

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.397/3
VAN 29 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 8 juni 2010 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 22 juni 2010 en 29 juni 2010, 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 ¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

BEVOEGDHEID

2. Luidens het ontworpen artikel 22*septies*, derde lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (artikel 13*bis* van het ontwerp) worden de attesten, vaststellingen, verslagen en andere documenten die bij gebruik van een erkenning bedoeld in artikel 22*ter* van dat decreet door de houder van de erkenning worden bezorgd, opgesteld in het Nederlands.

In zoverre de houders van de zo-even vermelde erkenningen kunnen worden beschouwd als "natuurlijke en rechtspersonen [...] die belast zijn met een taak die de grenzen van een privaat bedrijf te buiten gaat en die de wet of de openbare machten hun hebben toevertrouwd in het belang van het algemeen" in de zin van artikel 1, § 1, 2/, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, wat op het eerste gezicht het geval is ², houdt het ontworpen artikel 22*septies*, derde lid, een regeling in van het taalgebruik in bestuurszaken die, in functie van het territoriale toepassingsgebied ervan, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of van de federale overheid behoort.

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

⁽²⁾ Zo niet is gelet op artikel 30 van de Grondwet geen regeling van het taalgebruik mogelijk.

Artikel 13*bis* dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten ³.

3. Luidens het ontworpen artikel 16.1.1, eerste lid, 13/*bis*, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (artikel 37, 2/, van het ontwerp) wordt het toepassingsgebied van titel XVI van dat decreet uitgebreid tot de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen. De artikelen 69*quinquies* tot 69*septies* van het ontwerp strekken ertoe de wet van 12 juli 1985 in overeenstemming te brengen met de bij artikel 37, 2/, van het ontwerp beoogde wijziging.

Bij die wijzigingen dient ermee rekening te worden gehouden dat de wet van 12 juli 1985 niet integraal behoort tot de gewestelijke bevoegdheid ten gevolge van de vervanging van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, maar dat de federale overheid ten aanzien van die wet bevoegd is gebleven voor zover de Koning erbij wordt gemachtigd tot het uitvaardigen van productnormen ⁴. Dat bevoegdheidsvoorbehoud zou uitdrukkelijk in de genoemde bepalingen van het ontwerp tot uiting dienen te komen.

VORMVEREISTEN

4. Door de auditeur-verslaggever gevraagd of er in het bevoegde sectorcomité overleg werd gepleegd over artikel 45 van het ontwerp, dat strekt tot het vervangen van

(3) Het ontworpen artikel 22*septies*, derde lid, kan niet worden gesteund op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, kunnen immers toepassing vinden, zodat niet is voldaan aan het in dat laatste artikel vervatte noodzakelijkheidsvereiste. Voor wat betreft de in artikel 129, § 2, eerste streepje, van de Grondwet bedoelde gemeenten moet een regeling inzake taalgebruik bovendien het voorwerp uitmaken van een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

(4) Grondwettelijk Hof, nr. 2/2009, 15 januari 2009, B.5.5.

bepalingen betreffende de rechtspositie van de leden van het Milieuhandhavingscollege, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

"In de goedkeuringsprocedure voor de goedkeuring van het besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspositieregeling van de leden van het Milieuhandhavingscollege is het ontwerp wel onderhandeld met de vakorganisaties in het Sectorcomité. Het protocol van akkoord vindt u in attach."

Het ontwerp waarvan de gemachtigde gewag maakt, is het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspositieregeling van de leden van het Milieuhandhavingscollege, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 16 juni 2009 advies 46.741/3 heeft uitgebracht. In vergelijking met dat ontwerpbesluit bevat artikel 45 van het thans voorliggende ontwerp bepalingen die verschillen van de bepalingen van het ontwerpbesluit 46.741/3. Over die bepalingen dient opnieuw te worden onderhandeld in het bevoegde sectorcomité. Mochten die onderhandelingen leiden tot aanpassingen aan het ontwerp, dan dienen die aanpassingen nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het ontwerp komen een aantal delegaties voor waarbij de Vlaamse Regering louter wordt gemachtigd "nadere regels" uit te vaardigen omtrent de bij de betrokken bepalingen geregelde aangelegenheden (zie bijvoorbeeld artikel 11 van het ontwerp - ontworpen artikel 5, § 1, derde lid; artikel 100, 2/, van het ontwerp - ontworpen artikel 15, § 2, vierde lid; artikel 104, 2/, van het ontwerp - ontworpen artikel 23, § 3, derde lid; artikel 109, 6/, van het ontwerp - ontworpen artikel 41bis, § 9, laatste lid; artikel 120 van het ontwerp - ontworpen artikel 83, § 7, laatste lid).

Ofwel omvatten die opdrachten aan de Vlaamse Regering niets meer dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In dat geval zijn die opdrachten overbodig en dienen ze uit het ontwerp te worden weggelaten. Ofwel reiken de aan de Vlaamse Regering verleende opdrachten verder dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, en in dat geval dienen die opdrachten nader te worden gepreciseerd.

.../...

Het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

6. Het ontwerp bevat tal van artikelen genummerd met *bis*, *ter*, *quater*, enzovoort. Wanneer een tekst voor het eerst wordt genummerd, zoals te dezen het geval is, mag zulk een nummering niet worden gehanteerd, maar dient een doorlopende nummering te worden gebruikt waarbij elk artikel een ander cijfer draagt. Hetzelfde geldt voor de nummering van de hoofdstukken.

Het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

HOOFDSTUK 2 - WET OPPERVLAKTEWATEREN

Artikel 2

7. De verwijzing die is vervat in het ontworpen artikel 2, eerste lid, 3/, a), van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging is niet correct. Volgens de gemachtigde dient die bepaling als volgt te worden geredigeerd:

- "a) passagiersschepen die toegelaten zijn voor het vervoer van meer dan 50 passagiers die niet beschikken over een zuiveringsinstallatie welke voldoet aan de grens- en controlewaarden voor zuiveringsinstallaties aan boord van passagiersschepen zoals opgenomen in bijlage 2, aanhangsel V, van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996;"

HOOFDSTUK 3 - AFVALSTOFFENDECREET

Artikel 5

8. Bij het ontworpen artikel 38 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen wordt een bijdrage ingesteld ter vergoeding van het gebruik van de "havenontvangstvoorzieningen die verbonden zijn aan de afgifte

.../...

van scheepsafval van de zeevaart". Het ontworpen artikel strekt tot de omzetting van richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen. In artikel 8, lid 2, a), van die richtlijn wordt bepaald dat de bijdragen ter bekostiging van de havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval verschuldigd zijn ongeacht het feitelijk gebruik van die voorzieningen. Gelet op dit gegeven dienen die bijdragen te worden beschouwd als belastingen, en niet als retributies.

Uit het in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel in fiscale zaken vloeit voort dat de decreetgever zelf alle essentiële elementen van de in te voeren belasting dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de omschrijving van de personen die aan de belasting zijn onderworpen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet of het tarief en de eventuele vrijstellingen of verminderingen ⁵.

Het ontworpen artikel 38 van het decreet van 2 juli 1981 dient derhalve te worden aangevuld teneinde te voldoen aan het zo-even in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel in fiscale zaken.

Artikel 6

9. De gemachtigde verduidelijkte dat met de in het ontworpen artikel 39, tweede lid, van het decreet van 2 juli 1981 opgenomen delegatie enkel wordt beoogd de Vlaamse Regering toe te laten een elektronisch systeem ter betaling van de in het ontworpen artikel 39, eerste lid, van dat decreet bedoelde milieubijdrage op te zetten.

Het ontworpen artikel 39, tweede lid, dient in die zin te worden aangepast.

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 106/2008, 17 juli 2008, B.12.

Artikel 7

10. Door de auditeur-verslaggever gevraagd naar de overeenstemming van het ontworpen artikel 40 van het decreet van 2 juli 1981 met artikel 7, lid 1, van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

"Het verdrag heeft een rechtstreekse werking in het Vlaamse Gewest. Het moet dus niet omgezet worden. Er moesten alleen enkele aanpassingen gebeuren aan zowel het afvalstoffendecreet en het VLAREA om dit verdrag zo efficiënt mogelijk en zo praktisch mogelijk te kunnen uitvoeren. Het is inderdaad zo dat het verdrag stelt dat voor huisvuil geen afzonderlijke heffingen worden geheven. Deze bepaling is rechtstreeks van toepassing. Een delegatie aan de Vlaamse regering werd ingebouwd om eventuele nadere regels vast te stellen. In deze nadere regels (= wijziging VLAREA) wordt duidelijk dat het financieringssysteem ook deel zal uitmaken van het afvalbeheersplan dat door de betrokken beheerders moet worden opgemaakt. Dit afvalbeheersplan zal uiteraard enkel goedgekeurd worden indien het financieringssysteem voldoet aan het Verdrag."

Het verdient aanbeveling deze toelichting in de memorie van toelichting te integreren.

HOOFDSTUK 4 - MILIEUVERGUNNINGENDECREET

Artikel 11

11. Artikel 11 strekt ertoe artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning te vervangen. Met die vervanging wordt beoogd dat decreet in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en ook een koppeling in te voeren tussen, enerzijds, de milieuvergunning en de melding bedoeld in het decreet van 28 juni 1985, en anderzijds, de stedenbouwkundige vergunning en de melding bedoeld in de voornoemde Codex.

Het is echter niet duidelijk hoe de ontworpen regeling moet worden begrepen voor wat de meldingsplichtige handelingen betreft, en wat de regeling is voor het geval er voor een inrichting én een melding dient te gebeuren op grond van het decreet van 28 juni 1985 én een stedenbouwkundige vergunning is vereist op grond van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

.../...

Hierop gewezen heeft de gemachtigde voorgesteld om artikel 2 van het decreet van 28 juni 1985 aan te vullen met een 7/ luidende:

"7/ een stedenbouwkundige melding: de melding die wordt verricht voor handelingen als vermeld in artikel 4.2.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening",

en paragraaf 2 van het ontworpen artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 te vervangen als volgt:

"§ 2. De milieuvergunning voor een inrichting, waarvoor een stedenbouwkundige vergunning of een stedenbouwkundige melding nodig is, wordt geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning niet definitief is verleend of de stedenbouwkundige melding niet is verricht.

Het recht op exploitatie die meldingsplichtige inrichtingen, waarvoor een stedenbouwkundige vergunning of een stedenbouwkundige melding nodig is, ten gevolge van een melding hebben verkregen, wordt opgeschort zolang de stedenbouwkundige vergunning niet definitief is verleend of de stedenbouwkundige melding niet is verricht.

De stedenbouwkundige vergunning wordt beschouwd als definitief verleend vanaf de datum waarop van de stedenbouwkundige vergunning gebruik kan gemaakt worden overeenkomstig artikel 4.7.19, § 3, artikel 4.7.23, § 5, dan wel artikel 4.7.26, § 4, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Als de milieuvergunning wordt geschorst, gaat de termijn, vermeld in artikel 17, tweede lid, in op de dag dat de stedenbouwkundige vergunning definitief is verleend.

Als de stedenbouwkundige vergunning definitief wordt geweigerd, vervalt de milieuvergunning of het recht op exploitatie ten gevolge van de melding voor de meldingsplichtige inrichtingen van rechtswege.

Het verval van de milieuvergunning of van het recht op exploitatie tengevolge van een melding wordt onverwijld meegedeeld aan de aanvrager of de meldingsplichtige en de overheid die de milieuvergunning heeft verleend of akte heeft genomen van de melding.

Het verval van de milieuvergunning wordt bekendgemaakt aan het publiek. De Vlaamse Regering stelt hiervoor nadere regels vast.

De stedenbouwkundige vergunning wordt beschouwd als definitief geweigerd vanaf de datum waarop in laatste administratieve aanleg beslist werd om de stedenbouwkundige vergunning niet af te leveren."

Hiermee kan worden ingestemd.

.../...

HOOFDSTUK 5 - OPRICHTINGSDECREET VAN DE VLAAMSE LAND-
MAATSCHAPPIJ

Artikel 23

12. Met artikel 23, 2/, wordt beoogd artikel 16 van het decreet van 21 december 1988 houdende de oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij te wijzigen, waardoor de algemene vergadering van aandeelhouders "elk moment [kan] besluiten tot de uitgifte van nieuwe aandelen".

Gevraagd hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 2, § 2, achtste lid, van het voornoemde decreet, naar luid waarvan het maatschappelijk kapitaal bij beslissing van de raad van bestuur kan worden verhoogd door inschrijvingen van ondeelbare aandelen in geld, heeft de gemachtigde geantwoord dat artikel 2, § 2, achtste lid, moet worden afgestemd op artikel 16 zoals dit zal luiden na wijziging bij het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt. Artikel 18 van het ontwerp, dat strekt tot de wijziging van artikel 2 van het decreet van 21 december 1988, moet dan ook volgens de gemachtigde worden aangepast als volgt:

"Art. 18. In artikel 2 van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, gewijzigd bij decreet van 7 mei 2004, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1/ in paragraaf 1 wordt tussen de woorden «publiekrechtelijk vormgegeven» en de woorden «verzelfstandigd agentschap» het woord «extern» ingevoegd;
- 2/ in paragraaf 2, achtste lid worden de woorden «raad van bestuur» vervangen door de woorden «algemene vergadering»;
- 3/ in paragraaf 2, twaalfde lid worden de woorden «de maatschappij» vervangen door de woorden «het agentschap»."

Met deze tekst kan de overeenstemming tussen de artikelen 2 en 16 van het decreet van 21 december 1988 worden bereikt.

HOOFDSTUK 6 - HET BOSDECREET

Artikelen 31 en 32

13. Aangezien in artikel 4, 4/, van het bosdecreet van 13 juni 1990 enkel de term "beheersplan" wordt gedefinieerd en in bijna alle andere artikelen van het bosdecreet⁶ ook gewag wordt gemaakt van de term "beheersplan", dient in de artikelen 31 en 32 van het ontwerp het woord "bosbeheerplan" telkens te worden vervangen door het woord "beheersplan".

HOOFDSTUK 6BIS - HET MESTSTOFFENDECREET

Artikel 32bis

14. Zoals het ontworpen artikel 15^{ter} van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen is geredigeerd, lijkt in dit artikel geen rekening te worden gehouden met personen die wettelijk samenwonen.

Hierop gewezen heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"De overdrachtsregeling wordt wel uitgebreid naar wettelijke samenwoners. Voor wat betreft mensen die wettelijk samenwonen is het zo dat deze volgens onze informatie wel te consulteren zijn via het rijksregister. Bovendien is er hier ook een eis van samenwonen om wettelijk te kunnen samenwonen. Aangezien het wettelijk samenwonen een door de wet erkende samenlevingsvorm is, die ook gevolgen heeft op andere domeinen, lijkt het ons, mogelijk om de voorgestelde regeling uit te breiden naar mensen die wettelijk samenwonen."

Door ook de wettelijk samenwonenden in de regeling op te nemen, wordt het ontworpen artikel 15^{ter} in overeenstemming gebracht met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

⁽⁶⁾ Enkel in de artikelen 14 en 91, § 3, van het bosdecreet wordt melding gemaakt van de term "bosbeheerplan".

HOOFDSTUK 7 - HET JACHTDECREET

Artikel 33

15. Luidens het ontworpen artikel 13, vijfde lid, van het jachtdecreet van 24 juli 1991 wordt elke persoon die jagend met een geweer wordt aangetroffen en geen jachtverlof kan voorleggen, ambtshalve veroordeeld tot betaling van het bedrag van de belasting, verschuldigd voor het jachtverlof, die hij door het strafbare feit heeft ontdoken.

15.1. Het is niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 13, vijfde lid, van het jachtdecreet precies wordt bedoeld met de woorden "geen jachtverlof kan voorleggen", gelet op het feit dat in het ontworpen artikel 13, eerste lid, de verplichting wordt opgelegd om steeds het jachtverlof bij zich te dragen. Moet uit de combinatie van het eerste en het vijfde lid worden afgeleid dat ook de jager die wel houder is van een geldig jachtverlof maar het niet bij zich draagt, "ambtshalve" kan worden "veroordeeld" tot betaling "van het bedrag van de belasting"? Of volgt uit de vermelding *in fine* van artikel 13, vijfde lid, van de belasting die de betrokkene "door het strafbare feit heeft ontdoken" dat de betaling van het bedrag van de belasting enkel kan worden opgelegd aan een persoon die geen houder is van een (geldig) jachtverlof, en die de "belasting" daardoor ook niet heeft betaald?

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"De mogelijkheid blijft bestaan dat men geen boete oplegt, de jacht wordt echter wel stilgelegd.

In de praktijk controleert de natuurinspecteur in de databank of de betrokken jager een jachtverlof heeft. Indien deze er een heeft, wordt geen belasting opgelegd."

De bedoeling van de stellers van het ontwerp zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

15.2. In het ontworpen artikel 13, vijfde lid, van het jachtdecreet wordt ook gewag gemaakt van een "ambtshalve veroordeling" tot betaling van het bedrag van de belasting die is verschuldigd voor het jachtverlof. Het is niet duidelijk wat precies wordt

.../...

bedoeld met de woorden "ambtshalve" en door wie die "veroordeling" zal worden uitgesproken.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

"«Ambtshalve veroordeeld» heeft betrekking op de inspecteur (meestal een natuurinspecteur) die de overtreding vaststelt en die een ambtelijke boete kan opleggen ter waarde van de jachtbelasting (150 euro is de prijs van een gewoon jachtverlof).

Dit lid werd niet inhoudelijk gewijzigd in dit verzameldecreet en staat dus ook in het huidige jachtdecreet."

De gemachtigde gaat eraan voorbij dat artikel 13, eerste lid, oorspronkelijk voorzag ⁷ in het opleggen van een geldboete van honderd frank aan de persoon die geen jachtverlof kon voorleggen. Het opleggen van die geldboete gebeurde door de strafrechter. Bovendien die geldboete diende de strafrechter de betrokkene ook "ambtshalve" te veroordelen tot het betalen van de ontdoken belasting, zijnde de belasting op de afgifte van een jachtverlof.

Na wijziging van artikel 13 van het jachtdecreet bij artikel 111 van het decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving en na de inwerkingtreding van titel XVI met als opschrift "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, is het strafrechtelijke karakter aan de

⁽⁷⁾ Artikel 13 van het jachtdecreet luidde als volgt:
"Hij die jagend met het geweer wordt aangetroffen en geen jachtverlof bij zich heeft, wordt gestraft met een geldboete van honderd frank, tenzij hij binnen achtenveertig uur na de vaststelling van de feiten, het bewijs levert dat hij op het ogenblik houder was van een regelmatig jachtverlof.
Het jachtverlof is persoonlijk; het is maar geldig voor één jaar, te rekenen van 1 juli. De Vlaamse Regering regelt de wijze de vorm en de voorwaarden van hun afgifte. Zolang de Vlaamse Regering ter zake geen nieuwe regelen heeft gesteld blijven de bestaande regelen geldig.
De Vlaamse Regering kan het deelnemen aan het jachtexamen of aan een gedeelte ervan afhankelijk stellen van de betaling van een inschrijvingsgeld waarvan zij het bedrag, de betalingsplichtige en de wijze van betaling vaststelt.
Hij die jagend met het geweer wordt aangetroffen en geen jachtverlof kan voorleggen wordt behalve tot de geldboete bij dit artikel bepaald, ambtshalve veroordeeld tot betaling van het bedrag van de belasting die verschuldigd is voor het jachtverlof en door het strafbare feit is ontdoken."

overtreding van het voorschrift in artikel 13 ontnomen en dient een inbreuk op artikel 13 voortaan als een milieu-inbreuk te worden gekwalificeerd. De overtreding van dat artikel 13 kan nog wel worden bestraft met een bestuurlijke geldboete.

Hieruit volgt dat in het ontworpen artikel 13, vijfde lid, van het jachtdecreet geen gewag kan worden gemaakt van een "ambtshalve veroordeling". Het gaat om het opleggen van een boete, waarvan het bedrag overeenstemt met het bedrag van de ontdoken belasting.

15.3. De tekst van het ontworpen artikel 13, vijfde lid, dient in het licht van de voorgaande opmerkingen herschreven te worden.

HOOFDSTUK 9 - HET DECREET ALGEMENE BEPALINGEN MILIEUBELEID

Afdeling 2 - Wijzigingen in titel XVI van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid

Artikel 37

16. Met artikel 37, 3/, van het ontwerp wordt beoogd de bepalingen van titel XVI met als opschrift "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van toepassing te maken op het decreet van 18 juli 2003 ⁸ betreffende het integraal waterbeleid, en dit "wat betreft artikel 8 tot en met 17 en artikel 62 en 70 van titel I".

Gevraagd waarom ook melding wordt gemaakt van de artikelen 9, 11, 62 en 70 van het decreet van 18 juli 2003, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"In het decreet van 18 [juli] 2003 betreffende het integraal waterbeleid staan naast talrijke regels van organisatorische aard en de regels inzake waterbeleidsplanning, monitoring, maatregelenprogramma, ook een aantal inhoudelijke bepalingen zoals de regeling inzake toegang van ambtenaren tot private gronden om daar de nodige metingen uit te voeren (vb. artikelen 62 en 70), onteigening ten algemene nutte (artikel 11), recht van voorkoop (artikel 12), die

⁽⁸⁾ En niet "18 juni 2003" zoals verkeerdelijk is vermeld in het ontworpen artikel 16.1.1, eerste lid, 17/*bis*, van het decreet van 5 april 1995.

momenteel niet gehandhaafd kunnen worden. Het betrokken decreet bevat immers geen regels inzake handhaving.

De Raad van State werpt terecht de vraag op waarom artikel 9 DIWB moet opgenomen worden onder het toepassingsgebied van het DABM. Artikel 9 DIWB mag geschrapt worden uit de opsomming, gezien het *in casu* over waterbeleidsplanning gaat en niet over een inhoudelijke bepaling die moet gehandhaafd worden."

Artikel 37bis

17. In de inleidende zin van artikel 37bis schrijve men "artikel 16.2.4, derde lid" in plaats van "artikel 16.2.4, derde alinea".

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 140, 1/ en 2/, van het ontwerp.

Artikel 62

18. In de ontworpen bepaling *sub* artikel 62 schrijve men "Art. 16.4.65" in plaats van "Art. 16.4.55".

HOOFDSTUK 13 - DECREET INTEGRAAL WATERBELEID

Artikel 79

19. Het ontworpen artikel 52bis, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid bepaalt dat in de door de Vlaamse Regering aangewezen mengzones "de concentraties van prioritaire stoffen en de door de Vlaamse Regering aangewezen verontreinigende stoffen" de desbetreffende milieudoelstellingen mogen overschrijden, mits dit geen gevolgen heeft voor de naleving van deze normen in de rest van het oppervlaktewaterlichaam in kwestie.

Die bepaling vormt de omzetting van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG. In die bepaling van de richtlijn wordt melding gemaakt van "de concentraties van één of meer stoffen die zijn opgenomen in deel A van bijlage I". De bedoelde bijlage I heeft betrekking op "prioritaire stoffen en bepaalde andere verontreinigende stoffen", waarvan de lijst is opgenomen in deel A.

In de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp wordt uiteengezet dat het in het ontworpen artikel 52*bis*, eerste lid, gaat om de prioritaire stoffen en om acht andere stoffen, die alle zijn opgesomd in bijlage 2.3.1 bij Vlarem II, na vervanging daarvan bij een besluit dat nog slechts in ontwerpvorm bestaat. Om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde verklaard dat de memorie van toelichting verduidelijkt kan worden, onder meer omdat het niet enkel gaat om de stoffen bedoeld in de genoemde bijlage. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting zo precies mogelijk uit te leggen welke stoffen bedoeld worden en daarbij te verwijzen, wat betreft de thans gekende stoffen, naar de desbetreffende besluiten van de Vlaamse Regering.

Artikel 82

20. De ontworpen bijlage I, 3.2, 6/, bij het genoemde decreet van 18 juli 2003 bepaalt dat de stroomgebiedbeheersplannen onder meer een inventaris moeten bevatten van de emissies, lozingen en verliezen van "prioritaire stoffen en door de Vlaamse Regering aan te wijzen verontreinigende stoffen".

Die bepaling vormt de omzetting van artikel 5, lid 1, van de genoemde richtlijn 2008/105/EG.

20.1. In de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp wordt uiteengezet dat het in de ontworpen bijlage I, 3.2, 6/, bij het decreet van 18 juli 2003 gaat om de hiervóór genoemde prioritaire stoffen en acht andere stoffen, die alle zijn

.../...

opgesomd in bijlage 2.3.1 bij Vlarem II, na vervanging daarvan bij een besluit dat nog slechts in ontwerpvorm bestaat.

Om nadere uitleg gevraagd over de in het ontwerp bedoelde stoffen, heeft de gemachtigde verklaard dat de memorie van toelichting verduidelijkt kan worden, onder meer omdat het niet enkel gaat om de stoffen bedoeld in de genoemde bijlage 2.3.1 bij Vlarem II. In dit verband kan worden verwezen naar opmerking 19 bij artikel 79.

20.2. Bij artikel 5, lid 4, derde alinea, van richtlijn 2008/105/EG wordt aan de lidstaten opgelegd om de geactualiseerde inventarissen in hun geactualiseerde stroomgebiedbeheersplannen op te nemen.

Om nadere uitleg gevraagd over de omzetting van die bepaling heeft de gemachtigde verklaard dat, aangezien de inventaris deel moet uitmaken van de stroomgebiedbeheersplannen en deze ten minste om de zes jaar geactualiseerd moeten worden, het volstaat te bepalen dat dergelijke informatie deel moet uitmaken van een stroomgebiedbeheersplan. Aldus zal men op gezette tijden een actualisatie hebben, zoals de richtlijn vereist en zoals is omgezet in de artikelen 34, § 2, en 36, § 1, van het decreet van 18 juli 2003.

HOOFDSTUK 15 - BODEMDECREET

Artikel 92

21. Aan de gemachtigde is gevraagd waarom de woorden "de hoofdstukken III, IV en VII van" worden geschrapt in artikel 172 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, terwijl in het ontworpen artikel 8*bis* van de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen (artikel 69*quinquies* van het ontwerp) nog steeds verwezen wordt naar die drie hoofdstukken (van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid).

De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

"Op basis van het advies van de Minaraad van 29 april 2010 over het ontwerp van Verzameldecreet werd het ontworpen artikel 92 aangepast, onder meer in die zin dat in artikel 172 van het Bodemdecreet de woorden «de hoofdstukken III, IV en VII van» worden geschrapt.

Met deze wijziging wordt beoogd om de verwijzingsbepalingen van artikel 172 (toezicht, bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen) en artikel 173 (strafrechtelijke handhaving) van het Bodemdecreet op elkaar af te stemmen. Immers wordt in artikel 173 van het Bodemdecreet verwezen naar Titel XVI van het DABM (Milieuhandhavingsdecreet) in het algemeen, terwijl in artikel 172 van het Bodemdecreet wordt verwezen naar specifieke hoofdstukken van voormelde regeling.

Men kan evenwel argumenteren dat voor het toezicht en de bestuurlijke handhaving waarvan sprake in artikel 172 van het Bodemdecreet ook de hoofdstukken I en II van Titel XVI van het DABM relevant zijn. In hoofdstuk I wordt immers aangegeven wat het toepassingsgebied van het Milieuhandhavingsdecreet is, wanneer er volgens die regeling sprake is van een milieu-inbreuk en milieumisdrijf en er dus kan worden overgegaan tot bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving door de bevoegde toezichthouders. Verder is er in hoofdstuk II van Titel XVI van het DABM onder meer sprake van een jaarlijks milieuhandhavingsprogramma [dat] voor de toezichthouders handhavingsprioriteiten [kan] bepalen, en dus relevant kan zijn in het kader van toezicht en bestuurlijke handhaving.

De decreetgever geeft er dan ook de voorkeur aan om ook in artikel 172 van het Bodemdecreet te verwijzen naar Titel XVI van het DABM in het algemeen en dus in het Bodemdecreet de verwijzingsbepalingen van artikel 172 en 173 op elkaar af te stemmen.

Blijft inderdaad de vaststelling dat de verwijzing naar het Milieuhandhavingsdecreet in de milieudecreten die onder het toepassingsgebied van Titel XVI van het DABM vallen niet volledig op dezelfde wijze gebeurt. Zo onder meer in artikel 69quinquies van het ontwerp van Verzameldecreet waar in de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen wat het toezicht en de handhaving betreft ook wordt verwezen naar specifieke hoofdstukken van Titel XVI van het DABM. In andere milieudecreten (o.a. decreet Natuurbehoud, het Bosdecreet en Oppervlaktedelfstoffendecreet) daarentegen wordt voor het toezicht, de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving dan weer verwezen naar Titel XVI van het DABM in het algemeen."

Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling in alle gelijkaardige bepalingen op dezelfde wijze te verwijzen naar titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

.../...

HOOFDSTUK 16 - HET MESTDECREET

Artikel 99

22. In het ontworpen artikel 14, § 2, tweede lid, van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (artikel 99, 1/, van het ontwerp) wordt verwezen naar "artikel 5.5. van de nitraatrichtlijn".

Die techniek van "regelgeving door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een richtlijn van de Europese Unie volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Er dient dan ook te worden verwezen naar de bepalingen van het interne recht die de betrokken richtlijn hebben omgezet.

23. In de opsomming is "6/" weggefallen. De punten 7/ tot 11/ dienen te worden vernummerd.

24. Het ontworpen artikel 14, § 5, derde lid, van het genoemde decreet van 22 december 2006 (artikel 99, 10/ (lees: 9/), van het ontwerp) bepaalt onder meer dat de landbouwer bezwaar kan indienen binnen dertig kalenderdagen vanaf de postdatum van de bedoelde aangetekende brief.

In verband met een soortgelijke regeling heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat zij op onevenredige wijze de rechten van verdediging van de betrokkene beperkt:

"B.3. Zoals het Hof reeds in de arresten nrs. 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006, 85/2007 en 123/2007 heeft geoordeeld, is het redelijk verantwoord dat de wetgever, om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijnen van rechtspleging laat lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. De keuze van de datum van verzending van het aanslagbiljet als aanvangspunt van de beroepstermijn beperkt evenwel het recht van verdediging van de

.../...

geadresseerden op onevenredige wijze, doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat zij nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van het aanslagbiljet.

B.4. De doelstelling om rechtsonzekerheid te vermijden zou evengoed kunnen worden bereikt indien de termijn zou ingaan op de dag waarop de geadresseerde, naar alle waarschijnlijkheid, kennis ervan heeft kunnen nemen, dit wil zeggen de derde werkdag volgend op die waarop het aanslagbiljet aan de postdiensten werd overhandigd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst (artikel 53*bis* van het Gerechtelijk Wetboek)"⁹.

De ontworpen bepaling moet worden herzien in het licht van deze overwegingen.

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 15, § 2, derde lid, van het decreet van 22 december 2006 (artikel 100, 1/, van het ontwerp).

Artikel 100

25. Artikel 100, 2/, voorziet in de vervanging van het derde lid van artikel 15, § 2, van het genoemde decreet van 22 december 2006. Als gevolg van artikel 100, 1/, is dat derde lid echter het vierde lid geworden. In de inleidende zin van artikel 100, 2/, voege men dan ook best de woorden "dat het vierde lid wordt," in tussen de woorden "lid," en "wordt vervangen".

Artikel 109

26. In het tweede lid en volgende van het ontworpen artikel 41*bis*, § 4, van het genoemde decreet van 22 december 2006 (artikel 109, 4/, van het ontwerp) worden regelingen uitgewerkt voor overdrachten aan onder meer echtgenoten.

Aan de gemachtigde is gevraagd waarom geen rekening is gehouden met wettelijk samenwonende partners. In zijn antwoord heeft deze verwezen naar zijn antwoord op de gelijkaardige vraag in verband met artikel 32*bis* van het ontwerp.

⁽⁹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 162/2007, 19 december 2007.

Mutatis mutandis geldt de opmerking die de Raad van State bij artikel 32bis heeft gemaakt (opmerking 14).

Artikel 120

27. Artikel 120 van het ontwerp voorziet in de aanvulling van artikel 83 van het genoemde decreet van 22 december 2006 met twee paragrafen. Die paragrafen bevatten overgangsbepalingen in verband met de superheffing mestverwerking. Onder bepaalde voorwaarden kunnen producenten uitstel of zelfs opheffing en niet-inning van die superheffing krijgen.

Aan de gemachtigde is het volgende gevraagd:

- Op welke kalenderjaren/heffingsjaren hebben de hier ontworpen bepalingen betrekking?
- Zijn er administratieve betwistingen hangende in verband met de heffingen waarvoor hier uitstel wordt verleend? En in verband met de superheffingen?
- Zijn er gerechtelijke betwistingen hangende in verband met de heffingen waarvoor hier uitstel wordt verleend en in verband met de superheffingen?
- Waarom wordt in de nieuwe paragraaf 7, eerste lid, als scharnierdatum 31 december 2002 gehanteerd? Hoe wordt deze datum verantwoord?

De gemachtigde heeft hierop geantwoord als volgt:

"Wat betreft de vragen met betrekking tot dit artikel:

- In de eerste plaats is het zo dat deze bepaling enkel betrekking heeft op de superheffingen mestverwerking, als vermeld in artikel 21, § 6, 2/, van het meststoffendecreet van 1991, en [ze] geen invloed heeft op andere heffingen of superheffingen. Er wordt dan ook voor geen andere heffing uitstel verleend dan [voor] de superheffing mestverwerking;
- m.b.t. het eerste punt: het betreft de kalenderjaren 2003 tot en met 2006;
- m.b.t. punt twee: er zijn inderdaad nog administratieve betwistingen hangende i.v.m. de superheffingen waarvoor hier uitstel wordt verleend;

.../...

- m.b.t. punt drie: er zijn inderdaad nog gerechtelijke betwistingen hangende i.v.m. de superheffingen waarvoor hier uitstel wordt verleend;
- m.b.t. punt vier: de hier ontworpen regeling is een vervolg van de regeling vermeld in artikel 40*bis* van het meststoffendecreet van 1991. Dit artikel 40*bis* voorziet voor vergunningen afgeleverd vóór 31 december 2002 reeds in een afwijkende, soepele regeling. Voor vergunningen van na 31 december 2002 bestond er een strenger systeem. Dit strengere systeem zorgde echter voor een aantal praktische problemen, waardoor een aanpassing zich opdroeg. Met de nieuw ontworpen regeling worden een aantal versoepelingen ingevoerd voor landbouwers die bij het vorige meststoffendecreet, onder het strengere systeem vielen. Zijnde dus de landbouwers met (contracten met) mestverwerkingsinstallaties die vergund werden na 31 december 2002."

Bijkomend is aan de gemachtigde gevraagd of er producenten zijn die de in het ontworpen artikel 83, § 7, van het decreet van 22 december 2006 bedoelde superheffing wel hebben betaald, en zo ja, of zij, indien ze voldoen aan de voorwaarden die bij de ontworpen bepaling worden opgelegd, alsnog het bedrag van de betaalde superheffing kunnen terugvorderen.

De gemachtigde heeft hierop geantwoord dat landbouwers die van de ontworpen regeling gebruik wensen te maken, een aanvraag moeten indienen bij de Mestbank. Op dit ogenblik is niet met zekerheid geweten of er aanvragen zullen komen van landbouwers die de heffing betaald hebben, maar dit lijkt wel waarschijnlijk. Die landbouwers zullen het bedrag van de betaalde superheffing kunnen terugkrijgen.

Het verdient aanbeveling om uitdrukkelijk melding te maken van de mogelijkheid om de terugbetaling van betaalde bedragen van de superheffing te verkrijgen.

HOOFDSTUK 17 - DECREET DIEPE ONDERGROND

Artikel 128

28. In artikel 128, 3/, moeten de te schrappen woorden aangehaald worden als "of enigerlei lekkages".

HOOFDSTUK 18 - SLOTBEPALINGEN

Artikelen 142, 144 en 145

29. De artikelen 142, 144 en 145 strekken ertoe een aantal bepalingen retroactief uitwerking te laten hebben.

De niet-retroactiviteit van wetten of decreten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. De rechtszekerheid houdt immers in dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht van decreetsbepalingen is enkel verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Bij gebreke van een inzicht in alle relevante feitelijke gegevens, kan de Raad van State zich niet uitspreken over de vraag of de terugwerkende kracht in elk van de genoemde bepalingen verantwoord is. Met name kan de Raad van State niet nagaan of bepaalde rechten van rechtzoekenden door de terugwerkende kracht niet op een onevenredige wijze worden beperkt ¹⁰. Aan de stellers van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om in de memorie van toelichting een nadere verantwoording te geven.

Bijlage

30. De bijlage zou het volgende opschrift moeten krijgen: "Bijlage bij het decreet van ... houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur". Daaronder moeten dan de twee in het ontwerp voorkomende opschriften van de ontworpen bijlage V (bij het decreet van 5 april 1995) komen.

⁽¹⁰⁾ Voor artikel 142, dat artikel 11 doet terugwerken, lijkt er een probleem te rijzen in verband met het ontworpen artikel 5, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (zeker in de versie die de gemachtigde voorstelt (opmerking 11), omdat de hypothese i.v.m. de meldingen nu niet is opgenomen in het milieuvergunningendecreet). Artikel 145, dat artikel 30 doet terugwerken, lijkt alvast geen probleem te doen rijzen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur, en Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS