

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 14 maart 1997 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de vaststelling van het milieubeleidsplan overeenkomstig artikel 2.1.10, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 en 20 mei 1997, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 2.1.10, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid stelt de Vlaamse regering het gewestelijk milieubeleidsplan vast bij een met redenen omkleed besluit en vermeldt zij daarin in het algemeen wat zij omtrent de - overeenkomstig artikel 2.1.9 van dat decreet - ingediende opmerkingen en verstrekte adviezen heeft overwogen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan het voornoemde artikel 2.1.10, § 2.

Luidens artikel 1 van het ontwerp "(stelt) de Vlaamse regering ... het milieubeleidsplan voor de planperiode 1997-2001 (vast) zoals aangegeven in de bijlage I, mits de aanpassingen vervat in bijlage III en de aanvulling met een titel II vervat in bijlage IV bij dit besluit".

Luidens artikel 2 zijn de bepalingen van het milieubeleidsplan indicatief, behoudens de bepalingen van titel II die als bindend zijn aangeduid.

Artikel 3 bepaalt dat iedere minister, voor de tot zijn bevoegdheid behorende bepalingen, instaat voor de uitvoering van het milieubeleidsplan, en artikel 4 belast de minister bevoegd voor Leefmilieu, Waterbeleid en Landinrichting met de coördinatie van de uitvoering van het milieubeleidsplan.

.../...

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Zoals blijkt uit het hiervoren aangehaalde artikel 1 van het ontwerp, is de aan de Raad van State voorgelegde tekst kennelijk niet de definitieve versie van het milieubeleidsplan, doch slechts een werkdocument. De in dat artikel 1 bedoelde "aanpassingen" - die, in tegenstelling tot wat wordt gesteld in artikel 1, niet zijn opgenomen in een bijlage III bij het ontwerp, maar in een bijlage II bij de "nota aan de leden van de Vlaamse regering" - betreffen volgens die nota "typefouten, technische wijzigingen ... en actualisaties". Die aanpassingen zullen derhalve in de definitieve versie van het milieubeleidsplan moeten worden geïntegreerd, en niet als bijlage bij dat plan worden gevoegd. Hetzelfde geldt voor "titel II" van het plan (bijlage III bij de nota aan de leden van Vlaamse regering) : die titel moet integraal deel uitmaken van het plan en hoort niet thuis in een bijlage.

Een dergelijke onafgewerkte tekst kan niet worden aangemerkt als een "ontwerp" van besluit, in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Om die reden alleen reeds is de adviesaanvraag niet ontvankelijk.

2. Belangrijker voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag is evenwel de vraag of de bepalingen van het milieubeleidsplan, inzonderheid die welke als "bindend" zijn aangeduid, van verordenende aard zijn en of het ontworpen besluit derhalve een "reglementair" besluit is in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

.../...

2.1.1. Artikel 2.1.7, §§ 2 en 3, van het decreet van 5 april 1995 luidt als volgt :

"§ 2. Het (gewestelijk milieubeleids)plan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd.

§ 3. Het plan omvat een actieplan dat ten minste bevat :

- 1° de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu en met name de vooropgestelde milieukwaliteitsnormen en de termijnen waarbinnen ze dienen te worden bereikt;
- 2° de aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere beschermings- of beheersmaatregelen behoeft;
- 3° de daartoe vereiste beperking van milieubelasting, sanering of herstel van het milieu;
- 4° de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om deze doelstellingen te bereiken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden."

Luidens artikel 2.1.11, § 1, van het decreet zijn de bepalingen van het milieubeleidsplan "indicatief", behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als "bindend" zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor 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 en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu.

.../...

Artikel 2.1.10, § 4, ten slotte schrijft voor dat het plan bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ter inzage ligt bij de provincies en de gemeenten.

2.1.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 5 april 1995 wordt benadrukt dat "het niet de bedoeling (is) dat (de bindende bepalingen van) het plan rechtstreeks de rechtsonderhorigen zou(den) verbinden", doch dat het plan alleen "onrechtstreeks ... voor de burgers van belang (zal) zijn, nu verwacht mag worden dat de administratieve overheden het zullen toepassen en, gebruik makend van de verschillende bevoegdheden die hen in andere, sectorale wetten en decreten zijn toegekend, de maatregelen zullen treffen die in het plan worden vooropgesteld".

Voorts wordt erop gewezen dat "de verbindende, respectievelijk indicatieve draagwijdte van het milieubeleidsplan wezenlijk verschilt van de verordenende kracht die door het decreet van 2 juli 1981 werd toegekend aan het Afvalstoffenplan" en dat het milieubeleidsplan - in tegenstelling tot het afvalstoffenplan - een zwakke "externe werking" heeft, welke externe werking "maar tot stand (komt) naarmate de maatregelen die in het plan voorzien worden effectief uitvoering krijgen".

Ten slotte wordt in verband met de door de regering als bindend aangewezen bepalingen van het actieplan nog gesteld dat "de Vlaamse regering er de voorkeur aan (geeft) om de binding van de burger te bewerkstelligen door de meer

.../...

klassieke juridische instrumenten als daar zijn : verordeningen, vergunningen, heffingen, retributies, milieubeleidsovereenkomsten" (1).

2.1.3. Als "bindende bepalingen van het actieplan" worden in bijlage III bij de nota aan de leden van de regering 70 "acties" en "initiatieven" opgesomd.

Het gaat bijvoorbeeld om :

- "Het voeren van een actief stimuleringsbeleid voor de vervanging van ozonafbrekende stoffen" (actie 1);
- "Een actieplan voor de reductie van de CH₄-emissies opmaken en uitvoeren" (actie 7);
- "Een reglementering opstellen voor de beperking van de VOS-emissies van op- en overslagactiviteiten" (initiatief 11);
- "De emissiegrenswaarden voor verbrandingsprocessen verstrengen" (initiatief 19);
- "Een actief beleid uitwerken en opstarten rond preventie en verwijdering van asbesthoudende stoffen" (actie 33);
- "De voorwaarden bepalen voor het aanwenden van afvalstoffen als secundaire grondstoffen" (actie 45);

(1) Parl. St., Vl. Raad, 1994-95, nr. 718/1, p. 50.

- "Een overlegstructuur op niveau Vlaanderen voor integraal waterbeheer opzetten" (actie 129);
- "De verdere realisatie van het voorontwerp decreet milieubeleid" (initiatief 150); enz. ...

2.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben; ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt (1). Het gaat m.a.w. om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle staatsburgers of op een hele categorie van staatsburgers (2). Het criterium van de "algemeenheid", dat de besluiten kenmerkt waarbij de uitvoerende macht haar verordenende bevoegdheid uitoefent, is hetzelfde als dat waarnaar wordt verwezen in de wetgeving betreffende de bekendmaking van wetten en verordeningen (3).

(1) Mast, A. en Dujardin, J., Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Brussel, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, nr. 771, blz. 721-722.

(2) R.v.St., arrest Holemans, nr. 869, van 8 mei 1951.

(3) Conclusie van Procureur-generaal Hayoit de Termicourt vóór Cass., 5 december 1957, Pas., 1958, I, (357), 358; noot van J. De Meyer onder R.v.St, 20 mei 1949, R.W., 1949-50, (318), 322.

De bindend verklaarde bepalingen van het in het milieubeleidsplan opgenomen actieplan beantwoorden niet aan die definities en criteria.

Zowel uit de hiervoren sub 2.1.1 aangehaalde bepalingen van het decreet van 5 april 1995, als uit de sub 2.1.2 geciteerde gedeelten van de memorie van toelichting, blijkt immers dat de bepaling van artikel 2.1.11, § 1, van het decreet, waarbij aan de Vlaamse regering de bevoegdheid wordt verleend om bepalingen van het actieplan als bindend aan te wijzen, niet gelijkgesteld kan worden met een opdracht van verordenende bevoegdheid.

Zoals integendeel duidelijk blijkt uit artikel 2.1.7, § 3, van het decreet, zijn die bepalingen van het actieplan loutere beleidsdoelstellingen voor de realisatie waarvan eventueel nog verordenende maatregelen genomen moeten worden. Die acties en initiatieven zijn overigens dermate algemeen en vaag geformuleerd, dat iedere direct-normatieve kracht eraan moet worden onzegd.

Bovendien zijn het geen regels die van toepassing zijn op alle burgers of op een hele categorie van burgers. Ze gelden integendeel alleen voor de overheden vermeld in artikel 2.1.11, § 1, van het decreet van 5 april 1995. Dat die bepalingen het karakter van algemeenheid missen dat kenmerkend is voor reglementaire bepalingen, wordt bevestigd door het voorschrift van artikel 2.1.10, § 4, krachtens hetwelk het plan alleen bij uittreksel moet worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

.../...

2.3. De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het milieubeleidsplan niet kan worden aangemerkt als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De adviesaanvraag is derhalve ook om die reden niet ontvankelijk.

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. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER