



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.182/1
van 27 februari 2014

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen'

Op 28 januari 2014 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 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2014.

*

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.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe diverse bepalingen te wijzigen van het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de oppervlakedelfstoffen’.

Met de wijzigingen wordt onder meer beoogd om de algemene doelstellingen die ten grondslag liggen aan het decreet van 4 april 2003 beter af te stemmen op de bepalingen van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (artikel 3 van het ontwerp). Wat de oppervlakedelfstoffenplanning betreft, worden de bepalingen in verband met het algemeen oppervlakedelfstoffenplan aangepast (artikelen 4 en 5) en wordt de figuur van de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen vervangen door de figuur van oppervlakedelfstoffennota’s² (artikelen 2 en 6 tot 8). Tenslotte worden nieuwe ontginningsgebieden gerealiseerd via gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze GRUP’s worden opgesteld ofwel op basis van de oppervlakedelfstoffennota’s, ofwel op basis van een verzoek tot het opstarten van een vraaggestuurd ontginningsproject, ingediend door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon (artikelen 9 tot 13).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

3. Om verduidelijking gevraagd met betrekking tot het “vooroverleg” dat overeenkomstig het ontworpen artikel 4, § 2, derde lid, van het decreet van 4 april 2003 moet worden georganiseerd met de administraties, instellingen en organisaties, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Het vooroverleg vindt plaats tijdens de opmaak van het ontwerp van algemeen oppervlakedelfstoffenplan (AOD), dus voor de principiële vaststelling door de Vlaamse Regering. De ontworpen bepaling is identiek aan de huidige juridische bepaling. De decretale bepaling moet worden samen gelezen met het uitvoeringsbesluit VLAREOP (besluit van de Vlaamse regering van 26 maart 2004 houdende regels tot uitvoering van het oppervlakedelfstoffendecreet). Bedoeling is de huidige regeling van VLAREOP te behouden:

‘Art. 2. § 2. De minister stelt na vooroverleg met de ontginningssector en de organisaties en instellingen die onder zijn bevoegdheid ressorteren en daar waar

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

² Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een resolutie van het Vlaams Parlement d.d. 13 oktober 2010 <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2010-2011/g697-2.pdf>

mogelijk rekening houdend met de inhoud zoals bedoeld in artikel..., het voorontwerp van het algemeen oppervlakedelfstoffenplan op en maakt het voor advies over aan de Vlaamse ministers respectievelijk bevoegd voor het economisch beleid, het leefmilieu, openbare werken, het landbouwbeleid, de ruimtelijke ordening en het onroerend erfgoed.

De in het eerste lid bedoelde Vlaamse ministers bepalen zelf welke administraties, instellingen en organisaties, behorende tot hun bevoegdheidsdomein, een advies dienen uit te brengen. Zij staan in voor een, vanuit hun bevoegdheidsdomein, gecoördineerd advies.

De gecoördineerde adviezen worden binnen zestig kalenderdagen na de datum van ontvangst van het voorontwerp aan de minister toegezonden.

Wanneer een advies niet werd verleend binnen deze termijn, wordt het als gunstig beschouwd ten aanzien van het voorlopige ontwerp.

§ 3. De minister legt het voorontwerp met de uitgebrachte adviezen voor aan de Vlaamse regering met het oog op de principiële vaststelling van het algemeen oppervlakedelfstoffenplan.”

Het verdient aanbeveling om de aangehaalde verduidelijking te integreren in de tekst van de memorie van toelichting bij het ontwerp. Dat is ook het geval voor de verdere verduidelijkingen van de gemachtigde die in dit advies worden aangehaald.

4. In het ontworpen artikel 4, § 3, van het decreet van 4 april 2003, worden de onderscheiden delen van het algemeen oppervlakedelfstoffenplan vermeld. De vraag rijst of al die delen een bindend karakter hebben en, zo ja, ten aanzien van wie. De gemachtigde verklaarde in dat verband:

“Het AOD is een door de Vlaamse Regering goedgekeurd beleidsdocument. De erin opgenomen onderdelen zijn niet bindend voor burgers, bedrijven... De bedoeling is dat de Vlaamse overheid de grote lijnen van het duurzaam oppervlakedelfstoffenbeleid vastlegt in het AOD. Het AOD beschrijft onder meer per Vlaamse oppervlakedelfstoffensoort de indicatieve hoeveelheid die voor een termijn van 25 jaar verzekerd moet worden bij wijze van langetermijndoelstelling, en bevat daarvoor een actieprogramma met een minimale hoeveelheid die voor de komende vijf jaar verzekerd moet worden. Het AOD is indicatief en juridisch niet bindend. Uiteraard is het wenselijk dat de Vlaamse Regering geen beslissingen neemt die substantieel afwijken van het vastgestelde AOD, en kan de Vlaamse Regering steeds het AOD vervroegd aanpassen.”

Ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving verdient het aanbeveling om er in het ontworpen artikel 4 van het decreet van 4 april 2003 op een meer expliciete wijze blijk van te geven dat het betrokken plan louter indicatief en niet bindend is.

5. Op de vraag of met betrekking tot een algemeen oppervlakedelfstoffenplan tevens een inspraakregeling zal gelden, antwoordde de gemachtigde:

“De inspraakregeling voor het AOD blijft ongewijzigd. De huidige inspraakregeling is in overeenstemming met de internationale verplichtingen die o.m. voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. De inspraakregeling is opgenomen in het uitvoeringsbesluit VLAREOP. Bedoeling is de huidige regeling van VLAREOP te behouden:

‘Art. 2. § 4. Over het principieel vastgestelde voorontwerp wordt een raadpleging van de bevolking georganiseerd. De raadpleging wordt aangekondigd uiterlijk één week vóór het begin ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gedurende de termijn van de raadpleging ligt het principieel vastgestelde voorontwerp ter inzage in het gemeentehuis van elke gemeente. De afdeling, bevoegd voor natuurlijke rijkdommen stuurt hiertoe minstens één exemplaar van het principieel vastgestelde voorontwerp naar iedere gemeente.

Het principieel vastgestelde voorontwerp wordt ook toegankelijk gemaakt via internet.

De opmerkingen op het principieel vastgestelde voorontwerp dienen ten laatste zestig kalenderdagen na de datum van het begin van de raadpleging bij de afdeling, bevoegd voor natuurlijke rijkdommen toe te komen, hetzij per brief, hetzij per e-mail. Het adres wordt vermeld in de aankondiging van de raadpleging. De opmerkingen moeten een duidelijke vermelding bevatten van de auteur en zijn adres en een verwijzing naar de specifieke titel of passage uit het principieel vastgestelde voorontwerp waarop ze betrekking hebben.

§ 5. Na de raadpleging van de bevolking en nadat het advies van de SERV en de MINA-raad werd ingewonnen, legt de Vlaamse regering het definitief algemeen oppervlakedelfstoffenplan vast.”

In het ontworpen artikel 4 van het decreet van 4 april 2003 wordt niet gerefereerd aan de milieueffectrapportage die dient te gebeuren in de loop van de totstandkomingsprocedure. Duidelijkheidshalve kan er in de memorie van toelichting melding van worden gemaakt dat er wel degelijk nog een plan MER dient te worden opgesteld.³

Artikel 8

6. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de oppervlakedelfstoffennota's juridisch bindend zijn en of met betrekking tot die nota's wordt voorzien in een inspraakregeling. De gemachtigde antwoordde:

“Een oppervlakedelfstoffennota is een door de minister bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen goedgekeurd beleidsdocument. De erin opgenomen onderdelen zijn niet bindend voor burgers, bedrijven... De bedoeling is dat de bevoegde minister de (middel)grote lijnen van het duurzaam oppervlakedelfstoffenbeleid per samenhangend oppervlakedelfstoffengebied vastlegt in een oppervlakedelfstoffennota. Een oppervlakedelfstoffennota kan een voorstel van zoekzones bevatten die een ruimtelijke vertaling zijn van de geologische kennis, de onderbouwde behoefte aan oppervlakedelfstoffen en de ruimtelijke context, met inbegrip van het mobiliteitsaspect. Een oppervlakedelfstoffennota is juridisch niet bindend. Een oppervlakedelfstoffennota bevat alleen de nodige informatie op basis waarvan de Vlaamse Regering een onderbouwde startbeslissing kan nemen om het proces en de bijhorende procedure te

³ Dat vloeit voort uit zowel de interne (uit artikel 4.2.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en meer algemeen uit titel IV van dat decreet, volgt dat het algemeen oppervlakedelfstoffenplan onder de toepassing van die titel IV valt), als de internationale en Europeesrechtelijke regelgeving (zie artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, en de artikelen 2 en 3 van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's’).

starten om binnen één of meer zoekzones locatievoorstellen als ontginningsgebied te bestemmen. De minister, bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen, kan geen vraag tot het nemen van een startbeslissing voor aanbodgedreven planning van ontginningsgebieden aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring voorleggen zonder dat er een oppervlakedelfstoffennota is. Een oppervlakedelfstoffennota is dus een voorbereidend beleidsdocument dat op zich niet juridisch bindend is.

Voor een oppervlakedelfstoffennota is er geen inspraakregeling omdat de formele inspraak komt na de startbeslissing, dus in het proces en de procedure van de voorbereiding van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, waar natuurlijk wel de nodige inspraak wettelijk voorzien is. Drie strategische adviesraden worden wel betrokken voor de goedkeuring van een oppervlakedelfstoffennota. De minister legt de oppervlakedelfstoffennota's vast, na advies van de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening (SARO) en maakt ze ter informatie over aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (conform de uitgebrachte adviezen van deze raden). Minaraad en SERV kunnen desgewenst op eigen initiatief een advies geven."

Ook deze verduidelijkingen kunnen in de memorie van toelichting worden geïntegreerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME