

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.924/1/V
VAN 19 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 28 juni 2011 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 uitvoering van sommige bepalingen van titel XV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”, heeft het volgende advies gegeven:

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

1. Bij decreet van 21 december 2007¹ werd in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ een titel XV inzake “Milieuschade” ingevoegd. Deze titel vormt de omzetting van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 ‘betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade’, die tot doel heeft om een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen voor het voorkomen en herstellen van milieuschade.

Het basisbeginsel van die richtlijn – en dus ook van het decreet van 21 december 2007 – is dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk wordt gesteld, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico op milieuschade zo klein mogelijk te houden. Indien de bevoegde instantie² zelf of via een derde maatregelen moet treffen in plaats van een exploitant, dient die instantie ervoor te zorgen dat de door haar gemaakte kosten op de exploitant worden verhaald.

Aldus bepaalt het decreet dat de exploitant, wanneer er een onmiddellijke dreiging bestaat op milieuschade, de nodige preventieve maatregelen moet nemen of dat hij ertoe verplicht kan worden door de bevoegde instantie (zie artikel 15.2.3 van het decreet van 5 april 1995). Wanneer de milieuschade zich heeft voorgedaan, moet de exploitant alle inperkingsmaatregelen nemen, alsook de nodige herstelmaatregelen. Ook hiertoe kan hij door de bevoegde instantie

¹ Decreet van 21 december 2007 ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade’.

² Artikel 15.8.1 van het decreet van 5 april 1995 bepaalt wie voor het Vlaamse Gewest als bevoegde instantie optreedt.

worden verplicht (artikel 15.3.2). Zo nodig kan de bevoegde instantie ook zelf maatregelen nemen (artikelen 15.8.4 en 15.8.6). Artikel 15.6.1 van het decreet bepaalt dat derde personen de bevoegde instantie kunnen verzoeken om de bedoelde maatregelen te treffen.

Tegen deze beslissingen van de bevoegde instantie staat beroep open bij de Vlaamse Regering (artikel 15.7.1, § 1), zowel voor de derde-verzoekers bedoeld in artikel 15.6.1, als voor de exploitanten aan wie preventieve acties of herstelacties worden opgelegd.

2. Met het om advies voorgelegde ontwerp van besluit wordt beoogd de verzoeken om maatregelen in gevallen van milieuschade en de behandeling ervan te regelen. Het gaat om het indienen van dergelijke verzoekschriften (zie de artikelen 5 en 6 van het ontwerp), de behandeling ervan door het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (artikelen 7 tot 10), en het beroep bij de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu (hierna: de minister) (artikelen 11 tot 17). In het kader van de beroepsprocedure wordt ook een Milieuschadecommissie opgericht, die de minister adviseert over de beroepen (artikelen 2 tot 4).

Bovendien bepaalt het ontwerp dat de betrokken exploitant beroep kan instellen tegen het besluit waarbij maatregelen worden opgelegd vermeld in artikel 15.8.20 van het decreet van 5 april 1995, tegen de preventieve acties vermeld in artikel 15.2.3 van hetzelfde decreet, of tegen de herstelacties vermeld in artikel 15.3.2 van het decreet (artikel 18). De artikelen 11 tot 17 van het ontwerp zijn in dat geval van overeenkomstige toepassing (artikel 19).

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef ervan gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', al of niet gelezen in samenhang met diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995.

3.2. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de volgende bepalingen van het decreet van 5 april 1995:

- artikel 15.6.4: de artikelen 5 tot 7, 9 en 10 van het ontwerp;
- artikel 15.7.1, § 6: de artikelen 2 tot 4 en 11 tot 19 van het ontwerp;³
- artikel 15.8.21, tweede lid: artikel 8 van het ontwerp.

³ Zie evenwel, wat artikel 18 van het ontwerp betreft, de opmerkingen die bij het onderzoek van de tekst worden gemaakt.

De andere in het tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen van het decreet van 5 april 1995 dienen geschrapt te worden. Door de vermelding van de specifieke rechtsgronden, zal ook duidelijker tot uiting komen dat het slechts gaat om een zeer partiële uitvoering van titel XV van het decreet.⁴

3.3. Het is niet duidelijk in welk opzicht ook een beroep zou moeten worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Gelet daarop, dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 11

In artikel 11 van het ontwerp is sprake van “de beslissing (...) vermeld in artikel 8”. Er moet echter verwezen worden naar artikel 9 in plaats van naar artikel 8.

Artikel 18

Artikel 18 van het ontwerp stelt dat beroep kan worden ingesteld tegen, onder meer, “het besluit waarbij maatregelen worden opgelegd, vermeld in artikel 15.8.20 van het decreet”. Artikel 15.8.20 van het decreet van 5 april 1995 verwijst op zijn beurt naar “elk besluit [van de bevoegde instantie] waarbij maatregelen worden opgelegd”.

Artikel 15.7.1, § 1, van het decreet van 5 april 1995 vermeldt volgende mogelijkheden voor *de exploitant* om beroep in te stellen:

- a) tegen de beslissing van de bevoegde instantie vermeld in artikel 15.6.3;
- b) tegen de overeenkomstig artikel 15.2.3 door de bevoegde instantie opgelegde verplichting om preventieve acties te nemen;
- c) tegen de overeenkomstig artikel 15.3.2 door de bevoegde instantie opgelegde verplichting om herstelacties te nemen.

⁴ Om die reden kan ook het opschrift beter worden aangepast. Het zou bv. kunnen luiden: “Besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure in het kader van het voorkomen en herstellen van milieuschade”.

De onder a) vermelde beslissing is een beslissing die wordt genomen na een verzoek om maatregelen te nemen uitgaande van een derde-verzoeker.

Door in artikel 15.7.1, § 1, van het decreet te refereren aan de artikelen 15.2.3 en 15.3.2 – en niet aan de artikelen 15.8.4 en 15.8.6 – handelt het recht op beroep enkel over de verplichting die wordt opgelegd om preventieve acties of herstelacties te nemen, alsook de bijbehorende instructies. Tegen de beslissing van de bevoegde instantie om “zelf de nodige preventieve maatregelen [te] nemen” (artikel 15.8.4) en “zelf de nodige herstelmaatregelen en elke inperkingsmaatregel [te] nemen” (artikel 15.8.6) lijkt derhalve geen beroep open te staan bij de Vlaamse Regering.

Artikel 18 van het ontwerp verwijst dan ook terecht naar de acties vermeld in de artikelen 15.2.3 en 15.3.2 van het decreet van 5 april 1995. Daarenboven wordt echter ook melding gemaakt van “het besluit (...) vermeld in artikel 15.8.20 van het decreet”, welke bepaling dan weer verwijst naar “elk besluit waarbij maatregelen worden opgelegd” (door de bevoegde instantie). In de mate daarin de beslissingen bedoeld in de artikelen 15.8.4 en 15.8.6 van het decreet vervat zitten, is er geen rechtsgrond voor die bepaling. Voor zover in artikel 15.8.20 wordt gerefereerd aan beslissingen na een verzoek om al dan niet maatregelen te treffen, zoals bedoeld in artikel 15.6.3 van het decreet, wordt het beroep al geregeld door de artikelen 11 tot 17 van het ontwerp.

Het voorgaande leidt tot het besluit dat de woorden “het besluit waarbij maatregelen worden opgelegd, vermeld in artikel 15.8.20 van het decreet, tegen” moeten worden geschrapt in artikel 18 van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. CLEMENT,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT