een termijn van drie dagen. Op grond van die beslissing van de regering kon hij eventueel wel de toepassing vragen van artikel 84, eerste lid, 1° (advies te verstrekken binnen één maand).

Indien de Vlaamse regering over het voorontwerp een advies wenst binnen drie dagen - wat gelet op de complexiteit van de ontworpen regeling te betreuren zou zijn -, dient ze daartoe een uitdrukkelijke beslissing te nemen, na vooraf vastgesteld te hebben dat het geval spoedeisend is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	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. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.