

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.244/3
VAN 31 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 maart 2009 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de erosiebestrijding", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe een subsidieregeling uit te werken ten voordele van de gemeenten voor de opmaak van een gemeentelijk erosiebestrijdingsplan, voor de begeleiding van de uitvoering van een goedgekeurd gemeentelijk erosiebestrijdingsplan en voor de uitvoering van erosiebestrijdingswerken.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2001 houdende de subsidiëring van de kleinschalige erosiebestrijdingsmaatregelen die door de gemeenten uitgevoerd worden.

Nieuw ten opzichte van de bestaande regeling is de figuur van een erosiecoördinator, en de mogelijke subsidiëring van de begeleiding van de uitvoering van een goedgekeurd gemeentelijk erosiebestrijdingsplan.

Daarnaast wordt met het ontwerpbesluit ook beoogd, ter uitvoering van artikel 178 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, artikel 176, § 2, van datzelfde decreet in werking te stellen.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt globaal geboden door de artikelen 168 en 178 van het voornoemde decreet van 27 oktober 2006.

.../...

3.2. Bij artikel 11, § 2, van het ontwerp wordt voorzien in de oprichting van een ambtelijke werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de afdeling bevoegd voor de bodembescherming, de Vlaamse Milieumaatschappij, de Inspectie van Financiën en de Vlaamse Landmaatschappij.

3.2.1. Voor de aanwijzing van de afdeling bevoegd voor de bodembescherming wordt de rechtsgrond geboden door artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3.2.2. Voor het toekennen van opdrachten aan de Vlaamse Milieumaatschappij, kan de rechtsgrond voor artikel 11, § 2, van het ontwerp worden gevonden in artikel 10.2.4, § 5, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

3.2.3. Voor het toekennen van opdrachten aan de Inspectie van Financiën dient onderzocht te worden of deze past binnen de bevoegdheid die aan de gemeenschaps- en gewestregeringen wordt verleend bij artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Dat artikel 51 luidt:

"De Gemeenschappen en de Gewesten organiseren een eigen administratieve- en begrotingscontrole en doen daartoe een beroep op inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en onder hun gezag staan.

De inspecteurs van Financiën stellen hun verslagen op in volle onafhankelijkheid, en delen deze alleen mee aan de Regering waaronder zij ressorteren.

Na akkoord van de Regeringen, organiseert de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het korps van de Inspectie van Financiën, de betrokkenheid van de Gemeenschappen en de Gewesten aan het beheer ervan alsook de terbeschikkingstelling van de inspecteurs van Financiën bij de Gemeenschappen en Gewesten met het oog op de uitvoering van de opdrachten die hun krachtens het eerste lid zijn toevertrouwd."

Uit het voormelde artikel 51, eerste lid, dient te worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten over de volheid van bevoegdheid beschikken om een eigen administratieve en begrotingscontrole in te richten en dat zij, in functie van de eigen beleidskeuzes op dat vlak, kunnen beslissen welke opdrachten zij in dat verband

.../...

toevertrouwen aan de hun ter beschikking gestelde inspecteurs van financiën. Uit die bepaling dient echter eveneens te worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten aan de inspecteurs van financiën geen opdrachten kunnen verlenen die het kader van de administratieve- en begrotingscontrole te buiten gaan.

Enkel indien de opdracht, die bij artikel 11, § 2, van het ontworpen besluit aan de inspecteurs van financiën wordt toegekend, kan worden ingepast in de administratieve- en begrotingscontrole, kan hiervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 51, eerste lid. De stellers van het ontwerp zullen dan ook op dit punt het ontworpen artikel 11, § 2, aan een nieuw onderzoek dienen te onderwerpen.

3.2.4. Voor het toekennen van opdrachten aan de Vlaamse Landmaatschappij kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 6, § 2, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dienen vóór het huidige eerste lid van de aanhef, vier nieuwe leden te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar, respectievelijk, de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 6, § 2, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, artikel 51, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, en artikel 10.2.4, § 5, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

5. In het huidige eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 168 en 178 van het aldaar genoemde decreet.

.../...

6. Volgens de meest recente wetgevingstechnische voorschriften ⁽¹⁾ wordt aanbevolen om in de aanhef de verwijzing naar het advies van de Raad van State te redigeren als volgt:

"Gelet op advies 46.244/3 van de Raad van State, gegeven op 31 maart 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 6

7. Luidens artikel 6, § 2, dient de dienstverlener een erosiecoördinator voltijds of deeltijds ter beschikking te stellen van de gemeenten.

Gevraagd wie hiermee precies wordt bedoeld, en of dit een gereguleerd beroep betreft of minstens in de regelgeving voorwaarden zijn bepaald om als erosiecoördinator werkzaam te kunnen zijn, heeft de gemachtigde geantwoord:

"In de nota aan de Vlaamse Regering wordt toegelicht dat de gemeente een beroep kan doen op een dienstverlener zoals de Interbestuurlijke Samenwerking voor Land en Water (met als trekker de Watering van Sint-Truiden), een intercommunale maatschappij of een provinciale dienst die actief is rond erosiebestrijding, een studiebureau met ervaring inzake erosiebestrijding

Er zijn voor de erosiecoördinator geen andere voorwaarden dan deze die vermeld zijn in het ontwerp BVR.

Een erosiecoördinator is een persoon die door een dienstverlener ter beschikking van een gemeente wordt gesteld. Het is dus geen personeelslid van de betrokken gemeente. De dienstverlener stelt dezelfde persoon als erosiecoördinator ter beschikking aan minstens twee samenwerkende gemeenten, die beide beschikken over een goedgekeurd gemeentelijk erosiebestrijdingsplan.

De volgende voorwaarden worden gesteld aan de erosiecoördinator:

- hij/zij is vertrouwd met het gebied in kwestie;
- hij/zij beschikt over voldoende kennis over kleinschalige erosiebestrijdingsmaatregelen;

⁽¹⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

- hij/zij heeft voor de duur van de terbeschikkingstelling zijn/haar standplaats in minstens een van de samenwerkende gemeenten (standplaats wordt hier gebruikt in de ambtelijke betekenis, zijnde de plaats waar hij/zij werkt als hij/zij niet op het terrein zelf of op vergaderingen of besprekingen buitenshuis aanwezig is).

Intrinsiek moet de persoon voldoende gekwalificeerd zijn om de opdrachten van een erosiecoördinator uit te voeren. Er zijn echter geen kwalificatievoorschriften. De Vlaamse overheid gaat ervan uit dat in eerste instantie de gemeente zelf zal bewaken dat de dienstverlener een geschikte persoon ter beschikking zal stellen. De gemeente heeft daar uiteraard alle belang bij. Voor zover de Vlaamse overheid zou worden geconfronteerd met definitieve subsidieaanvragen die niet voldoen aan de bepalingen van het (goedgekeurde) ontwerp BVR zal de definitieve subsidieaanvraag niet worden goedgekeurd."

Zoals de gemachtigde zelf aangeeft, kan de "niet-geschiktheid" van de erosiecoördinator minstens onrechtstreeks tot gevolg hebben dat de definitieve subsidieaanvraag niet wordt goedgekeurd. De Raad van State geeft daarom de stellers van het ontwerp ter overweging om na te gaan of het geen aanbeveling verdient in kwalificatievereisten voor de erosiecoördinator te voorzien ⁽²⁾.

Artikel 21

8. Artikel 21, derde lid, luidt:

"De bepalingen van dit besluit zijn vanaf de inwerkingtreding van dit besluit van toepassing op de principeaanvragen die minder dan twaalf maanden voor de inwerkingtreding van dit besluit werden ingediend op grond van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2001 houdende de subsidiëring van de kleinschalige erosiebestrijdingsmaatregelen die door de gemeenten uitgevoerd worden."

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

"De verklaring voor deze overgangsbepaling ligt in het feit dat het ontwerp BVR het BVR van 7 december 2001 opheft, maar dat er wel continuïteit van bestuur wordt beoogd.

⁽²⁾ De stellers van het ontwerp zullen daarbij rekening dienen te houden met de Europeesrechtelijke vereisten inzake de onderlinge erkenning van beroepskwalificaties, en meer bepaald met de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

De bedoeling is alle principeaanvragen die zijn ingediend op grond van het BVR van 7 december 2001, tussen 30 september 2008 en de datum dat het ontwerp BVR van kracht wordt, verder af te handelen op grond van het (goedgekeurde) ontwerp BVR.

Hoe zit dat in de praktijk?

Tussen 1 oktober 2008 en de dag van het van kracht worden van het ontwerp BVR kunnen de gemeenten principeaanvragen hebben ingediend voor het eerstvolgende investeringsprogramma, zijnde het investeringsprogramma 2010. De bedoeling is dat de ingediende principeaanvragen niet opnieuw moeten worden ingediend. Omdat we niet met zekerheid de datum van goedkeuring van het ontwerp BVR kennen, is voor «alle zekerheid» een termijn van 12 maanden als maximum genomen. De termijn moet zeker niet meer dan 12 maanden zijn, want alle principeaanvragen die voor 1 oktober 2008 zijn ingediend, zijn opgenomen in het ontwerp-investeringsprogramma 2009. Het is de bedoeling dat het investeringsprogramma 2009 eerstdaags wordt goedgekeurd, zodat de principeaanvragen die dateren van voor 1 oktober 2008 dan onder de overgangsbepaling van artikel 21, tweede lid, vallen.

Als de termijn van «minder dan twaalf maanden» een probleem zou stellen, kan als alternatief gesuggereerd worden:

«De bepalingen van dit besluit zijn vanaf de inwerkingtreding van dit besluit van toepassing op de principeaanvragen die na 30 september 2008 werden ingediend op grond van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2001 houdende de subsidiëring van de kleinschalige erosiebestrijdingsmaatregelen die door de gemeenten uitgevoerd worden.».

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS