KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 december 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieu-beleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage", en op 25 februari 1999 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 2 maart 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt om spoedbehandeling verzocht "om reden dat het ontwerp de omzetting beoogt van twee Europese richtlijnen waarvan de uiterste datum 3 februari 1999 voor wat betreft de SEVESO II-richtlijn (96/82/EEG) en 13 maart 1999 voor wat betreft de MER-richtlijn (97/11/EEG) is. Gelet op de omzettingstermijn voor deze richtlijnen en gelet op de regeling van de werkzaamheden van de Commissie Leefmilieu, is het noodzakelijk dat het advies wordt gevraagd binnen de 3 dagen".

*
* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt 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.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet ertoe het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid aan te vullen met een titel (lees : een deel) (1) betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage.

Met de ontworpen bepalingen wordt de omzetting in het interne recht van het Vlaamse Gewest beoogd van, eensdeels, richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en, anderdeels, sommige bepalingen van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

BEVOEGDHEID

In zoverre met het ontwerp de omzetting wordt beoogd van de voornoemde richtlijn 96/82/EG (de zgn.

---

(1) Zie artikel 3 van het ontwerp.

Seveso-richtlijn) (1)(2), dient het volgende te worden opgemerkt.

Overeenkomstig artikel 92bis, § 3, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de federale overheid en de gewesten in ieder geval een samenwerkingsakkoord sluiten "voor de toepassing op federaal en gewestelijk vlak van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde regelen inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten". Luidens artikel 94, § 2, van de voornoemde bijzondere wet "blijven de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 januari 1989 voor iedere aangelegenheid bedoeld in artikel 92bis, §§ 2, 3 en 4, van kracht totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten".

Blijkens de parlementaire voorbereiding legt de aangehaalde bepaling van artikel 94, § 2, "aan de betrokken overheden een absolute verplichting op ... (het) status quo

---

(1) Deze richtlijn vervangt richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, en moest uiterlijk op 3 februari 1999 in de interne wetgeving zijn omgezet.

(2) Dit lijkt met name het geval te zijn voor de bepalingen van de ontworpen titels III (Veiligheidsrapportage) en IV (Gemeenschappelijke bepalingen betreffende milieueffect- en veiligheidsrapportage), partim.

te behouden zolang geen akkoord voor de betrokken aangelegenheid is gesloten" (1). Dit betekent m.a.w. dat noch de federale overheid, noch de gewesten eenzijdig wijzigingen kunnen aanbrengen in de op 1 januari 1989 bestaande regelingen die zijn vastgesteld ter omzetting van de Seveso-richtlijn. Die regelingen moeten van kracht blijven tot ze worden opgeheven, gewijzigd of vervangen door in een samenwerkingsakkoord vervatte regelingen.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de omzetting van de bepalingen van de Seveso-richtlijn inderdaad zal gebeuren bij een samenwerkingsakkoord. Een ontwerp van samenwerkingsakkoord "betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken" is opgesteld. Volgens de gemachtigde zal dat samenwerkingsakkoord voorzien in een delegatie van bepaalde bevoegdheden aan de gewesten. De bepalingen van de ontworpen titels III en IV (partim), vervat in het thans voor advies voorgelegde ontwerp, moeten als een uitvoering van de betrokken bepalingen van het samenwerkingsakkoord beschouwd worden.

In dit verband moet worden opgemerkt dat, zelfs in de hypothese dat het bedoelde samenwerkingsakkoord effectief wordt gesloten, nog zal moeten worden onderzocht of de in dat samenwerkingsakkoord toegepaste werkwijze verenigbaar kan worden geacht met het voornoemde artikel 94, § 2, van de bijzondere wet. De vraag rijst met name of die bijzondere-wetsbepaling niet vereist dat in het samenwerkingsakkoord

---

(1) Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 48. Zie ook Moerenhout, R. en Smets, J., De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, Deurne, Kluwer, 1994, nrs. 256 e.v.

zelf een volledig uitgewerkte regeling wordt opgenomen ter implementatie van de Seveso-richtlijn, en of die bepaling zich wel verdraagt met het procédé dat erin bestaat dat aan ieder van de betrokken overheden wordt opgedragen om, weliswaar rekening houdende met de bevoegdheidsverdeling zoals die in beginsel volgt uit de Grondwet en de voornoemde bijzondere wet, de Seveso-richtlijn in hun interne rechtsorde om te zetten. Die pricipiële vraag zal de Raad van State onderzoeken wanneer hem de voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie worden voorgelegd die ertoe strekken het samenwerkingsakkoord goed te keuren.

In afwachting dat haar die ontwerpen worden voorgelegd, onthoudt de afdeling wetgeving zich ervan uitspraak te doen over die principiële kwestie. In die omstandigheden kan ze evenmin advies geven over de betrokken bepalingen van het ontwerp, die als een anticipatieve uitvoering van het samenwerkingsakkoord beschouwd moeten worden (ontworpen titels III en IV, partim, vervat in artikel 3 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Het ontwerp strekt ertoe de vigerende bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid aan te vullen met een deel "Milieueffect- en veiligheidsrapportage".

Daartoe worden aan dat decreet vier titels toegevoegd, genummerd van I tot IV, en bevattende artikelen gaande van artikel 1.1.1 tot artikel 4.3.1 (zie artikel 3 van het ontwerp).

Het decreet van 5 april 1995 bestaat thans reeds uit drie titels, genummerd van I tot III, en bevat thans reeds artikelen gaande van artikel 1.1.1 tot artikel 3.8.3. In die omstandigheden kan de in het ontwerp gevolgde werkwijze alleen maar tot de grootste verwarring aanleiding geven. Wetgevingstechnisch is die werkwijze absoluut ontoelaatbaar.

Blijkens de memorie van toelichting (artikelsgewijze bespreking bij artikel 3) ligt het in de bedoeling om "de huidige Titels 1 tot 3 (van het decreet van 5 april 1995) ... in een algemeen deel (op te nemen)". De in het voorliggende ontwerp vervatte bepalingen zouden dan allicht in een deel II worden opgenomen. De tekst van het ontwerp voorziet evenwel niet in een dergelijke aanpassing van de indeling van het decreet.

In de veronderstelling dat de ontworpen bepalingen inderdaad in een deel II worden opgenomen, zouden de titels van dat deel II genummerd kunnen blijven van I tot IV, maar de artikelen zouden in elk geval allemaal vernummerd moeten worden; indien de decimale nummering verder gevolgd wordt, moet het eerste van de ontworpen artikelen (artikel 1.1.1) vernummerd worden tot artikel 4.1.1. Uiteraard moeten ook alle interne verwijzingen aangepast worden.

De stellers van het ontwerp zouden er ook voor kunnen opteren om de decimale nummering te verlaten, en om m.a.w. zowel de bestaande artikelen van het decreet van 5 april 1995 als de ontworpen artikelen te vernummeren, zodat het decreet voortaan een doorlopende nummering van de artikelen zou kennen. Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in zijn advies L. 23.769/8 van 16 november 1994 over het ontwerp dat tot het genoemde decreet heeft geleid, strookt een dergelijke nummering met de regels van de wetgevingstechniek, en vermijdt ze dat in de toekomst problemen rijzen met in te voegen delen, titels of hoofdstukken (1).

Ten slotte moet opgemerkt worden dat de Raad van State op 2 februari 1999 advies L. 28.506/3 heeft gegeven over een ander ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 (2).

Het spreekt vanzelf dat de nummering van de in te voegen delen, titels en artikelen in de beide ontwerpen op elkaar afgestemd zal moeten worden.

---

(1) Parl. St., Vl. Raad, 1994-95, (199), 205.

(2) Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening.

Artikel 2

1. Dit artikel, dat de definities bevat van de termen die worden gehanteerd in de bepalingen welke zullen worden toegevoegd aan het decreet van 5 april 1995, is geredigeerd als een autonome bepaling van het voorliggende ontwerp, en niet als een bepaling die in het decreet van 5 april 1995 zal worden ingevoegd. De bedoelde definities dienen echter deel uit te maken van de bepalingen die aan het voornoemde decreet worden toegevoegd. Ze zouden in een nieuwe titel I van deel II van dat decreet kunnen worden opgenomen.

2.1. Luidens de in paragraaf 1, 7°, opgenomen definitie van de term "projecten", heeft deze term betrekking, zowel op de "projecten" als bedoeld in de MER-richtlijn 85/337/EEG (artikel 1, lid 2, van die richtlijn), als op de exploitatie van "inrichtingen" in de zin van de Seveso-richtlijn (artikel 3, 1, van die richtlijn).

Die ruime omschrijving impliceert dat de in het ontwerp vervatte bepalingen waarbij voor "projecten" een milieueffectrapportage wordt opgelegd, niet alleen gelden voor de projecten als bedoeld in de MER-richtlijn, maar ook voor de exploitatie van "inrichtingen" in de zin van de Seveso-richtlijn. De Raad van State vraagt zich af of zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

2.2. Bij het definiëren van een term moet worden vermeden de omschreven term zelf nog een keer te gebruiken in de begripsomschrijving.

In de definitie van "projecten" in paragraaf 1, 7˚, schrijve men derhalve, in de bepaling na het eerste streepje, "die bestaan uit de uitvoering van bouwwerken" in plaats van "die bestaan uit de uitvoering van projecten, zijnde bouwwerken".

Artikel 3

Ontworpen artikel 2.3.4

In paragraaf 2 van dit artikel dient het Verdrag van Espoo waarnaar wordt verwezen, met zijn volledig opschrift te worden vermeld. Eventueel kan ervoor worden geopteerd, in het artikel dat de definities bevat van de in het ontwerp gehanteerde begrippen, een begripsomschrijving van dat verdrag op te nemen.

Ontworpen artikel 4.2.2

1. In paragraaf 1 van dit artikel wordt verwezen naar "de Gewestelijke milieuvergunningscommissie bedoeld in het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991, houdende vaststelling van het Vlaams reglement op de milieuvergunning ter uitvoering van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning".

Om wetgevingstechnische redenen verdient het geen aanbeveling in een hogere norm (een decreet) te verwijzen naar een bepaling van een lagere norm (een besluit van de

regering). Men vervange derhalve de aangehaalde woorden door "de Gewestelijke milieuvergunningscommissie bedoeld in artikel 13, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning".

2. Luidens paragraaf 3 worden alle beslissingen door de milieuvergunningscommissie "bij consensus" genomen.

Aangezien de bedoelde commissie een beroepsinstantie is (zie paragraaf 1), is een dergelijke regeling van de wijze waarop haar beslissingen tot stand komen in beginsel onaanvaardbaar, omdat ze niet waarborgt dat een beslissing over het beroep effectief wordt genomen. De bedoelde bepaling moet weliswaar worden gelezen in samenhang met artikel 4.2.1, § 2, tweede lid, luidens hetwelk de beslissing van de beroepsinstantie wordt geacht positief te zijn, indien ze geen beslissing neemt binnen de in het eerste lid bepaalde termijn. Een gelijkaardige regeling ontbreekt evenwel voor de in paragraaf 3 van artikel 4.2.1 bedoelde beroepen. Indien de consensusregel van artikel 4.2.2, § 3, wordt behouden, zou derhalve artikel 4.2.1, § 3, moeten worden aangevuld met een bepaling in de zin van paragraaf 2, tweede lid, van dat artikel.

Artikel 7

Dit artikel voorziet in een overgangsregeling met betrekking tot de gelding van "de besluiten van de Vlaamse regering inzake milieueffectrapportage genomen op basis van

artikel 7 van het decreet van 28 juni 1985 ... en artikel 51, derde en vierde lid, van het decreet van 22 oktober 1996 ...".

Om redenen van rechtszekerheid dient een dergelijke algemene verwijzing vermeden te worden. De bedoelde besluiten zouden in de ontworpen bepaling nauwkeurig moeten worden opgesomd, met vermelding van de datum en het opschrift ervan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	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. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER