

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.048/3
VAN 11 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 december 2010 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 januari 2011, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van een beheerregeling betreffende invasieve waterplanten", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe een beheerregeling vast te stellen voor drie met naam genoemde soorten waterplanten (artikel 3).

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 deze soorten waterplanten, het uitvoeren van bestrijdingsacties door de waterbeheerders en het verspreiden van informatie hieromtrent door het "Agentschap"¹, de Vlaamse Milieumaatschappij, de provincies en de lokale overheden (artikel 4, § 1). Voorts wordt een algemene ontheffing verleend wat betreft de verbodsbepalingen die zijn opgesomd in artikel 25, § 3, 2°, (lees: 25, § 3, eerste lid, 2°,) van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (artikel 4, § 2). Ten slotte wordt in het ontwerp bepaald hoe de controle op de uitvoering van het besluit moet gebeuren (artikel 6) en dat deze beheerregeling geldt voor een periode van vijf jaar vanaf de datum van inwerkingtreding ervan (artikel 7).

2.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 28, § 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (hierna: het Soortenbesluit). Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 51 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 4, § 2, van het ontwerp, waarin een algemene ontheffing wordt verleend voor de verbodsbepalingen die zijn opgesomd in artikel 25, § 3, 2°, (lees: 25, § 3, eerste lid, 2°,) van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 en artikel 7, 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 artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid. Dat artikel 27, §§ 1 en 4, vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 25, § 3, tweede lid, van het van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

¹ Bedoeld wordt het Agentschap voor Natuur en Bos.

2.2.1. In artikel 4 van het ontwerp worden opdrachten toegekend aan de provinciale waterdiensten², aan de waterbeheerders³, aan het Agentschap voor Natuur en Bos, aan de Vlaamse Milieumaatschappij, aan de provincies, aan de lokale overheden en aan de Commissie Integraal Waterbeleid (lees: Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid⁴), en in artikel 6 aan het "Instituut"⁵ en aan de voornoemde Commissie.

Gevraagd welke bepalingen hiervoor rechtsgrond bieden, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"De rechtsgrond voor het opleggen van de taken/opdrachten aan de waterbeheerders, de commissie integraal waterbeleid, de Vlaamse Milieumaatschappij, de provincies, de lokale overheden, het Agentschap voor Natuur en Bos en de provinciale waterdiensten zoals gebeurt in de artikelen 4 en 6 van het ontwerp is aanwezig in het soortenbesluit art. 28. van het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (BS: 3/08/2009)

Art 28, § 1 van het Soortenbesluit stelt dat een ontwerpbeheerregeling dient opgemaakt te worden op initiatief van de minister. Art 28, § 2 lijst op welke maatregelen die beheerregeling kan bevatten en bevat oa in '2° het verrichten, het laten verrichten of het opleggen van specifieke beheers- of bestrijdingsacties;'. Deze bepaling vormt het ankerpunt voor het de maatregelen die in het MB invasieve soorten opgelijst zijn in artikel 4 en aansluitend artikel 6 die handelt over de opvolging van de opgelegde taken. De verduidelijking van wie de taken opgelegd krijgt, is tevens terug te vinden in het Soortenbesluit. Met name wordt in artikel 29, 2° gesteld dat de beheerregeling dient de vermelden wie de personen zijn of de categorieën van personen die belast worden met het uitvoeren van de regeling.

Het toewijzen van beheerstaken aan de waterbeheerders (daaronder moeten worden begrepen VMM, de provincies, de provinciale waterdiensten die natuurlijk onder de provincies ressorteren en de lokale overheden) gebeurt op basis van de wetten van 28 december 1967 op onbevaarbare waterlopen, 5 juli 1956 betreffende de wateringen en 3 juni 1957 betreffende de polders. In die wetten worden taken toegewezen aan de waterbeheerders waaronder tevens de opdrachten moeten worden verstaan die opgenomen zijn in de te nemen maatregelen in artikel 4 van de beheerregeling zoals voorzien door het ontwerp van MB.

² In artikel 2, § 2, 2°, van het ontwerp wordt het begrip "provinciale waterdienst" omschreven als "de provinciale dienst die door de deputatie van het provinciebestuur in kwestie wordt belast met het beheer van de waterlopen" .

³ In artikel 2, § 2, 3°, van het ontwerp wordt het begrip "waterbeheerders" omschreven als "de publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met het beheer van de waterlopen, zoals bedoeld in de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen en de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders".

⁴ Volgens de gemachtigde wordt de "Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid" bedoeld waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 25, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

⁵ In artikel 6, eerste lid, wordt gewag gemaakt van een "Instituut", zonder dat nader wordt gespecificeerd welke instelling hiermee wordt bedoeld.

Wat betreft de taken van de Commissie Integraal Waterbeleid in het kader van het MB dient verwezen te worden naar het decreet integraal waterbeleid. Onder dit decreet wordt integraal waterbeleid gedefinieerd als 'het beleid gericht op het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheren en herstellen van watersystemen met het oog op het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van dit watersysteem als zodanig, en met het oog op het multifunctionele gebruik, waarbij de behoeften van de huidige en komende generaties in rekening worden gebracht.' Art 4 DIWB. De taak van de CIW daarin is volgens artikel 25 § 2 DIWB 'de voorbereiding, de planning, de controle en de opvolging van het integraal waterbeleid, waakt over de uniforme aanpak van de bekkenwerking en is belast met de uitvoering van de beslissingen van de Vlaamse regering inzake integraal waterbeleid.' In de voormelde artikelen is het duidelijk dat de CIW een uiteenlopend takenpakket kan opnemen, waaronder ook de taken die het toegewezen krijgt onder het MB. Bovendien is de CIW volgens artikel 6, 10° van het besluit van de Vlaamse Regering 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 bevoegd voor het verzamelen en verspreiden van watersysteemkennis wat tevens aansluit bij sommige maatregelen in het MB.

Wat betreft de taak van het Agentschap voor Natuur- en Bos kan in deze gewezen worden op artikel 3 van het oprichtingsbesluit van ANB van 23 december 2005. Artikel 3, § 1, 5° legt ANB de taak op om bij te dragen aan de realisatie van een natuurgerichte milieukwaliteit, met het oog op de instandhouding, de bescherming, de ontwikkeling en het herstel van het natuurlijk milieu. Daarnaast heeft ANB tevens de taak volgens artikel 3, § 2, 6° om op een gestructureerde en zichtbare wijze een methodiek te ontwikkelen en toe te passen voor de soortenbescherming; Daarbij behoort tevens een verantwoord beheer van de genetische diversiteit. Gezien het MB invasieve soorten voorziet in het beantwoorden van de dreiging die uitgaat van die soorten voor de inheemse biodiversiteit en algemene milieukwaliteit vormen deze bepalingen van het oprichtingsbesluit van ANB de grond voor het vervullen van taken onder het MB invasieve soorten."

2.2.2. Luidens artikel 28, § 3, eerste lid, van het Soortenbesluit wordt een beheersregeling vastgesteld door de minister, bevoegd voor het natuurbehoud, na advies dienaangaande van de Strategische Adviesraad Minaraad.

Die beheersregeling kan overeenkomstig artikel 28, § 2, van het Soortenbesluit, binnen de perken van de daartoe vastgestelde begrotingsmiddelen, onder meer de volgende maatregelen bevatten:

"2° het verrichten, het laten verrichten of het opleggen van specifieke beheers- of bestrijdingsacties;

3° het sluiten van overeenkomsten met provinciale of lokale overheden of met rechtsonderhorigen, organisaties of verenigingen, met het oog op het opzetten van regionale of plaatselijke beheer- of bestrijdingsacties;"⁶.

De vraag rijst of die bevoegdheid om een beheersregeling van te stellen ook de bevoegdheid omvat om opdrachten toe te vertrouwen aan de provinciale waterdiensten, de waterbeheerders, het Agentschap voor Natuur en Bos, de Vlaamse Milieumaatschappij, de provincies, de lokale overheden en de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid.

2.2.3. 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), en anderzijds, nu die toevertrouwde taken geheel in te passen vallen in de bij artikel 3 van hetzelfde besluit omschreven opdrachten⁷.

Ook voor de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid lijkt dit het geval te zijn, gelet op artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005⁸, 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 watersysteemkennis⁹.

⁶ Die bepalingen worden in het verslag aan de Vlaamse Regering voorafgaand aan het Soortenbesluit toegelicht als volgt:

"- Als tweede is er het verrichten, het toelaten te verrichten, of het opleggen te verrichten, van specifieke beheer- of bestrijdingsacties. Voor wat het Agentschap voor Natuur en Bos aangaat zullen dergelijke acties in hoofdzaak betrekking hebben op de eigen domeinen van het Agentschap. Daarnaast zal deze bestrijding een meer algemene afwijking kunnen impliceren van de beschermingsbepalingen van dit besluit.

- Als derde maatregel kan een beheersregeling een machtiging bevatten - ten behoeve van het Agentschap - om overeenkomsten af te sluiten met provinciale of lokale overheden of met rechtsonderhorigen, organisaties of verenigingen, met het oog op het opzetten van regionale of plaatselijke beheer- of bestrijdingsacties. Uitheemse soorten komen in heel het Vlaamse Gewest voor. Daarom is het noodzakelijk een mogelijkheid te voorzien dat overeenkomsten kunnen worden afgesloten met andere partijen, voor het uitvoeren van beheer en bestrijding van uitheemse soorten." : *Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 2009, p. 53.124.

⁷ Teneinde elke betwisting uit te sluiten, zou evenwel kunnen worden overwogen om op dit vlak in het Soortenbesluit een specifieke rechtsgrond op te nemen.

⁸ 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.

⁹ 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.

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

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 Regering¹⁰ op grond waarvan de bevoegde minister taken kan toevertrouwen aan de Vlaamse Milieumaatschappij.

2.2.5. Voor het toekennen van opdrachten aan de polders en aan de wateringen kan artikel 28, § 3, eerste lid, van het Soortenbesluit evenmin rechtsgrond bieden.

Hoewel ook hier die taken ingepast kunnen worden, wat de wateringen betreft, in de bij de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen omschreven opdrachten van de wateringen, en wat de polders betreft, in de bij de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders omschreven opdrachten van de polders, bevatten die wetten geen machtiging¹¹ vanwege de Vlaamse Regering op grond waarvan de bevoegde minister taken kan toevertrouwen aan respectievelijk de wateringen en de polders.

2.2.6. Voor het toekennen van opdrachten aan de provincies, de provinciale waterdiensten, zijnde een dienst van de provincie, en de lokale overheden kunnen noch artikel 28, § 3, eerste lid, van het Soortenbesluit, noch de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen rechtsgrond bieden.

Hoewel ook hier de bij het ontwerp toevertrouwde taken kunnen worden ingepast in de bij de voornoemde wet van 28 december 1967 omschreven opdrachten van deze instellingen, is er geen machtiging vanwege de Vlaamse Regering op grond waarvan de bevoegde minister taken kan toevertrouwen aan respectievelijk de provincies, de provinciale waterdiensten en de lokale overheden.

2.2.7. Uit het voorgaande volgt dat, met uitzondering voor het Agentschap voor Natuur en Bos, en voor de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, de rechtsgrond ontbreekt om aan de provinciale waterdiensten, de waterbeheerders, de Vlaamse Milieumaatschappij, de provincies en de lokale overheden taken toe te vertrouwen bij ministerieel besluit. De ontworpen regeling kan bijgevolg geen doorgang vinden op de wijze als thans geconcipieerd.

¹⁰ Zo een machtiging zou kunnen worden gegeven met toepassing van artikel 10.2.4, § 5, van hetzelfde decreet.

¹¹ Zo een machtiging zou kunnen worden gegeven met toepassing van artikel 103 van de voornoemde wet van 5 juli 1956 en artikel 102 van de voornoemde wet van 3 juni 1957.

Willen de stellers van het ontwerp evenwel toch doorgaan met het ontwerp, dan dient het ontwerp te worden herwerkt tot een besluit van de Vlaamse Regering en verdient het aanbeveling dat de Vlaamse Regering, met toepassing van artikel 51 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997, gelezen in samenhang met artikel 9, § 2, eerste lid, 4° en 5°, van datzelfde decreet ¹², de bedoelde taken zou toevertrouwen aan de hierboven voornoemde rechtspersonen.

Een andere mogelijkheid bestaat erin dat de stellers van het ontwerp gebruik zouden maken van de bij artikel 28, § 2, 3°, van het Soortenbesluit geboden mogelijkheid om overeenkomsten te laten sluiten met de provincies (de provinciale waterdiensten), de lokale overheden en de waterbeheerders met het oog op het opzetten van regionale of plaatselijke beheer- of bestrijdingsacties, maar ook in die hypothese dient het ontwerp grondig te worden herwerkt.

Gelet op deze conclusie, is een verder onderzoek van de inhoud van het thans voorliggende ontwerp voorbarig.

¹² Artikel 9, § 2, eerste lid, 4° en 5°, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 luidt:

"§ 2. Behoudens andersluidende bepaling kunnen de maatregelen bedoeld in artikel 13, § 1, artikel 25, § 1, eerste lid, artikel 28, § 1, artikel 36ter, §§ 1 en 2, artikel 48, § 3, en artikel 51:

(...)

4° gebodsbepalingen aan een overheid opleggen;

5° de verplichting bevatten voor een overheid tot het nemen van maatregelen op het vlak van natuurbeheer voor terreinen en waterlopen die deze in eigendom, gebruik of beheer heeft."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS