



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.042/3
van 27 februari 2013

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van een
beheerregeling betreffende invasieve waterplanten'

Op 13 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van een beheerregeling betreffende invasieve waterplanten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe ter uitvoering van de artikelen 28 tot 31 van besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 ‘met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer’ (hierna: het Soortenbesluit) een beheerregeling vast te stellen voor vier met naam genoemde soorten waterplanten.

Die beheerregeling bevat een aantal maatregelen ten aanzien van de betrokken soorten waterplanten, onder meer een verbod op het verhandelen, het ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van specimens van deze soorten (artikel 3, § 1, 1°), het uitvoeren van bestrijdingsacties door de Vlaamse Milieumaatschappij bij het beheer van onbevaarbare waterlopen van eerste categorie¹ (artikel 3, § 1, 2°) en het sensibiliseren door het Agentschap voor Natuur en Bos van de overige beheerders van onbevaarbare waterlopen met het oog op het uitvoeren van bestrijdingsacties (artikel 3, § 1, 3°). Deze maatregelen moeten het hele jaar worden uitgevoerd in geheel het Vlaamse Gewest (artikel 4).

Daarnaast wordt een algemene ontheffing verleend wat betreft de verbodsbepalingen die zijn opgesomd in artikel 25, § 3, eerste lid, 2°, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (artikel 3, § 2).

Ten slotte wordt in het ontwerp bepaald hoe de controle op de uitvoering van het nemen besluit moet gebeuren en door wie, namelijk door de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid en door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (artikel 5), alsook dat de beheerregeling en de algemene ontheffing geldt voor een periode van vijf jaar vanaf de datum van inwerkingtreding ervan (artikel 6).

2.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 28, § 3, eerste lid, en 31 van het Soortenbesluit. Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 51 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

2.2. Artikel 3, § 2, van het ontwerp, waarin een algemene ontheffing voor het uitvoeren van bestrijdingsacties wordt verleend conform artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 ‘houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid’, en artikel 6 van het ontwerp, in zoverre eruit voortvloeit dat de algemene ontheffing slechts geldt voor een periode van vijf jaar, vinden rechtsgrond respectievelijk, in paragraaf 1 en paragraaf 4, eerste lid, van het genoemde artikel 27. Dat artikel 27, § 1 en § 4, eerste lid, vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 25, § 3, tweede lid, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

2.3.1. In het ontwerp worden opdrachten toevertrouwd aan het Agentschap voor Natuur en Bos, het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid en de Vlaamse Milieumaatschappij. De vraag rijst of die bevoegdheid om een beheerregeling van te stellen met toepassing van artikel 28, § 3, eerste lid, van het Soortenbesluit,

¹ Dit zijn de onbevaarbare waterlopen van eerste categorie bedoeld in artikel 2, tweede lid, 1, van de wet van 28 december 1967 ‘betreffende de onbevaarbare waterlopen’.

ook de bevoegdheid omvat om de in het ontwerp bepaalde opdrachten aan deze besturen toe te vertrouwen.

2.3.2. Deze vraag kan positief worden beantwoord voor het Agentschap voor Natuur en Bos, gelet op het hiërarchische gezag waarover de minister ten aanzien van dat agentschap beschikt (artikel 5 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’) en op zijn aansturingsbevoegdheid ten aanzien van dat agentschap (artikel 6, eerste lid, van hetzelfde besluit), alsook op het gegeven dat die toevertrouwde taken geheel in te passen vallen in de bij artikel 3 van hetzelfde besluit omschreven opdrachten.²⁻³

2.3.3. Ook voor het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek kan deze vraag positief worden beantwoord, gelet op het hiërarchische gezag waarover de minister ten aanzien van dat Instituut beschikt (artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek’) en op zijn aansturingsbevoegdheid ten aanzien van dat Instituut (artikel 6, eerste lid, van hetzelfde besluit), alsook op het gegeven dat die toevertrouwde taken geheel in te passen vallen in de bij artikel 3 van hetzelfde besluit omschreven opdrachten en de bij artikel 5, eerste lid, 3°, van het Soortenbesluit toegekende specifieke opdracht.⁴⁻⁵

2.3.4. Ten slotte lijkt dit ook het geval te zijn voor de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, gelet op artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 ‘betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid’, naar luid waarvan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, belast is met de coördinatie en de organisatie van de planning van het integraal waterbeleid, gelezen in samenhang met de bij artikel 6, 10°, van hetzelfde besluit bepaalde opdracht aan deze Coördinatiecommissie om in te staan voor het verzamelen en het verspreiden van watersysteemkennis.⁶⁻⁷

2.3.5.1. Voor het toevertrouwen van taken aan de Vlaamse Milieumaatschappij daarentegen kan artikel 28, § 3, eerste lid, van het Soortenbesluit echter geen rechtsgrond bieden.

² Er zou evenwel kunnen worden overwogen om op dit vlak in het Soortenbesluit een specifieke rechtsgrond op te nemen, teneinde elke betwisting uit te sluiten.

³ Het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 vindt op zijn beurt rechtsgrond in 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en bijkomend in artikel 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

⁴ Ook hier zou kunnen worden overwogen om op dit vlak in het Soortenbesluit een specifieke rechtsgrond op te nemen, teneinde elke betwisting uit te sluiten.

⁵ Het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 vindt op zijn beurt rechtsgrond in 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en bijkomend in artikel 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

⁶ Deze bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 24, § 1, en 25, § 2, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’.

⁷ Teneinde elke betwisting uit te sluiten, zou ook hier kunnen worden overwogen om op dit vlak in het Soortenbesluit of in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 een specifieke rechtsgrond op te nemen.

2.3.5.2. Hoewel die taken ingepast kunnen worden in de bij artikel 10.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ omschreven opdrachten van de Vlaamse Milieumaatschappij, is er geen machtiging vanwege de Vlaamse Regering⁸ op grond waarvan de bevoegde minister taken kan toevertrouwen aan de Vlaamse Milieumaatschappij.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende voorgesteld:

“Het voorstel is om in de aanhef van het MB te verwijzen naar artikel 7, § 1 wet onbevaarbare waterlopen waarin staat dat de ruimings-, onderhouds- en herstellingswerken aan de waterlopen van de eerste categorie door de Staat worden uitgevoerd overeenkomstig vooraf vastgestelde termijnen en modaliteiten. Sinds de staats- en BBB-hervorming is VMM de verantwoordelijke overheid voor dit beheer en is het beheer van onbevaarbare waterlopen een materie waarvoor de minister van leefmilieu bevoegd is.

Acht de Raad het nodig en voldoende om in de aanhef bij het MB te verwijzen naar de volgende rechtsgrond: ‘Gelet op de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, artikel 7, § 1;’”

Met dat voorstel kan niet worden ingestemd.

2.3.5.3. Luidens artikel 7, § 1, van de wet van 28 december 1967 worden “de ruimings-, onderhouds- en herstellingswerken aan de waterlopen van de eerste categorie [...] door de Staat uitgevoerd overeenkomstig vooraf door de Minister van Landbouw vastgestelde termijnen en modaliteiten”.

Overeenkomstig artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ worden de bevoegdheden toegewezen aan een minister bij wet, uitgeoefend door de Regering, telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort. Uit het voornoemde artikel 83, § 3, volgt dat een vroegere ministeriële bevoegdheid in principe, behoudens nieuwe delegatie overeenkomstig artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’⁹, wordt uitgeoefend door de Vlaamse Regering.

Hoewel op grond van artikel 3, eerste lid, 8°, h), van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’, de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur bevoegd is voor het toezicht op de Vlaamse Milieumaatschappij en hem delegatie van beslissingsbevoegdheden wordt verleend bij artikel 6 van hetzelfde besluit, bepaalt artikel 7, 1°, van datzelfde besluit dat de in het genoemde artikel 6 bedoelde delegatie niet geldt voor het nemen van reglementaire besluiten.

⁸ Zo een machtiging zou kunnen worden gegeven met toepassing van artikel 10.2.4, § 5, van hetzelfde decreet.

⁹ Artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 luidt: “Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt, dient de aanhef als volgt te worden aangepast:

- er dient een nieuw eerste lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’;
- het huidige eerste lid van de aanhef dient te worden weggelaten;
- in het tweede lid van de aanhef dient enkel te worden verwezen naar de artikelen 25, § 3, tweede lid, gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999, en 51, vervangen bij het decreet van 19 juli 2002 en gewijzigd bij het decreet van 30 april 2004, van het erin vermelde decreet van 21 oktober 1997;
- vóór het derde lid van de aanhef dienen twee nieuwe leden te worden ingevoegd namelijk, een nieuw derde lid waarin wordt verwezen naar de artikelen 24, § 1, en 25, § 2, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ en een nieuw vierde lid waarin wordt verwezen naar artikel 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003;
- in het huidige derde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) kan de verwijzing naar de rechtsgrond nog meer worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 27, §§ 1 en 4, eerste lid, van het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003;
- in het huidige vierde lid van de aanhef (dat het zesde lid wordt) dient ook nog te worden verwezen naar artikel 6, 10°, van het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005;
- in het huidige vijfde lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) dient te worden vermeld dat artikel 3 van het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 is gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010;
- vóór het huidige zesde lid van de aanhef dient een nieuw achtste lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 3, 5 en 6, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek’;
- in het huidige zesde lid van de aanhef (dat het negende lid wordt) dient enkel te worden verwezen naar de artikelen 5, eerste lid, 3°, 28, § 3, eerste lid, en 31 van het erin vermelde Soortenbesluit;
- het huidige zevende lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 dient te worden weggelaten;
- het huidige tiende lid van de aanhef (dat het twaalfde lid wordt) herschrijf men als volgt:

“Gelet op advies 52.042/3 van de Raad van State, gegeven op 27 februari 2013;”.

DISPOSITIEFArtikel 3

4. Aangezien er geen rechtsgrond voorhanden is om taken op te dragen aan de Vlaamse Milieumaatschappij dient artikel 3, § 1, 2°, van het ontwerp te worden weggelaten of dient de erin vervatte opdracht aan een andere dienst te worden opgedragen, op voorwaarde dat hiervoor een rechtsgrond bestaat.

Artikel 6

5. Op het einde van artikel 6 van het ontwerp voege men het woord “ervan” toe.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS