

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.008/3
VAN 21 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 december 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 "betreffende de procedure en de uitvoeringsmodaliteiten voor het voorbereiden, het uitvoeren en het opvolgen van de projecten in het projectgrindwinningscomité, en tot regeling van de werking van het projectgrindwinningscomité", 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 het zogenaamde procesverloop te regelen voor de behandeling van voorstellen tot projectgrindwinning door het projectgrindwinningscomité (in het ontwerp verder "projectcomité" genoemd ¹). Daartoe wordt bepaald op welke wijze de voorstellen voor projectgrindwinning kunnen worden ingediend (artikelen 6 tot 8), en wordt de wijze geregeld waarop in overweging genomen voorstellen verder worden onderzocht (artikelen 9 tot 12). Na de goedkeuring van het project door de Vlaamse Regering moet een overeenkomst gesloten worden waarin de verbintenissen van de partijen en de waarborg worden vastgelegd (artikelen 13 en 14). Voorts worden aan het projectcomité nog enkele taken inzake opvolging, coördinatie en rapportering opgedragen (artikelen 15 tot 17).

Daarnaast bevat het ontwerp nadere werkingsregels voor het projectcomité, onder meer inzake de vergoeding van de leden en de inhoud van het huishoudelijk reglement (artikelen 2 tot 5) en regelt het de rechtsgevolgen van de projectgrindwinningsvergunning en de gevallen waarin deze vergunning wordt geschorst of van rechtswege vervalt (artikelen 18 en 19).

3. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en door artikel 20septies van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning (hierna: het grinddecreet).

¹ Luidens artikel 2, 19°, van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning moet onder "projectcomité" worden verstaan: het projectgrindwinningscomité zoals omschreven in artikel 20sexies van het decreet.

3.1. Voor de artikelen 6 tot 17 van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op het zogenaamde procesverloop, wordt de rechtsgrond in beginsel effectief geboden door artikel 20^{septies} van het grinddecreet.

3.2. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit moet echter worden opgemerkt ofwel dat de rechtsgrond moet worden gezocht in een andere bepaling van het grinddecreet, ofwel dat er geen rechtsgrond is.

3.2.1. De artikelen 2 tot 5 van het ontworpen besluit hebben betrekking op de werking van het projectcomité.

3.2.1.1. Bij artikel 20^{sexies} van het grinddecreet wordt aan de Vlaamse Regering opdracht gegeven om het comité op te richten. Artikel 20^{sexies} bevat voorts zelf een aantal regels in verband met de samenstelling en de werking van het comité.

In advies 47.525/3 van 15 december 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2010 tot oprichting van het projectgrindwinningscomité heeft de Raad van State erop gewezen dat bij gebreke van een andersluidende bepaling in het grinddecreet, het comité moet worden geacht een dienst te zijn van de Vlaamse Regering. Daaruit volgt dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om nadere regels te bepalen betreffende de werking, het materiële beheer en het financiële beheer van het comité en dat zij ook, indien nodig, personeel ter beschikking dient te stellen van het comité ².

Volgens de Vlaamse Regering is dat standpunt echter onverenigbaar met het uitgangspunt van de decreetgever om grote autonomie aan het projectcomité toe te kennen, en met de gekozen optie om bij het projectgrindwinning geen grindheffing of enig andere financiële bijdrage ten gunste van de Vlaamse overheid in te voeren ³. Daarom heeft de Vlaamse Regering in het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, dat is aangenomen in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed van het Vlaams Parlement ⁴, een artikel ⁵ opgenomen waarbij een vierde, een vijfde en een zesde lid worden toegevoegd aan artikel 20^{sexies}, § 1, van het grinddecreet. Die ontworpen bepalingen luiden als volgt:

² Rechtsgrond hiervoor zou worden geboden door artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

³ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2010-2011, nr. 665/1 (memorie van toelichting), 14-15.

⁴ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2010-2011, nr. 665/4 (verslag).

⁵ Artikel 41.

"Het projectgrindwinningscomité heeft rechtspersoonlijkheid.

Het comité zorgt zelf voor de financiering van zijn werking, het noodzakelijke personeel en de noodzakelijke uitrusting.

Het mandaat van de leden van het projectgrindwinningscomité is onbezoldigd. Het comité regelt zelf de wijze waarop de leden worden vergoed voor de door hen gemaakte kosten. Deze vergoedingen zijn ten laste van het projectgrindwinningscomité."

Hieruit volgt dat ervoor geopteerd wordt om van het projectcomité een openbare instelling te maken, met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die omvorming heeft gevolgen ten aanzien van de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om regels te blijven vaststellen, zoals zal blijken uit hetgeen hierna volgt.

3.2.1.2. Met de artikelen 2 tot 5 van het ontworpen besluit wordt beoogd de werking van het projectcomité te regelen.

Volgens artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient het decreet waarbij een openbare instelling wordt opgericht, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht ervan te regelen. Op grond van die aan de decreetgever opgedragen bevoegdheid dienen in het decreet zelf de essentiële elementen betreffende onder meer de werking van de openbare instelling te worden geregeld. Artikel 20*sexies* van het grinddecreet bevat echter zowel in zijn huidige als in zijn toekomstige versie, slechts een zeer partiële regeling van de werking van het projectcomité⁶. Daarenboven bevat noch de huidige tekst van artikel 20*sexies* van het grinddecreet, noch de toekomstige versie ervan, een delegatie aan de Vlaamse Regering om de werking van het projectcomité te regelen.

De vraag rijst of de Vlaamse Regering kan steunen op haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om met de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp de werking van het projectcomité te regelen.

Er zou allicht kunnen worden aangevoerd dat het bepaalde in de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp noodzakelijk is om de doelstellingen van het grinddecreet te bereiken. Normaal gezien zou zulks voor de Vlaamse Regering volstaan om artikel 20*sexies* van het grinddecreet te kunnen uitvoeren, zelfs bij gebreke van een uitdrukkelijke decretale

⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 20*sexies*, § 2, eerste lid, van het grinddecreet naar luid waarvan een projectvoorstel in het projectcomité maar kan worden goedgekeurd indien minstens tweederde van de leden aanwezig of vertegenwoordigd is en wanneer er geen enkele tegenstem is van deze aanwezige of vertegenwoordigde leden tegen het voorstel.

machting. Het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt het evenwel moeilijk om ook te dezen tot die conclusie te komen.

Om elke twijfel over de wettigheid van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp weg te nemen, zou het aanbeveling verdienen dat artikel 20*sexies* van het grinddecreet verder wordt aangevuld met de basisregels betreffende de werking van het projectcomité en met een bepaling waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de werking van het projectcomité nader te regelen. De stellers van het ontwerp dienen overigens ook na te gaan of het grinddecreet niet moet worden aangevuld met nog andere bepalingen betreffende de aangelegenheden die krachtens artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij decreet dienen te worden geregeld.

3.2.2. Het ontwerp bevat verschillende bepalingen met betrekking tot de financiering van het projectcomité.

De financiering zal gebeuren via bijdragen van de leden (artikel 5, 8°, van het ontwerp), mogelijks via een dossiervergoeding die de indieners van een voorstel tot projectgrindwinning dienen te betalen (artikel 6, derde lid) en mogelijks via een bijdrage van de indieners in de financiering van de begeleiding van het procestraject en de financiering van de kosten van het projectcomité (artikel 9, § 2, 3°, en artikel 12, eerste lid, 2°, c)). Het bedrag van de bijdrage van de leden en van de dossiervergoeding (artikel 5, 10°) dient nader te worden bepaald in het huishoudelijk reglement; het bedrag van de overige bijdragen wordt bepaald in de procesnota (artikel 9, § 2, 3°) en in het financieringsplan (artikel 12, eerste lid, 2°, c)).

Thans bevat het grinddecreet geen enkele bepaling die in de toekenning van financiële middelen aan het projectcomité door het Vlaamse Gewest voorziet of waarbij dit comité wordt gemachtigd in zijn eigen financiering te voorzien.

Om hieraan tegemoet te komen, bepaalt het ontworpen artikel 20*sexies*, § 1, vijfde lid, van het grinddecreet, in de versie zoals goedgekeurd door de commissie van het Vlaams Parlement (zie hiervóór, opmerking 3.2.1.1), dat het projectcomité "zelf [zorgt] voor de financiering van zijn werking, het noodzakelijke personeel en de noodzakelijke uitrusting". Zoals die bepaling is geredigeerd, komt het echter aan de Vlaamse Regering niet toe om een retributie ⁷ in te voeren ten gunste van het projectcomité, of om de betaling van een bijdrage

⁷ De dossiervergoeding, de bijdrage voor de financiering van het procestraject en de kosten van het projectcomité lijken te moeten worden gekwalificeerd als retributies, nu ze kunnen worden beschouwd als geldelijke vergoedingen van een ten voordele van een individueel beschouwde heffingsplichtige verleende dienst die evenredig is met die dienst.

op te leggen aan de leden van dit comité. Het projectcomité zal, zoals het ontworpen artikel 20*sexies*, § 1, vijfde lid, van het grinddecreet uitdrukkelijk bepaalt, zelf moeten instaan voor zijn financiering.

Bijgevolg dient ook de ontworpen financieringsregeling bij gebrek aan rechtsgrond uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.2.3. In artikel 12, eerste lid, van het ontwerp worden de bijkomende elementen opgesomd welke een door het projectcomité goedgekeurd projectvoorstel dient te bevatten, naast die welke reeds worden vermeld in artikel 20*sexies*, § 3, eerste lid, van het grinddecreet.

Voor die bepaling wordt de rechtsgrond geboden door artikel 20*sexies*, § 3, tweede lid, van het grinddecreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering extra voorschriften in verband met de inhoud van het project kan bepalen.

3.2.4. De artikelen 18 en 19 van het ontworpen besluit hebben betrekking op de vergunning tot projectgrindwinning. Met die bepalingen wordt, op grond van de genoemde algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, uitvoering gegeven aan artikel 20*bis*, tweede en derde lid, van het grinddecreet.

ALGEMENE OPMERKING

4. In enkele bepalingen van het ontwerp wordt vereist dat de beslissing van het projectcomité of van de Vlaamse Regering dient te worden gemotiveerd ⁸.

Het voorschrift dat een beslissing moet worden gemotiveerd, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig en bovendien misleidend omdat erdoor onduidelijkheid kan ontstaan omtrent de juridische grondslag van de verplichting tot formele motivering.

De verwijzingen naar die verplichting dienen bijgevolg te worden weggelaten.

⁸ Zie de artikelen 8, 11 en 12, derde lid.

BIJZONDERE OPMERKINGENAanhef

5. Het tweede lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerkingen 3.2.1.2, 3.2.3 en 3.2.4).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	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 de heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS