

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.795/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 december 2001 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de provinciale en gemeentelijke milieuplanning, het milieujaarprogramma en de milieuraad, ter uitvoering van de artikelen 2.1.18, 2.1.24, 2.1.16 en 2.1.22 van het decreet houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 16 april 2002 en 25 april 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe een aantal regels in te voeren betreffende de provinciale en de gemeentelijke milieuplanning.

Het ontwerpbesluit strekt er meer bepaald toe aan de provincies en de gemeenten de verplichting op te leggen om milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's op te stellen (artikelen 1 en 4 van het ontwerp).

Voorts beoogt het ontwerpbesluit nadere regels te bepalen in verband met de raadpleging en betrokkenheid van de meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties bij de totstandkoming van de provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplannen. Daarbij wordt inzonderheid voorgeschreven dat de te consulteren instanties moeten worden verenigd in provinciale en gemeentelijke milieuraden (artikelen 2, § 1, en 3, § 1, van het ontwerp) en dat de bestendige deputaties en de colleges van burgemeester en schepenen de van het advies van de milieuraden afwijkende beslissingen moeten motiveren in een begeleidende nota bij het milieubeleidsplan (artikelen 2, § 2, en 3, § 2).

2.1. Voor de in artikel 1 van het ontwerp opgenomen regeling waarbij de provincies en de gemeenten worden verplicht om een milieubeleidsplan op te stellen, wordt de rechtsgrond geboden door de artikelen 2.1.18, § 2, en 2.1.24, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Luidens die bepalingen kan de Vlaamse regering, na evaluatie van de vrijwillige uitvoering van de decreetsbepalingen in verband met de milieubeleidsplannen, besluiten dat de provincies en de gemeenten verplicht zijn een milieubeleidsplan op te stellen.

2.2. Wat de in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp opgenomen bepalingen betreft, kan de rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 2.1.16, § 3, en 2.1.22, § 3, van het decreet van 5 april 1995. Die artikelen bepalen dat de bestendige deputaties (artikel 2.1.16, § 2) en de colleges van burgemeester en schepenen (artikel 2.1.22, § 2), bij het ontwerpen van het milieubeleidsplan, de naar hun oordeel meest belanghebbende

.../...

overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties betrekken. Paragraaf 3 van die artikelen machtigt de Vlaamse regering om de nadere regels vast te stellen in verband met de raadpleging en betrokkenheid van de organen, instellingen en organisaties bedoeld in paragraaf 2.

2.3. Voor de in artikel 4 van het ontwerp opgenomen regeling waarbij aan de provincies en de gemeenten de verplichting wordt opgelegd om milieujaarprogramma's op te stellen, biedt het decreet van 5 april 1995 geen rechtsgrond. Uit de artikelen 2.1.2, tweede lid, 2.1.19, § 1, en 2.1.25, § 1, van dat decreet blijkt alleen dat de bestendige deputaties en de colleges van burgemeester en schepenen een milieujaarprogramma "kunnen" vaststellen. In tegenstelling tot wat in de artikelen 2.1.18, § 2, en 2.1.24, § 2, van het decreet wordt bepaald met betrekking tot de milieubeleidsplannen, bevat het decreet evenwel geen bepaling op grond waarvan de Vlaamse regering de provincies en de gemeenten kan verplichten milieujaarprogramma's op te stellen.

Artikel 4 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Aangezien de in artikel 4 van het ontwerp opgenomen regeling inzake de milieujaarprogramma's moet worden geschrapt (opmerking 2.3 in verband met de rechtsgrond), dienen in het opschrift van het ontwerp de woorden "het milieujaarprogramma" te worden weggelaten.

De verwijzing naar de bepalingen van het decreet van 5 april 1995 ter uitvoering waarvan het ontworpen besluit wordt vastgesteld, kan eveneens uit het opschrift worden weggelaten. Indien de stellers van het ontwerp ervoor opteren die verwijzing te behouden, zouden de woorden "het decreet houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995" beter worden vervangen door "het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid".

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef moet worden verwezen naar de artikelen van het decreet van 5 april 1995 waarin het ontworpen besluit rechtsgrond vindt. Dat eerste lid moet bijgevolg worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, inzonderheid op de artikelen 2.1.16, 2.1.18, 2.1.22 en 2.1.24;"

2. De in het zesde lid van de aanhef opgenomen considerans moet worden ingevoegd na het tweede lid.

De consideransen opgenomen in het zevende en het achtste lid hebben betrekking op de regeling inzake de milieujaarprogramma's, welke het voorwerp uitmaakt van artikel 4 van het ontwerp. Aangezien dat artikel 4 uit het ontwerp moet worden weggelaten (opmerking 2.3 in verband met de rechtsgrond), moeten die consideransen eveneens worden geschrapt.

3. In het vierde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) kan het nummer van het voorliggende advies (32.795/3) worden vermeld.

Artikel 2

Luidens het eerste lid van paragraaf 1 zorgt de bestendige deputatie, bij het ontwerpen van de provinciale milieubeleidsplannen, voor inspraak door de naar haar oordeel meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties. In het tweede lid van die paragraaf 1 wordt gepreciseerd dat tot de te consulteren instanties in elk geval de administraties behoren die vertegenwoordigd zijn in de provinciale milieuvergunningscommissies en in de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij.

Die bepalingen zijn niet meer dan een parafrase van artikel 2.1.16, § 2, van het decreet van 5 april 1995.

Met betrekking tot die bepalingen van het ontwerp moet worden opgemerkt dat het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling vanuit wetgevingstechnisch oogpunt dient te worden afgeraden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decreetsbepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een verwijzing naar het betrokken artikel van het decreet het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden. Artikel 2, eerste lid, zou bijgevolg moeten worden geredigeerd als volgt :

"Bij het ontwerpen van de provinciale milieubeleidsplannen zorgt de bestendige deputatie, overeenkomstig artikel 2.1.16, § 2, van het voornoemde decreet van 5 april 1995, voor inspraak ...".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp, waarin een verwijzing naar artikel 2.1.22, § 2, van het decreet moet worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER