

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.662/3
VAN 14 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 9 mei 2011 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 juni 2011, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering “tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten”, 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond.

Daarbij wordt onder meer in de omzetting voorzien van richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen en van de wijzigingsbepalingen van richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009¹.

Ook strekt het ontwerp ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne aan te passen met het oog op de nieuwe activiteiten die in het kader van het decreet van 8 mei 2009 mogelijk worden.

2.2. Het ontwerp bestaat uit vier hoofdstukken met de volgende inhoud.

Hoofdstuk 1 vermeldt de richtlijnen waarvan de omzetting wordt beoogd in het interne recht en bevat een aantal definities (artikelen 1 en 2),

Hoofdstuk 2 handelt over het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen. Afdeling 1 bevat bepalingen in verband met het indienen en de behandeling van een

¹ Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad.

vergunningsaanvraag, de vergunningscriteria, het winningsplan, het meten van bodembeweging, en de wijziging, overdracht of afstand van een vergunning (artikelen 3 tot 12). Afdeling 2 heeft betrekking op de vergoeding die door de houder van de winningsvergunning is verschuldigd aan het Vlaamse Gewest (artikelen 13 en 14).

Hoofdstuk 3 bevat wijzigingsbepalingen (artikelen 15 tot 30).

Hoofdstuk 4 bevat slotbepalingen (artikelen 31 tot 34). Zo wordt onder meer in de opheffing voorzien van verscheidene inmiddels achterhaalde besluiten met betrekking tot de mijnen, de graverijen en de groeven. Ook wordt de inwerkingtreding van het decreet van 8 mei 2009 en het te nemen besluit geregeld.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door:

- artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- artikel 3, § 1, 1°, van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer;
- de artikelen 3, tweede lid, 14, § 1, 20, eerste lid, en 27, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning;
- de artikelen 4.3.2, §§ 1 tot 3, 15.1.2, 16.1.2, 1°, f), 16.3.9, § 2, eerste lid, 16.4.27, derde lid, titel XVI van en bijlage IV bij het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en,
- de artikelen 5, § 3, 6, 7, § 2, 8, 10, derde lid, 15, § 2, 17, tweede lid, 24, 27, § 4, 73 en 77, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4.1. Artikel 31 van het ontwerp voorziet in de opheffing van zevenenveertig reglementaire besluiten (koninklijke besluiten, alsook regentsbesluiten en ministeriële besluiten) in verband met mijnen, graverijen en groeven.

Hoewel het Vlaamse Gewest op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd is inzake de natuurlijke rijkdommen², rijst de vraag of die opheffing steeds, al dan niet voor het geheel van een aantal van die besluiten, in te passen valt in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

4.2. Er dient te worden vastgesteld dat verschillende van deze besluiten hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk, een aangelegenheid inzake arbeidsbescherming en -veiligheid betreffen, waarvoor uitsluitend de federale overheid bevoegd is (artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

In verband hiermee moet ook worden opgemerkt dat in artikel 99 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk wordt bepaald dat “de bepalingen van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming en van de besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen evenals van de besluiten genomen ter uitvoering van de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, gecoördineerd op 15 september 1919, [...] van kracht [blijven] totdat zij uitdrukkelijk worden opgeheven of totdat hun geldigheidsdatum verstrijkt”.

Bijgevolg kunnen de besluiten vermeld in artikel 31 van het ontwerp die uitsluitend een aangelegenheid inzake arbeidsbescherming en -veiligheid regelen, niet door de Vlaamse Regering worden opgeheven en dienen deze uit het ontwerp te worden weggelaten. Het betreft namelijk de besluiten die worden vermeld in artikel 31, 5°, 7°, 25°, 28°, 32°, 33°, 38° en 39°, van het ontwerp.

4.3. Andere besluiten lijken in hoofdzaak een aangelegenheid te regelen inzake arbeidsbescherming en -veiligheid, zoals bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 2 december 1957 betreffende het dragen van een masker tegen vuur en brand in de ondergrondse werken van de steenkolenmijnen (artikel 31, 16°, van het ontwerp).

² Tot de natuurlijke rijkdommen behoren de exploiteerbare rijkdommen van de ondergrond, zoals steenkool, gas, petroleum, zand, gesteente en andere fossiele en minerale bronnen: Grondwettelijk Hof, nr. 87/2006, 24 mei 2006, B.5.

Daarnaast zijn er een aantal besluiten die zowel betrekking hebben op aangelegenheden inzake arbeidsbescherming en -veiligheid, waarvoor de federale overheid bevoegd is, als op aangelegenheden inzake natuurlijke rijkdommen en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen³ of die specifieke brandveiligheidsvoorschriften bevatten, waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is. Zo kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het koninklijk besluit van 5 mei 1919 houdende algemene politieverordening op de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven (artikel 31, 1°, van het ontwerp), het koninklijk besluit van 19 mei 1952 houdende reglementering van het gebruik van ontploffings- of verbrandingsmotoren in de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven (artikel 31, 12°, van het ontwerp) en het koninklijk besluit van 3 november 1958 betreffende het voorkomen van mijnvuur en het bestrijden van brand en vuur in de mijnen (artikel 31, 18°, van het ontwerp).

Al deze besluiten kunnen maar door de Vlaamse Regering worden opgeheven met betrekking tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.

4.4. Enkele besluiten die bij artikel 31 van het te nemen besluit worden opgeheven, regelen een aangelegenheid die uitsluitend tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, zoals bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 15 april 1959 betreffende de toelating om graverijen te ontginnen (artikel 31, 19°, van het ontwerp). Voor die besluiten bestaat er geen bezwaar tegen de opheffing ervan door de Vlaamse Regering.

4.5. Bij artikel 31, 14°, van het ontwerp wordt in de opheffing voorzien van het koninklijk besluit van 26 maart 1953 houdende organisatie van de dienst en van het korps der mijningenieurs.

Uit de toelichting die de gemachtigde aan de auditeur-verslaggever heeft gegeven, blijkt dat het korps der mijningenieurs dat behoorde tot de vroegere diensten van het mijnwezen, in 1995 is opgegaan in de Algemene Directie Kwaliteit en Veiligheid van de FOD Economie. Op dit ogenblik zouden er nog twee mijningenieurs statutair verbonden zijn aan de voormelde directie.

³ Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Aangezien het korps van de mijningenieurs niet aan de gewesten is overgedragen en de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 26 maart 1953 mogelijks nog van toepassing zijn op deze mijningenieurs, kan de Vlaamse Regering niet in de opheffing ervan voorzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het tweede tot het vierde lid van de aanhef dienen te worden aangepast of gepreciseerd gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 8

6. Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp luidt als volgt:

“Van een besluit van de Vlaamse Regering waarbij een vergunning niet wordt verleend, worden de redenen daarvoor aan de aanvrager meegedeeld.”

In de mate dat artikel 8, tweede lid, ertoe strekt te bepalen dat de weigeringsbeslissing die aan de aanvrager wordt meegedeeld (formeel) gemotiveerd moet zijn, dient erop gewezen te worden dat dit reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig, en tevens misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere administratieve beslissingen in het te nemen besluit, niet formeel gemotiveerd hoeven te zijn.

Artikel 9

7. In de paragrafen 1 tot 3 van artikel 9 van het ontwerp worden criteria bepaald waarmee in ieder geval rekening dient te worden gehouden bij de beoordeling, respectievelijk, van de technische mogelijkheden van de aanvrager, de financiële mogelijkheden van de aanvrager en van de manier waarop de aanvrager zich voorneemt de activiteiten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, te verrichten.

Om beter aan te sluiten bij het bepaalde in artikel 10, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009, waarin de criteria worden bepaald voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag, en om te vermijden dat verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat enkel rekening zou kunnen worden gehouden met de criteria bepaald in artikel 9 van het ontwerp, verdient het aanbeveling dat in dit artikel 9 wordt verwezen naar artikel 10, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009 (bijv. in artikel 9, § 1, van het ontwerp: “Bij de beoordeling van de technische mogelijkheden van de aanvrager, bedoeld in artikel 10, eerste lid, 1°, van het decreet van 8 mei 2009 ...”).

Artikel 13

8. Het verdient aanbeveling dat in artikel 13, § 2, zou worden bepaald dat de aldaar vermelde percentages, overeenkomstig artikel 27, § 2, van het decreet van 8 mei 2009, worden berekend op “de gemiddelde marktwaarde van de in de voorbije winningsperiode gewonnen hoeveelheid koolwaterstoffen”.

Artikel 31

9. Onverminderd hetgeen hiervóór is opgemerkt bij de bespreking van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (opmerking 4), dient erop te worden gewezen dat de volgende op te heffen besluiten reeds zijn opgeheven of niet meer van kracht zijn:

- het besluit van de Regent van 25 september 1947 houdende instelling van de veiligheidsorganen en gezondheidsorganen in de mijnen, ondergrondse groeven en graverijen (artikel 31, 8°, van het ontwerp), is opgeheven bij artikel 103, 1°, van het koninklijk besluit van 29 april 1958 betreffende de organen voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen in de mijnen, graverijen en ondergrondse groeven;
- het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 waarbij de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, samengeordend bij koninklijk besluit van 15 september 1919, in overeenstemming worden gebracht met de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State (artikel 31, 9°, van het ontwerp), is een wijzigend besluit (met een overgangsregeling) dat uitwerking heeft gehad; het is dan ook juridisch betekenisloos in de opheffing ervan te voorzien en,

- het ministerieel besluit van 30 oktober 1984 betreffende een organisatieplan voor het reddingswezen in de koolmijnen, voor de driejarige periode van 1 januari 1985 tot 31 december 1987 (artikel 31, 41°, van het ontwerp), het ministerieel besluit van 22 oktober 1987 betreffende een organisatieplan voor het reddingswezen in de kolenmijnen, voor de driejarige periode van 1 januari 1988 tot 31 december 1990 (artikel 31, 45°, van het ontwerp) en het ministerieel besluit van 20 november 1990 betreffende een organisatieplan voor het reddingswezen in de kolenmijnen, voor de driejarige periode van 1 januari 1991 tot 31 december 1993 (artikel 31, 47°, van het ontwerp) zijn uitgewerkt; het is dan ook juridisch betekenisloos in de opheffing ervan te voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS