



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.529/3
van 11 juli 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot regeling van de informatie-, preventie-, inperkings- en herstelplicht inzake milieuschade, het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure'

Op 11 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de informatie-, preventie-, inperkings- en herstelplicht inzake milieuschade, het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2013.

*

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. Bij het 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 het herstellen van milieuschade.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe nadere uitvoering te geven aan de informatieplichten en de preventie-, inperkings- en herstelmaatregelen opgenomen in die titel XV “Milieuschade” (artikelen 2 tot 18 en 35). Daarnaast worden de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 ‘tot regeling van het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure in het kader van het voorkomen en herstellen van milieuschade’ geïntegreerd in het ontwerp (artikelen 19 tot 34). Dat besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 wordt opgeheven (artikel 36).

3.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 15.2.4, 15.3.3, 15.3.12, 15.6.4, 15.7.1, 15.8.1, derde lid, 15.8.4, 15.8.6, 15.8.11, 15.8.17 en 15.8.21 van het decreet van 5 april 1995, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.2.1. Voor enkele bepalingen van het ontworpen besluit dient wat de rechtsgrond betreft, ofwel een licht voorbehoud te worden gemaakt, ofwel te worden vastgesteld dat er geen rechtsgrond voor is.

3.2.2. Luidens artikel 4, § 1 (lees: 4, eerste lid), van het ontworpen besluit zijn met betrekking tot de verplichtingen vermeld in de artikelen 2 en 3, de informatieverplichtingen vermeld in artikel 4.1.12.1 tot en met artikel 4.1.12.3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), van overeenkomstige toepassing.² Krachtens artikel 4.1.12.2, § 3, van Vlarem II dient

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 Bij artikel 73, 1°, van een te nemen besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 7 mei 2013 advies 53.163/3 heeft gegeven, wordt in deel 4, hoofdstuk 4.1, van Vlarem II een afdeling 4.1.12 ingevoegd met als opschrift “Risicobeheersing” en die bestaat uit de artikelen 4.1.12.1 tot 4.1.12.5.

de exploitant onverwijld derden te waarschuwen die gevolgen kunnen ondervinden van de emissie, met opgave van de maatregelen die ze kunnen treffen om het gevaar af te wenden of te beperken, alsook de beheerder van een afvalwaterzuiveringsinstallatie als door het voorval de werking van de installatie in kwestie nadelig kan worden beïnvloed.

Luidens artikel 5, § 1, eerste lid, 3°, van het ontworpen besluit moet bij een voorval, de exploitant onverwijld derden waarschuwen die gevolgen kunnen ondervinden van de emissie, met opgave van de maatregelen die ze kunnen treffen om het gevaar af te wenden of te beperken.

Hoewel titel XV van het decreet van 5 april 1995 hiervoor in geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorziet en in deze titel evenmin van een informatieplicht naar derden toe gewag wordt gemaakt, zou het standpunt kunnen worden verdedigd dat hiervoor toch kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 15.2.4 en 15.3.12 van het decreet van 5 april 1995. Omwille van de rechtszekerheid verdient het evenwel aanbeveling hiervoor in een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien.

3.2.3.1. Luidens artikel 16, eerste lid, van het ontwerp geldt het conformiteitsattest³ als melding of milieuvergunning, en als stedenbouwkundige melding of -vergunning, als de herstelmaatregelen uit het herstelplan activiteiten omvatten die respectievelijk meldings- of vergunningsplichtig zijn krachtens het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ of werken omvatten die meldings- of vergunningsplichtig zijn met toepassing van artikel 4.2.2 en artikel 4.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009.

3.2.3.2. Artikel 16, eerste lid, van het ontwerp is analoog aan artikel 15.8.21, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995.

Die laatste bepaling is echter slechts van toepassing als de bevoegde instantie een besluit met maatregelen oplegt in het kader van een procedure naar aanleiding van een verzoek om maatregelen. Zulk een verzoek om maatregelen kan worden gevraagd door natuurlijke personen en rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden, door natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade en door rechtspersonen als vermeld in artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 ‘betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu’ (artikel 15.6.1 van hetzelfde decreet).

De herstelmaatregelen uit het herstelplan waaraan in artikel 16, eerste lid, van het ontwerp wordt gerefereerd, zijn daarentegen de herstelacties waarvan gewag wordt gemaakt in hoofdstuk III van titel XV van het decreet van 5 april 1995 (artikelen 15.3.1 tot 15.3.12). Die herstelmaatregelen zijn door de exploitant vastgesteld en aan de bevoegde instantie ter goedkeuring voorgelegd (artikel 15.3.3). Voor die herstelmaatregelen is in geen regeling voorzien die overeenstemt met artikel 15.8.21, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995.

³ Als de bevoegde instantie van oordeel is dat het herstelplan conform is, bezorgt de bevoegde instantie de exploitant en diegene op wiens gronden geheel of gedeeltelijk maatregelen worden genomen, met een beveiligde zending een conformiteitsattest, waarin de bevoegde instantie: 1° een termijn oplegt waarbinnen de herstelmaatregelen worden genomen; 2° instructies kan geven over de modaliteiten van uitvoering van de herstelmaatregelen.

3.2.3.3. Uit het voorgaande volgt dat de rechtsgrond voor artikel 16 van het ontwerp ontbreekt en bijgevolg ook voor de andere bepalingen van het ontwerp die hiermee onlosmakelijk verbonden zijn.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp bevat bepalingen die een overname of een parafrasering vormen van bepalingen van titel XV “Milieuschade” van het voornoemde decreet van 5 april 1995.⁴

Bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

5. Het tweede lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor het ontwerp.

⁴ Zie artikel 2, eerste lid, van het ontwerp dat een bijna letterlijke overname is van artikel 15.2.1 van het decreet van 5 april 1995, artikel 2, tweede lid, van het ontwerp dat een parafrasering is van artikel 15.2.2 van het decreet van 5 april 1995, artikel 3 van het ontwerp dat een parafrasering is van artikel 15.3.1 van het decreet van 5 april 1995, artikel 8, eerste lid, van het ontwerp dat een parafrasering is van artikel 15.8.4 van het decreet van 5 april 1995, artikel 9, § 1, eerste lid, van het ontwerp dat een partiële parafrasering is van artikel 15.8.6 van het decreet van 5 april 1995 en artikel 10 van het ontwerp dat een partiële parafrasering is van artikel 15.8.6 van het decreet van 5 april 1995.

DISPOSITIEF

Artikel 5

6. In artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “een beroepsactiviteit als vermeld in het tweede lid”. Aangezien deze beroepsactiviteiten worden vermeld in het derde lid van artikel 5, dient dan ook naar het derde lid te worden verwezen in plaats van naar het tweede lid.

Artikel 19

7. Gelet op de definitie van het voornoemde decreet van 5 april 1995 in artikel 1, 1°, van het ontwerp schrijve men “het decreet van 5 april 1995” in plaats van “het decreet”.

Artikel 34

8. Luidens artikel 34, eerste lid, van het ontwerp kan de exploitant ten aanzien van wie de bevoegde instantie preventieve acties heeft genomen als vermeld in artikel 15.2.3 van het decreet van 5 april 1995 of herstelacties als vermeld in artikel 15.3.2 van het voormelde decreet, tegen de beslissing houdende het opleggen of uitvoeren van die acties beroep instellen bij de Vlaamse minister, bevoegd voor het Leefmilieu, Natuur en Energie.

Gevraagd of met toepassing van dat artikel 34, eerste lid, ook een beroep kan worden ingesteld tegen een conformiteitsattest, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Artikel 15, 3de lid bepaalt het volgende inzake conformiteitsattesten:

‘Als de bevoegde instantie van oordeel is dat het herstelplan conform is, bezorgt de bevoegde instantie de exploitant en diegene op wiens gronden geheel of gedeeltelijk maatregelen worden genomen met een beveiligde zending een conformiteitsattest, waarin de bevoegde instantie:

1° een termijn oplegt waarbinnen de herstelmaatregelen worden genomen;

2° instructies kan geven over de modaliteiten van uitvoering van de herstelmaatregelen.’

Hoofdstuk 7 heeft betrekking op de beroepsprocedure tegen opgelegde maatregelen, preventieve acties en herstelacties. Artikel 34 verwijst hierbij naar artikel 15.3.2 DABM:

‘Art. 34. De exploitant ten aanzien van wie de bevoegde instantie preventieve acties heeft genomen als vermeld in artikel 15.2.3 van het decreet van 5 april 1995 of herstelacties als vermeld in artikel 15.3.2 van het voormelde decreet, kan tegen de beslissing houdende het opleggen of uitvoeren van die acties beroep indienen bij de minister.

Artikel 28 tot en met 33 zijn van overeenkomstige toepassing op het instellen en de behandeling van dat beroep.’

Artikel 15.3.2 DABM heeft onder meer betrekking op instructies vanwege de bevoegde instantie:

‘Artikel 15.3.2. Op elk moment kan de exploitant door de bevoegde instantie :

1° verplicht worden aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan;

2° verplicht worden de nodige herstelmaatregelen en nodige inperkingsmaatregelen te nemen;

3° instructies krijgen die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen en nodige inperkingsmaatregelen moet naleven.’

Nu in conformiteitesattesten nadere instructies over het herstel worden opgenomen of termijnen worden opgelegd (hetgeen ook ‘instructies’ zijn), zijn deze dus voor beroep bij de Vlaamse regering vatbaar.”

Uit deze toelichting blijkt dat een beroep kan worden ingesteld tegen het herstelmaatregelenbesluit⁵ (artikel 12, § 1, tweede lid, 3°) en tegen het conformiteitsattest. Om dat duidelijker tot uiting te brengen, dient artikel 15, derde lid, te worden aangevuld met een 3° overeenkomstig het bepaalde in artikel 12, § 1, tweede lid, 3°, namelijk het vermelden van de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het conformiteitsattest en de termijn waarbinnen dit dient te gebeuren.

UITVOERINGSBEPALING

9. Het ontwerp dient te worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

BIJLAGE

10. De “bijlage” die bij het ontwerp is gevoegd, dient overeenkomstig de wetgevingstechnische regels te worden opgesteld.⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁵ Met de term “herstelmaatregelenbesluit” wordt gerefereerd naar het besluit van de bevoegde instantie waarin wordt geoordeeld over het al dan niet nemen van herstelmaatregelen (artikel 1, 9°, van het ontwerp).

⁶ Omzendbrief VR 2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, nrs. 264 tot 267.