

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.494/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 juli 2000 door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning", heeft op 20 september 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt aan te brengen in het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning, hebben in essentie betrekking op :

- het administratief toezicht van de Vlaamse regering op de beslissingen van het Grindfonds en de subcomités;
- de herstructureringswerkzaamheden;
- de regeling inzake de heffingsplicht;
- de toekenning van de niet-gebruikte gedeelten van de productiequota;
- de bevoegdheden van de toezichtsambtenaren.

2. Wat inzonderheid het administratief toezicht betreft, wordt de in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 14 juli 1993 opgenomen regeling in die zin gewijzigd dat het vernietigingstoezicht van de Vlaamse regering wordt omgezet in een goedkeuringstoezicht, enerzijds, en dat dit toezicht voortaan niet alleen betrekking heeft op de beslissingen van het grindcomité, maar ook op de beslissingen van de drie subcomités, anderzijds (artikelen 7 en 8 van het ontwerp). De bepaling van artikel 9, 2°, van het decreet van 14 juli 1993 luidens welke het grindcomité toezicht houdt op de activiteiten van de subcomités, wordt dienovereenkomstig opgeheven (artikel 9, 1°, van het ontwerp).

.../...

3. Wat de herstructureringswerken betreft, bepaalt artikel 10, vijfde lid, 2°, van het decreet van 14 juli 1993 dat het herstructureringscomité tot opdracht heeft "het nemen van de gepaste maatregelen tot landschappelijk behoud en herstel voor de grindwinningsgebieden in het kader van de structuurvisie ...".

Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld gaat die bepaling uit van een principiële "opsplitsing van enerzijds de ontgrindingsactiviteiten en anderzijds de herstructureringsverplichtingen", in die zin dat uitsluitend het herstructureringscomité voor het herstel van de grindwinningsgebieden dient in te staan, en dat aan de houders van een vergunning voor grindwinning terzake geen verplichtingen worden opgelegd.

Volgens de memorie van toelichting is die regeling "onlogisch en bijzonder kostenverhogend", en wordt thans geopteerd voor het "koppelen van de ontgrindings- en herstructureringsactiviteiten, in die mate dat de betrokken quotumhouders zelf voor de afwerking dienen in te staan". Het herstructureringscomité zal voortaan enkel nog toezicht houden op die werkzaamheden en zal die werken slechts zelf laten uitvoeren indien "de quotumhouders niet zouden voldoen aan hun afwerkingsverplichtingen". De Vlaamse regering wordt gemachtigd om een "garantiesysteem uit te werken dat de opvulling van de ontgrinde gronden in elk geval zal waarborgen" en om dienovereenkomstig te voorzien in een vermindering van het bedrag van de grindheffing welke immers "oorspronkelijk werd berekend, rekening houdende met de afwerkingsverplichtingen na ontgrinding door de overheid".

.../...

De aldus omschreven wijziging van de regeling inzake de herstructureringswerken maakt het voorwerp uit van :

- artikel 3 van het ontwerp, dat aan artikel 2 van het decreet van 14 juli 1993 de begripsomschrijving toevoegt van "afwerken" en "uitrusten";
- artikel 10 van het ontwerp, dat de bepalingen van artikel 10, vijfde lid, van het decreet van 14 juli 1993 inzake de opdrachten van het herstructureringscomité wijzigt;
- artikel 13, 2°, van het ontwerp (ontworpen artikel 15, § 4, eerste lid, van het decreet van 14 juli 1993) waarbij de Vlaamse regering wordt gemachtigd om het bedrag van de grindheffing te bepalen, zodra het hierna vermelde waarborgsysteem in werking treedt;
- artikel 14 van het ontwerp, dat in het decreet van 14 juli 1993 een artikel 15bis invoegt met betrekking tot het waarborgsysteem inzake het afwerken na ontgrinding.

4. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, bevat het ontwerp voorts een aantal bepalingen die strekken tot "het sluitend maken van de dwingende decretale bepalingen inzake de heffingsplicht". Meer bepaald wordt voorzien in heffingen van ambtswege (artikel 13 van het ontwerp - ontworpen artikel 15, § 3bis, van het decreet van

.../...

14 juli 1993), en in verhogingen van de grindheffing en in administratieve geldboeten (artikel 22 van het ontwerp - ontworpen artikel 23bis van het decreet van 14 juli 1993).

5. De in artikel 16 van het decreet van 14 juli 1993 opgenomen regeling inzake de overdracht van (o.m. wegens overmacht niet-gebruikte) productiequota wordt verder uitgewerkt (artikelen 15, 16, 17 en 18 van het ontwerp).

6. Wat ten slotte het toezicht op de naleving van het decreet van 14 juli 1993 betreft, worden de bevoegdheden van de toezichtsambtenaren uitgebreid en wordt de bewijswaarde van de processen-verbaal van die ambtenaren geregeld (artikel 21 van het ontwerp - ontworpen artikel 23, tweede tot twaalfde lid).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Bij de redactie van de ontworpen wijzigingsbepalingen werd onvoldoende aandacht besteed aan de terzake geldende wetgevingstechnische voorschriften.

Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband erop gewezen worden :

.../...

- dat wijzigingsbepalingen die alle betrekking hebben op eenzelfde artikel van de te wijzigen regeling, in één enkel artikel van de wijzigende regeling dienen te worden opgenomen : dat voorschrift wordt niet in acht genomen in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp (die beide betrekking hebben op artikel 3 van het decreet van 14 juli 1993) en in de artikelen 15, 16, 17 en 18 van het ontwerp (die alle betrekking hebben op artikel 16 van het decreet);
- dat daarentegen, wanneer in een bepaalde regeling verscheidene artikelen worden gewijzigd, elk van die wijzigingen het voorwerp moet uitmaken van een afzonderlijk wijzigingsartikel : artikel 19 van het ontwerp, dat beoogt wijzigingen aan te brengen in artikel 17 en in artikel 18 van het decreet van 14 juli 1993, is niet in overeenstemming met die regel;
- dat, wanneer moet worden verwezen naar leden van een artikel of van een paragraaf, gebruik moet worden gemaakt van de rangtelwoorden eerste, tweede, enz.; men schrijft dus "eerste lid", "tweede lid", enz., en niet "lid 1", "lid 2", enz.; ook verwijzingen naar het "laatste lid" of "voorlaatste lid" moeten worden vermeden; dat voorschrift werd niet in acht genomen in artikel 2 van het ontwerp (waar sprake is van artikel 23, "lid 1"), in artikel 6 van het ontwerp (waarin de woorden "artikel 5 voorlaatste lid" voorkomen), in de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp (waar de woorden "wordt het laatste lid als volgt gewijzigd" dienen te worden vervangen door "wordt het vijfde lid

.../...

vervangen als volgt"); analoge opmerkingen gelden voor de artikelen 15, 2° en 3°, 16 en 21, § 2 (lees : 21, 2°) van het ontwerp.

Artikel 2

Dit artikel strekt ertoe de in het decreet van 14 juli 1993 voorkomende woorden "het Bestuur" telkens te vervangen door "de afdeling".

Er moet worden gepreciseerd dat de voorgenomen wijziging betrekking heeft op artikel 8, "§ 5", op artikel 10, "vierde lid", op artikel 12, "vierde lid", en op artikel 23, "eerste lid".

Aangezien in artikel 2, 3°, van het decreet van 14 juli 1993 het woord "Bestuur" voorkomt zonder het bepaald lidwoord "het", verdient het aanbeveling in artikel 2 van het ontwerp te schrijven "... worden de woorden «(het) Bestuur» vervangen door de woorden «(de) afdeling»".

Artikel 3

Gelet op de in het ontworpen artikel 2, 14°, gedefinieerde term, dienen in het ontworpen artikel 2, 15°, de woorden "de afwerking" vervangen te worden door "het afwerken".

.../...

Artikel 8

1. In fine van het ontworpen artikel 6, eerste lid, schrijve men : "De Vlaamse regering bepaalt de nadere regelen en modaliteiten".

2. Luidens het ontworpen artikel 6, vierde lid, wordt de aan het goedkeuringstoezicht onderworpen beslissing van het grindcomité of van de subcomités "ingeval van voorwaardelijke goedkeuring ... geacht goedgekeurd te zijn op de datum dat het betrokken comité de beslissing in die zin heeft gewijzigd".

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat "onder voorwaardelijke goedkeuring wordt begrepen, het goedkeuren van de betreffende beslissingen onder voorbehoud van expliciete en duidelijk omschreven voorwaarden/wijzigingen die het betrokken comité dient aan te brengen". Voorts wordt in de memorie van toelichting gesteld dat, wanneer het betrokken comité "één of meerdere van deze voorwaarden en/of wijzigingen niet aan(brengt), ... de beslissing van het comité geen uitvoering (kan) krijgen", en dat het "het comité uiteraard vrij(staat) om een nieuwe beslissing te nemen of om dezelfde beslissing te bevestigen en voor te leggen aan de toezichthoudende overheid".

Die preciseringen over de draagwijdte en de gevolgen van de "voorwaardelijke goedkeuring" zouden in de tekst zelf van de ontworpen bepaling moeten voorkomen.

.../...

Artikel 9

In de bepalingen sub 2° en 3° van dit artikel wordt de verouderde term "heirkracht" gehanteerd. Die term zou beter worden vervangen door "overmacht".

Artikel 12

Luidens artikel 12, tweede lid, 1°, van het decreet van 14 juli 1993 worden twee leden van het onderzoekscomité benoemd uit kandidaten voorgedragen door "publieke rechtspersonen" die rechtstreeks betrokken zijn bij de aanwending van grind en grindproducten en die als zodanig worden aangewezen door de Vlaamse regering.

Artikel 12 van het ontwerp strekt ertoe in die decreetsbepaling de woorden "publieke rechtspersonen" te vervangen door "publieke rechtspersonen, verenigingen of erkende inrichtingen".

De term "erkende" inrichtingen wekt de indruk dat het gaat om een erkenning in het raam van de regelgeving inzake het Grindfonds en de grindwinning. Zulks blijkt evenwel niet de bedoeling te zijn. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat met "erkende inrichtingen" o.m. bedoeld wordt op "het Opzoekingscentrum voor de Wegenbouw (O.C.W.)" dat een inrichting is "die erkend is bij toepassing van de Besluitwet van 30 januari 1947".

.../...

Het verdient in die omstandigheden de voorkeur het woord "erkende" uit de ontworpen bepaling weg te laten.

Artikel 13

1. Luidens het ontworpen artikel 15, § 3bis, derde lid (artikel 13, 1°, van het ontwerp) wordt in elk geval een heffing van ambtswege opgelegd aan de houders van een vergunning voor grindwinning, tegen wie proces-verbaal werd opgemaakt ingevolge ontduiking van de grindheffing, en is de heffing op de ontdoken hoeveelheid grind "onmiddellijk verschuldigd vanaf de kennisgeving van een afschrift van het proces-verbaal aan de overtreder".

Die laatste bepaling lijkt ervan uit te gaan dat het bedrag van de heffing gekend is - en vaststaat - op het ogenblik van het opstellen van het proces-verbaal. Het is niet duidelijk hoe zulks te rijmen valt met het vierde lid van het ontworpen artikel 15, § 3bis, luidens hetwelk de heffing wordt vastgesteld op basis van gegevens die kunnen bewezen worden door geschrift, getuigen en vermoedens.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat het woord "onmiddellijk" dient te worden geschrapt.

.../...

2. Volgens het ontworpen artikel 15, § 3bis, vijfde lid, bepaalt de Vlaamse regering o.m. "de mogelijkheid voor de heffingsplichtige om zijn verweermiddelen naar voren te brengen".

Het gebruik van de term "verweermiddelen" suggereert dat het gaat om een verweer vóórdat een beslissing is genomen. In dat geval zou gepreciseerd kunnen worden waartegen het verweer gericht is (het bedrag van de heffing ?).

Indien het de bedoeling is dat de Vlaamse regering zou voorzien in de mogelijkheid voor de heffingsplichtige om achteraf tegen de beslissing van de overheid op te komen, zou beter gesproken worden van een "bezwaar" dat de heffingsplichtige kan indienen.

3. De redactie van het ontworpen artikel 15, § 4, eerste lid (artikel 13, 2°, van het ontwerp) dient allicht te worden verbeterd als volgt :

"De grindheffing wordt vastgesteld op een bedrag gelijk aan het product van de in § 5 bedoelde heffingscoëfficiënt en 50 frank per ton gewonnen valleigrind, inclusief breekzand, en 35 frank per ton gewonnen berggrind, inclusief breekzand. Zodra het waarborgsysteem bedoeld in artikel 15bis is ingesteld, stelt de Vlaamse regering de eenheidsbedragen per ton vast."

.../...

Met betrekking tot de tweede volzin van de aldus verbeterde bepaling, die erop neerkomt dat het aan de Vlaamse regering wordt overgelaten de aanslagvoet van de heffing vast te stellen, moet worden opgemerkt wat volgt.

De grindheffing is een belasting als bedoeld in artikel 170, § 2, van de Grondwet. Dat impliceert dat de decreetgever zelf niet alleen de belastingplicht moet opleggen, doch ook de hoofdbestanddelen ervan moet regelen en inzonderheid de grondslag van de belasting, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen moet bepalen.

Een machtiging aan de Vlaamse regering op die punten is in beginsel niet geoorloofd. Hoogstens zou een in de tijd beperkte machtiging aan de regering kunnen worden gegeven om terzake regelend op te treden, waarbij dan voorzien moet worden in een regeling waarbij de door de regering getroffen maatregelen binnen een relatief korte termijn na hun bekendmaking aan de decreetgever moeten worden voorgelegd met het oog op hun bekrachtiging. Om te voldoen aan de eisen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dient bovendien te worden aangegeven welke de dwingende redenen zijn om een beroep te doen op dergelijke bijzondere machten (1). Ten slotte zal moeten worden bepaald dat de door de regering getroffen besluiten, wanneer ze niet binnen de gestelde termijn door de decreetgever zijn

(1) Arbitragehof, 21 maart 2000, nr. 32/2000, overw. B.7.6 tot B.7.8.

bekrachtigd, geacht moeten worden nooit uitwerking te hebben gehad (1).

De ontworpen bepaling behoort in die zin te worden aangevuld.

Artikel 14

Luidens het ontworpen artikel 15bis, derde lid, "(wordt) de Vlaamse regering ... gemachtigd om de omslag-sleutels zoals bepaald in artikel 5 te wijzigen tengevolge van de uitvoering van het vorige (lees : eerste) lid, na het advies hieromtrent ingewonnen te hebben van het grind-comité".

Die bepaling hoort logischerwijze thuis in artikel 5 van het decreet. Ze zou als een nieuw tweede lid kunnen worden opgenomen in dat artikel 5 en kunnen worden geredigeerd als volgt :

"Zodra het waarborgsysteem bedoeld in artikel 15bis is ingesteld, kan de Vlaamse regering de in het eerste lid bepaalde marges wijzigen, na daaromtrent het advies te hebben ingewonnen van het grindcomité".

(1) Arbitragehof, 18 februari 1998, nr. 18/98, overw. B.7 tot B.9.

Artikel 15

1. In fine van het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, van het decreet (artikel 15, 1°, van het ontwerp) kan de zinsnede "en rekening houdende met de in het volgende lid opgenomen bepaling" worden weggelaten.

Dat "volgende lid", d.i. het vigerende derde lid, bepaalt immers al dat de daarin vervatte regeling geldt "in afwijking" (van het tweede lid).

2. In het ontworpen artikel 16, § 1, zevende en negende lid, zou de term "heirkracht" telkens vervangen moeten worden door "overmacht" (zie opmerking bij artikel 9).

Bovendien zou aan artikel 15 van het ontwerp een bepaling moeten worden toegevoegd waarbij ook het vijfde lid van artikel 16, § 1, in die zin wordt aangepast.

Artikel 20

Het ontworpen artikel 22, vierde lid, machtigt de Vlaamse regering om in bepaalde omstandigheden een grindheffing op te leggen "overeenkomstig de bepalingen van artikel 15 onder door de Vlaamse regering nader te bepalen modaliteiten".

.../...

Voorzover aldus aan de Vlaamse regering opdracht wordt gegeven om aangelegenheden te regelen die overeenkomstig artikel 170, § 2, van de Grondwet tot de bevoegdheid van de decreetgever behoren, wordt verwezen naar opmerking 3 bij artikel 13 hiervóór.

Slotopmerking

Het ontwerp bevat geen bepaling waarbij aan de houders van een vergunning voor grindwinning uitdrukkelijk de verplichting wordt opgelegd om de terreinen die ze ontgrind hebben "af te werken", in de zin van het ontworpen artikel 2, 14°, van het decreet van 14 juli 1993 (artikel 3, 1°, van het ontwerp).

Hieromtrent om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde van de regering verklaard wat volgt :

"De sector is het eens met het invoeren van een waarborgfonds. Als dusdanig bestaat er geen verplichting voor de individuele producenten.

Toch zullen zij alle baat hebben om toe te treden tot het waarborgfonds omwille van de mogelijkheid om de afwerking zelf uit te voeren wat een terugverdieneffect tot gevolg heeft (ten voordele van de exploitanten). Bovendien brengt dit een oplossing voor tal van organisatorische bezwaren op de werf. Last but not least wordt op deze wijze het BTW probleem opgelost".

Indien het inderdaad de bedoeling is om de ontworpen regeling inzake de koppeling van de ontgrindings- en herstructureringsactiviteiten - en meteen de toepassing van het waarborgsysteem en van de aangepaste grindheffingen -

.../...

louter facultatief te maken, dan zou dit duidelijk uit de ontworpen bepalingen moeten blijken. Bovendien rijst dan de vraag of de daarmee verband houdende bepalingen van het ontwerp geen aanpassing behoeven. Met name dienen de stellers van het ontwerp dan na te gaan in hoeverre de thans geldende regelingen inzake de herstructureringswerken in stand gehouden moeten worden, met het oog op de toepassing ervan op diegenen van de exploitanten die eventueel niet aan het facultatieve systeem wenselijk deel te nemen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	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 Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER