

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.779/3
VAN 19 OKTOBER 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 september 2010 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 en 30 juni 2006 en van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Natuur en Bos", 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.

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe wijzigingen van uiteenlopende aard aan te brengen in de volgende besluiten:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Natuur en Bos, en
- het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door:

- de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en

.../...

- de artikelen 16.1.2, 1/, f), 16.2.3, derde lid, 16.2.5, vijfde lid, 16.3.1, § 1, 1/, 16.3.2, tweede lid, 16.3.9, § 2, eerste lid, 16.3.16, eerste lid, 16.3.24, derde lid, 16.4.11, eerste lid ⁽¹⁾, 16.4.18, § 5, en 16.4.27, derde lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit dient evenwel nader te worden onderzocht.

3.2.1. Bij artikel 1 van het ontworpen besluit wordt de aangelegenheid "leefmilieu en natuur" toegevoegd aan de lijst van gewestelijke aangelegenheden vervat in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren. Het gevolg is dat ook in de genoemde aangelegenheid het invorderen van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen wordt opgedragen aan de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst.

Volgens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt met artikel 1 van het ontworpen besluit beoogd uitvoering te geven aan artikel 16.5.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Overeenkomstig paragraaf 1 van dat artikel kan het Vlaams Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie de verschuldigde bedragen (o.m. van opgelegde geldboeten en kosten van ambtshalve uitvoering van opgelegde bestuurlijke maatregelen), verhoogd met de invorderingskosten, bij dwangbevel invorderen. Het dwangbevel wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de ambtenaar die de Vlaamse Regering daartoe aanwijst.

In de voormelde nota wordt artikel 1 verder toegelicht als volgt: "Wanneer de verschuldigde bedragen bij dwangbevel moeten ingevorderd worden, is het aangewezen dat dit gebeurt door de centrale invorderingscel, het CIC, omdat zij al over de nodige expertise beschikken. Aangezien deze dienst ressorteert onder het Vlaams Ministerie van Financiën en niet onder het Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie is het nodig de tekst te wijzen." Aan de auditeur-verslaggever heeft de gemachtigde in

⁽¹⁾ Artikel 16.4.11, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 moet worden gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

verband hiermee bevestigd dat artikel 1 van het ontwerp met name ertoe strekt de mogelijkheid te creëren de centrale invorderingscel van de Vlaamse Belastingdienst in te schakelen indien de invordering bij dwangbevel (de gedwongen invordering) niet kan gebeuren door de afdeling Financiën van het Vlaams Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie. Het is niet de bedoeling de gehele inning en invordering op te dragen aan de centrale invorderingscel van de Vlaamse Belastingdienst.

3.2.2. Er dient vooreerst te worden opgemerkt dat luidens artikel 16.5.1, § 1, eerste lid, van het voornoemde decreet van 5 april 1995 de verschuldigde bedragen worden geïnd en ingevorderd door het Vlaams Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie, ten voordele van het Mina-fonds. Bij artikel 16.5.2, § 1, eerste lid, van dat decreet wordt het Vlaams Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie bovendien uitdrukkelijk bevoegd gemaakt om de verschuldigde bedragen, verhoogd met de invorderingskosten, bij dwangbevel in te vorderen; het dwangbevel wordt geïssueerd en uitvoerbaar verklaard door de ambtenaar die de Vlaamse Regering daartoe aanwijst. Door nu bij artikel 1 van het ontworpen besluit de invordering als zodanig op te dragen aan de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst, strijdt die bepaling met de voornoemde artikelen 16.5.1, § 1, en 16.5.2, § 1.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat door de gehele invordering op te dragen aan de centrale invorderingscel van de Vlaamse Belastingdienst, de stellers van het ontwerp verder lijken te gaan dan wat hun bedoeling is.

3.2.3 De conclusie is dat enkel het viseren en uitvoerbaar verklaren van het dwangbevel kan worden opgedragen aan de centrale invorderingscel van de Vlaamse Belastingdienst. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 16.5.2, § 1, van het voornoemde decreet van 5 april 1995, op grond waarvan de Vlaamse Regering de ambtenaar aanwijst die daarvoor bevoegd is. Willen de stellers van het ontwerp aan de centrale invorderingscel een ruimere bevoegdheid opdragen, dan moeten zij eerst het initiatief nemen om de artikelen 16.5.1, § 1, en 16.5.2, § 1, van het decreet van 5 april 1995 te laten wijzigen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. Bij de artikelen 5 en 13, 3/, van het ontwerp worden een aantal verordeningen van de Europese Unie toegevoegd aan de opsomming van verordeningen vervat in de artikelen 2 en 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Daardoor worden gewestelijke ambtenaren bevoegd om toezicht uit te oefenen op de naleving van die verordeningen.

De verordeningen (EG) nr. 338/97 (artikel 5, 1/, van het ontwerp) en (EG) nr. 865/2006 en (EG) nr. 359/2009 (artikelen 5, 3/, en 13, 3/, van het ontwerp) hebben betrekking op in het wild levende dier- en plantensoorten. Volgens artikel 6, § 1, III, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten en uitheemse diersoorten en hun krengen tot de bevoegdheid van de federale overheid. Zoals de gemachtigde terecht heeft verklaard, moeten de ontworpen bepalingen dan ook zo begrepen worden dat het toezicht door de gewestelijke overheid enkel betrekking kan hebben op de aspecten van de genoemde verordeningen waarvoor de gewesten bevoegd zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Vóór het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de artikelen 20 en 87, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

6. Het huidige eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast, gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Ook dient het woord "inzonderheid" te worden weggelaten, en dient elke wijziging die een artikel of de relevante onderverdeling van het artikel heeft ondergaan en die nog van kracht is, te worden vermeld ⁽²⁾.

7. Het huidige tweede lid van de aanhef dient te worden geplaatst vóór het huidige vijfde lid. De besluiten van dezelfde rangorde die bij het ontworpen besluit worden gewijzigd, dienen immers in chronologische rangorde te worden vermeld ⁽³⁾.

8. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient het huidige zesde lid van de aanhef te worden vervangen als volgt:

"Gelet op advies 48.779/3 van de Raad van State, gegeven op 19 oktober 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 2

9. Artikel 2 van het ontwerp strekt tot de wijziging van bijlage VIII bij het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008. Die wijziging dient geïntegreerd te worden in artikel 27 van het ontwerp, dat strekt tot de wijziging van dezelfde bijlage. Bovendien moet de bepaling die thans voorkomt in artikel 2 anders geredigeerd worden: het is niet "paragraaf 4 van artikel 5.1.1.4" dat wordt opgeheven, maar wel "de verwijzing naar artikel 5.1.1.4, § 4".

⁽²⁾ Omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, nr. 60.

⁽³⁾ *Ibid.*, nr. 73.

Artikel 14

10. Bij artikel 14 van het ontwerp wordt een verwijzing naar het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering en de uitvoeringsbesluiten toegevoegd aan artikel 27 van het voornoemde besluit van 12 december 2008. Daardoor worden bepaalde toezichthouders bevoegd om toezicht uit te oefenen op de naleving van dat decreet. Het decreet van 22 februari 1995 is evenwel opgeheven bij het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming. Volgens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt wel degelijk beoogd de bedoelde toezichthouders nog toe te laten om toezicht uit te oefenen op de naleving van de bepalingen van het decreet van 22 februari 1995 en zijn uitvoeringsbesluiten; er kunnen immers nog feiten worden vastgesteld die gepleegd werden in de periode dat dit decreet van toepassing was.

Die toevoeging in artikel 27 van het voornoemde besluit van 12 december 2008 is een overbodige bepaling, die bovendien kan strijden met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. De feiten die ten tijde van het van kracht zijn van het decreet van 22 februari 1995 strafbaar waren gesteld, en die thans overeenkomstig het decreet van 27 oktober 2006 nog strafbaar zijn, kunnen thans worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig artikel 173 van het decreet van 27 oktober 2006⁽⁴⁾; voor die feiten is het dus niet nodig om artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 te wijzigen. Daarentegen kunnen de feiten die ten tijde van het van kracht zijn van het decreet van 22 februari 1995 strafbaar waren gesteld, maar niet meer strafbaar zijn overeenkomstig het decreet van 27 oktober 2006, nu niet meer worden opgespoord, vastgesteld en bestraft, aangezien die feiten geen misdrijf meer uitmaken; voor die feiten is het dus niet mogelijk om artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 te wijzigen in de voornoemde zin.

Artikel 14 dient dus uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽⁴⁾ Artikel 173 van het voornoemde decreet van 27 oktober 2006 luidt: "Met betrekking tot dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten gebeuren het onderzoek, de vaststelling en de sanctionering van de milieu-inbreuken en milieumisdrijven volgens de regels bepaald in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid."

Artikel 27

11. Bij artikel 27, 2/, wordt in bijlage VIII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 de rubriek die verwijst naar artikel 5.5.8.4, § 1, 1/, 2/, 3/ en 4/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer vervangen. Hierdoor wordt het niet voldoen of het geen gevolg geven aan bepaalde verplichtingen, opgelegd aan houders van apparaten die PCB's bevatten, gekwalificeerd als een milieu-inbreuk.

Artikel 5.5.8.4, § 1, 1/, van het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 voorzag in een verplichting om bepaalde gegevens "uiterlijk op 1 januari 1999" aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij ter kennis te brengen. Het heeft geen zin om die verplichting, die enkel in het verleden bestond, thans nog als een milieu-inbreuk te kwalificeren. Artikel 27, 2/, van het ontwerp moet dan ook op dit punt worden aangepast.

Artikel 29

12. Voor de milieu-inbreuken opgesomd in de ontworpen bijlage XXII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 blijkt niet uit de tekst zelf door wie deze kunnen worden gepleegd.

Uit de context ervan, namelijk uit het besluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend, blijkt dat dit de jachtrechthouder is. De tekst van de bijlage zou op dit punt best worden gepreciseerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS