

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.499/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 november 2005 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", heeft op 20 december 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in hoofdstuk I van titel II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: het milieubeleidsdecreet). Het genoemde hoofdstuk I voorziet in een milieuplanning op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.

2.1. Wat de milieuplanning op gewestelijk niveau betreft, wordt beoogd de milieu(beleids)planningscyclus af te stemmen op de zittingsperiode van de Vlaamse Regering en op de begrotingscyclus.

Voor wat betreft de afstemming op de zittingsperiode, bepaalt het ontworpen artikel 2.1.7, § 1, van het milieubeleidsdecreet (artikel 3 van het ontwerp) dat de Vlaamse Regering in de loop van het jaar dat volgt op haar aantreden een milieubeleidsplan vaststelt. Het ontworpen artikel 2.1.9, § 1, schrijft voor dat de Vlaamse Regering het ontwerp(milieubeleids)plan voorlopig vaststelt uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding ervan en dat ontwerp meedeelt aan het Vlaams Parlement, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: de SERV), de

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

Milieu- en Natuurraad (hierna: de MINA-Raad), de provincies en de gemeenten (artikel 4 van het ontwerp). Het ontworpen artikel 2.1.12 voorziet in een overgangsregeling voor het huidige MINA-plan 3; meer bepaald zal dat plan blijven gelden tot 2010 (artikel 5 van het ontwerp).

Voor de afstemming van de planningscyclus op de begrotingscyclus bepaalt het ontworpen artikel 2.1.2 dat het milieujaarprogramma een herkenbaar onderdeel moet vormen van de begroting en er inhoudelijk moet bij aansluiten (artikel 2 van het ontwerp). Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de opheffing van artikel 2.1.14, dat de procedure voor het vaststellen van het gewestelijk milieujaarprogramma bepaalt.

2.2. Wat de milieuplanning op provinciaal en gemeentelijk niveau betreft, stellen de ontworpen artikelen 2.1.15, § 1 (artikel 7, 1°, van het ontwerp), en 2.1.21, § 1 (artikel 13, 1°, van het ontwerp), het tijdstip vast waarop respectievelijk een provinciaal en een gemeentelijk milieubeleidsplan kan worden vastgesteld. Deze plannen kunnen worden herzien om ze in overeenstemming te brengen met het hoger plan (ontworpen artikel 2.1.15, § 3 - artikel 7, 2°, van het ontwerp en ontworpen artikel 2.1.21, § 3 - artikel 13, 2°, van het ontwerp). De bepalingen van het provinciaal milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn, kunnen door de Vlaamse Regering worden vernietigd (ontworpen artikel 2.1.17*bis*, § 2 - artikel 8 van het ontwerp). De bepalingen van het gemeentelijk milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk of het provinciaal milieubeleidsplan zijn, kunnen door de bestendige deputatie worden vernietigd (ontworpen artikel 2.1.23*bis*, § 2 - artikel 14 van het ontwerp).

De ontworpen artikelen 2.1.18, § 1 (artikel 9 van het ontwerp), en 2.1.24, § 1 (artikel 15 van het ontwerp), voorzien in subsidies voor het uitvoeren van de voornoemde plannen of programma's door de provincies en de gemeenten.

De ontworpen artikelen 2.1.18*bis* (artikel 10 van het ontwerp) en 2.1.24*bis* (artikel 16 van het ontwerp) bepalen wanneer voor de eerste maal een provinciaal en een gemeentelijk milieubeleidsplan moet worden opgesteld.

Ten slotte heffen de artikelen 11 en 12, en de artikelen 17 en 18 de bepalingen op die de inhoud en de totstandkomingsprocedure regelen voor respectievelijk de provinciale en de gemeentelijke milieujaarprogramma's.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De ontworpen wijzigingen in artikel 5, enerzijds, en in artikel 2, anderzijds, doen vragen rijzen over hun verenigbaarheid:

- met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus) ⁽²⁾ en,
- met richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

3.1. Het ontworpen artikel 2.1.12 (artikel 5 van het ontwerp) bepaalt dat - bij wijze van overgangsmaatregel - de geldigheidsduur van het MINA-plan 3 wordt verlengd tot 31 december 2010 ⁽³⁾, en regelt de procedure voor de aanpassing van het milieujaarprogramma voor de periode 2008-2010. In die procedure is voorzien dat enkel de SERV en de MINA-Raad om advies zullen worden gevraagd.

3.1.1 Luidens artikel 1 van de voornoemde richtlijn 2003/35/EG, heeft de richtlijn tot doel bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder door te voorzien in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu.

⁽²⁾ Bij decreet van 6 december 2002 heeft het Vlaamse Gewest zijn instemming verleend met het Verdrag van Aarhus (B.S., 7 januari 2003).

⁽³⁾ Dit is een verlenging met drie jaar.

Artikel 2, lid 2, van dezelfde richtlijn 2003/35/EG verplicht de lidstaten tot het aannemen van regelgeving zodat het publiek inspraak krijgt in de opstelling en de wijziging of de herziening van de plannen en programma's die krachtens de bepalingen van bijlage I bij die richtlijn dienen te worden opgesteld. Eén van de plannen die worden opgesomd in bijlage I bij de richtlijn, is het plan bedoeld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen. Het betreft de plannen voor het beheer van de afvalstoffen.

Uit het bestaande artikel 2.1.12, § 2, van het milieubeleidsdecreet ⁽⁴⁾, en uit artikel 35, § 1, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen blijkt dat het afvalstoffenplan wordt geïntegreerd in het milieubeleidsplan.

Nu artikel 2, lid 2, van de voornoemde richtlijn 2003/35/EG de inspraak van het publiek ook voorschrijft voor wijzigingen of herzieningen van de plannen bedoeld in bijlage I bij die richtlijn, is de overgangsregeling in het ontworpen artikel 2.1.12 van het milieubeleidsdecreet strijdig met richtlijn 2003/35/EG.

3.1.2. Aangezien richtlijn 2003/35/EG tot doel heeft bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus in het bijzonder door te voorzien in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu, lijkt het ontworpen artikel 2.1.12 eveneens in strijd te komen met het Verdrag van Aarhus, inzonderheid met artikel 7 van dit verdrag ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ In de memorie van toelichting bij artikel 2.1.12 van het ontwerp dat later het milieubeleidsdecreet is geworden, wordt dienaangaande uitdrukkelijk bepaald: "Om tegemoet te komen aan de bepalingen van de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (zoals gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG) die de lidstaten verplicht een afvalstoffenplan op te stellen, wordt in § 2 de geldingsduur van het huidige afvalstoffenplan, dat in principe slechts geldt tot 31 december 1995, met één jaar verlengd. Vanaf 1997 zal de planning van het afvalstoffenbeleid geïntegreerd zijn in het milieubeleidsplan" (*Parl. St.*, VI. Parl., 1994-1995, nr. 718/1, p. 51).

⁽⁵⁾ Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus voorziet in de inspraak van het publiek betreffende de plannen, de programma's en het beleid die betrekking hebben op het milieu.

3.2. Het ontworpen artikel 2.1.2 van het milieubeleidsdecreet bepaalt dat jaarlijks op gewestelijk niveau een milieujaarprogramma moet worden opgesteld, dat dit milieujaarprogramma een herkenbaar onderdeel moet vormen van de begroting en dat het er inhoudelijk moet bij aansluiten (artikel 2 van het ontwerp). Uit die ontworpen regeling volgt dat er geen inspraak is van het publiek en dat bijvoorbeeld evenmin de SERV en de MINA-Raad om advies zullen worden gevraagd ⁽⁶⁾.

3.2.1. In de mate dat het milieujaarprogramma in de interne rechtsorde van het Vlaamse Gewest de omzetting vormt van de plannen en programma's als bedoeld in artikel 2 (zie bijlage I) van richtlijn 2003/35/EG, moet ook hier in een inspraakprocedure worden voorzien om in overeenstemming te zijn met de richtlijn.

Indien het milieujaarprogramma plannen omvat die zijn opgesomd in bijlage I bij richtlijn 2003/35/EG, dient voor de totstandkoming ervan ook te worden voldaan aan de inspraakvoorschriften uit die richtlijn.

3.2.2. Om dezelfde reden als uiteengezet in opmerking 3.1.2, zal het ontworpen artikel 2.1.2, omwille van het ontbreken van een inspraakprocedure bij de totstandkoming van het milieujaarprogramma, ook in strijd komen met het Verdrag van Aarhus.

3.3. De conclusie is dan ook dat de stellers van het ontwerp de ontworpen regeling zullen moeten herwerken op het punt wat de inspraak van het publiek betreft.

⁽⁶⁾ Luidens artikel 5, § 2, a), van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen wordt een voorontwerp van decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap niet voor advies aan de SERV voorgelegd. Evenmin wint de Vlaamse Regering het advies in van de MINA-Raad over een begrotingsdecreet (artikel 4, § 2, 1°, van het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

4. Zoals hiervoor is opgemerkt, bepaalt het ontworpen artikel 2.1.2 van het milieubeleidsdecreet dat het milieujaarprogramma een herkenbaar onderdeel moet vormen van de begroting en dat het er inhoudelijk moet bij aansluiten (artikel 2 van het ontwerp) ⁽⁷⁾.

Met betrekking tot het genoemde artikel 2.1.2 heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt:

"Het ontwerp van [milieujaarprogramma] vormt een herkenbaar onderdeel van het ontwerp van begroting - [...] van de uitgavenbegroting - hetgeen concreet inhoudt dat dit [milieujaarprogramma] zelf geen decreetsbepaling is, maar wel deel uitmaakt van de memorie van toelichting (en derhalve van de verantwoording) bij het voorontwerp van decreet, dat moet worden goedgekeurd, volgens de gebruikelijke procedure, door de Vlaamse Regering en nadien door het Vlaams Parlement."

Uit die toelichting moet worden afgeleid dat het milieujaarprogramma geen juridisch afdwingbare regel is.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat indien een milieujaarprogramma een onderdeel moet vormen van een begroting, daardoor minstens op impliciete wijze wordt afgeweken van artikel 16 van het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, naar luid waarvan de ontwerpen van begroting samen met de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting door de Vlaamse Regering worden opgesteld en ingediend bij het Vlaams Parlement. De vraag rijst of dit werkelijk de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

⁽⁷⁾ Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de opheffing van artikel 2.1.14 van het milieubeleidsdecreet dat de opstelling van het gewestelijk milieujaarprogramma vaststelt.

Uit het bovenstaande volgt dan ook dat op dit punt het ontwerp moet worden gepreciseerd, hetzij minstens in de memorie van toelichting dienaangaande bijkomende toelichting moet worden gegeven.

Artikel 6

5. Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de opheffing van artikel 2.1.14 van het milieubeleidsdecreet.

Artikel 3 van het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "Strategische Adviesraad" en tot wijziging van diverse andere decreten, heeft evenwel de paragrafen 3 en 4 van het genoemde artikel 2.1.14 vervangen. Dit artikel 3 is echter nog niet in werking getreden ⁽⁸⁾.

Behalve indien het de bedoeling zou zijn om artikel 3 van het decreet van 30 april 2004 in werking te stellen vóór de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, dient ook dat artikel te worden opgeheven.

⁽⁸⁾ Luidens artikel 48 van het genoemde decreet van 30 april 2004 bepaalt de Vlaamse Regering de datum waarop dit decreet in werking treedt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT