



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.297/1
van 21 november 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen
inzake leefmilieu en natuur'

Op 15 oktober 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 voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 november 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan. Dat onderzoek noopt tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

*

Artikel 16

2. Men schrijve in het ontworpen artikel 3, eerste lid, van de wet van 10 januari 1978 ‘houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen in der minne’ “ressorteren onder” in de plaats van “sorterend”.

3. In het ontworpen artikel 3, tweede lid, zijn logischerwijze de woorden “subcategorie of” in te voegen vóór de woorden “categorie van gebiedsaanduiding”.

4. Zolang artikel 375 van het decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’² niet in werking is getreden, is “VCRO” geen decretaal bepaalde afkorting, en dient in het tweede lid van het ontworpen artikel 3 “VCRO” telkens te worden vervangen door “Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”. De vermelding “Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening” dient overigens te volgen na het artikelnummer en het lid waarnaar wordt verwezen.

Artikel 22

5. Wat het ontworpen artikel 48, tweede lid, van het Bosdecreet van 13 juni 1990 betreft, kan worden verwezen naar opmerking 4.

6. In het ontworpen artikel 48, tweede lid, 2°, wordt best gepreciseerd dat het gaat om een speciale beschermingszone zoals bedoeld in artikel 2, 43°, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

Artikel 23

7. Wat het ontworpen artikel 87, tweede lid, van het Bosdecreet betreft, kan worden verwezen naar opmerking 4.

8. In het ontworpen artikel 87, tweede lid, 2°, wordt best gepreciseerd dat het gaat om een speciale beschermingszone zoals bedoeld in artikel 2, 43°, van het decreet van 21 oktober 1997.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Waarover de Raad van State, in ontwerpvorm, op 17 oktober 2013 advies 53.889 heeft gegeven.

Artikel 24

9. Gevraagd welke artikelen van het Bosdecreet en van het decreet van 21 oktober 1997 door de toegevoegde zinsnede van het ontworpen artikel 90bis, eerste lid, 5°, van het decreet van 21 oktober 1997 worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“De volgende artikelen zijn relevant:

a) Voor de bosbeheerplannen in het Bosdecreet: artikel 25 voor wat betreft de bosreservaten; artikel 43, § 1 voor wat betreft de domeinbossen, art. 43, § 2 voor wat betreft de andere openbare bossen dan de domeinbossen en art. 43, § 3 voor wat betreft de privé-bossen;

b) Voor de beheerplannen voor de natuurreservaten in het Natuurdecreet: art. 34, § 1.”

Dit wordt best in de tekst van de ontworpen bepaling gepreciseerd.

Artikel 28

10. Artikel 28 van het ontwerp wijzigt artikel 4.1.2, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ teneinde de termijnen binnen de milieueffectrapportage- en veiligheidsrapportageprocedure in geval van betekening te laten ingaan op de dag na de datum van de verzending.

Er dient in dat verband te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de keuze van de datum van verzending als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn neerkomt op een onevenredige beperking van het recht van verdediging van de geadresseerden, doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat ze nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de beslissing.³

Het verdient, ter wille van de rechtszekerheid, aanbeveling om niet de dag na de datum van de verzending als aanvangspunt van de betrokken termijn te nemen, doch bijvoorbeeld wel de dag waarop de geadresseerde naar alle waarschijnlijkheid kennis kan nemen van de betekening van de beslissing, zijnde in de praktijk de derde werkdag na de dag van de verzending van de kennisgeving, waarbij aan de geadresseerde in voorkomend geval ook best de mogelijkheid wordt gegeven te bewijzen dat de kennisgeving hem pas later heeft bereikt.⁴

Artikel 45

11. Men schrappe in de inleidende zin van artikel 45 van het ontwerp de verwijzing naar “§ 1” van artikel 16.1.1 van het decreet van 5 april 1995.

³ GwH 17 december 2003, nr. 170/2003; GwH 16 november 2005, nr. 166/2005; GwH 1 maart 2006, nr. 34/2006; GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006; GwH 29 maart 2006, nr. 48/2006; GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007; GwH 12 november 2009, nr. 178/2009; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010.

⁴ Zie o.m. ook, in dezelfde zin, GwH, nr. 85/2007, 7 juni 2007, B.4; nr. 123/2007, 26 september 2007, B.5; nr. 162/2007, 19 december 2007, B.4; nr. 66/2010, 2 juni 2010, B.13.

Artikel 56

12. Luidens het ontworpen artikel 22, § 1, laatste lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006, kan de Vlaamse Regering nadere regels bepalen ter uitvoering van dit artikel.

De gemachtigde gaf hierbij de volgende toelichting:

“De technieken voor emissiearme aanwending die aangehaald worden in dit artikel zijnde mestinjectie, zode-injectie, sleepslangtechniek, sleufkouter,... worden niet gedefinieerd in het Mestdecreet. Het gaat immers om omschrijvingen van technieken die eenduidig gekend zijn bij de betrokkenen. Echter om kunnen in te spelen op technologische vooruitgang kan het nodig zijn om nadere technische bepalingen van deze technieken vast te leggen in de wetgeving. Dit artikel machtigt de Vlaamse Regering om deze nadere technische bepalingen vast te leggen.”

Het verdient aanbeveling de machtiging aan de Vlaamse Regering te preciseren, door te bepalen dat de Vlaamse Regering de nadere technische bepalingen van de technieken voor emissiearme aanwending kan vastleggen.

Artikel 61

13. Artikel 61 van het ontwerp wijzigt artikel 34 van het Mestdecreet. Artikel 83 van het ontwerp bepaalt dat artikel 61 van toepassing is “op alle op grond van artikel 34 van het Mestdecreet ingediende overnamedossiers, zowel geakteerde, lopende of nog in te dienen aanvragen tot overname van nutriëntenemissierechten”.

Zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting, ligt aan artikel 83 de bedoeling ten grondslag om de nieuwe regeling, opgenomen in artikel 61 van het ontwerp, “in principe” te laten gelden voor alle reductieloze overdrachten, ook de reeds geakteerde.

Tegelijk bevat artikel 67 van het ontwerp, dat artikel 84 van het Mestdecreet wijzigt, een overgangsbepaling waaruit volgt dat sommige bepalingen van artikel 34, zoals gewijzigd door artikel 61 van het ontwerp, niet van toepassing zijn indien bepaalde handelingen in het kader van de overdracht van nutriëntenemissierechten hebben plaatsgevonden voor de dag van de inwerkingtreding van artikel 61 van het ontwerp.

De bedoeling van de stellers van het ontwerp om, enerzijds, de nieuwe regeling – eventueel met terugwerkende kracht – van toepassing te maken op alle overdrachten, en, anderzijds, in een overgangsregeling te voorzien die de terugwerkende kracht van bepaalde van de nieuwe regels mildert, moet duidelijkheidshalve in één enkele bepaling tot uitdrukking worden gebracht.

Het ontwerp moet bijgevolg in die zin worden aangepast dat, hetzij de principiële algemene gelding van het nieuwe artikel 34 van het Mestdecreet tot uiting komt in de ontworpen overgangsbepaling in artikel 84 van het Mestdecreet, hetzij in artikel 83 van het ontwerp uitdrukkelijk verwezen wordt naar de overgangsregeling die door artikel 67 van het ontwerp in artikel 84 van het Mestdecreet wordt ingevoegd.

De nieuwe regeling die aldus van toepassing gemaakt wordt op alle ingediende overnamedossiers, met uitzondering van de bepalingen die zijn opgenomen in artikel 67 van het ontwerp, moet in overeenstemming zijn met de beginselen inzake terugwerkende kracht.

In dat verband dient erop te worden gewezen dat volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁵

De Raad van State beschikt niet over voldoende feitelijke gegevens om na te gaan of de in artikel 67 van het ontwerp opgenomen overgangsregeling volstaat om te vermijden dat in concrete gevallen met terugwerkende kracht nieuwe regels worden opgelegd die in strijd zijn met de voormelde beginselen.

Artikel 62

14. Aan artikel 37 van het Mestdecreet wordt een tweede lid toegevoegd waarin de Vlaamse Regering gemachtigd wordt nadere regels te stellen.

Bij deze bepaling gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het nieuw punt 3° voegt een nieuwe mogelijkheid toe waarbij de landbouwer zelf afstand kan doen van zijn mestverwerkingsplicht en NER-MVW. Er zullen evenwel nadere regels moeten worden vastgesteld, onder meer met betrekking tot wat wordt verstaan onder “op het ogenblik dat” en met betrekking tot de (on)mogelijkheid van de landbouwer om na een vrijwillige annulatie een nieuw dossier te kunnen aanvragen (zonder dat dit zou kunnen leiden tot wetsontduiking).”

Uit deze toelichting dient te worden afgeleid dat de bedoelde machtiging enkel betrekking heeft op punt 3° dat aan artikel 37 van het Mestdecreet wordt toegevoegd, zodat de machtiging best daartoe wordt beperkt en in punt 3° wordt opgenomen in plaats van in een afzonderlijk tweede lid.

⁵ Zie, onder meer: GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13; 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4.

Artikel 72

15. Deze bepaling is overbodig gelet op de identieke wijziging die werd aangebracht bij artikel 168, 1°, van het decreet van 23 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur’

Artikel 79

16. Het ontworpen artikel 13/1, tweede lid, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ maakt de erkenning mogelijk van een sloopbeheerorganisatie. Hierover ondervraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat deze erkenning niet beperkt is tot één enkele sloopbeheerorganisatie en dat meerdere instellingen een erkenning kunnen aanvragen. Het verdient aanbeveling de formulering van het ontworpen artikel 13/1, tweede lid, van het vermelde decreet in die zin aan te passen.

Artikel 83

17. Zie de opmerkingen inzake de terugwerkende kracht bij artikel 61 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME