



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.231/1
van 10 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse besluiten inzake leefmilieu’

Op 11 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 november 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in titel II van VLAREM van 1 juni 1995 (hierna: VLAREM II), het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en het VLAREL van 19 november 2010.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de in de aanhef van het ontwerp vermelde artikelen, met dien verstande dat een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ niet nodig is, en de verwijzing naar “de artikelen 22*ter* tot en met 22*novies*” van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’, kan worden beperkt tot “de artikelen 22*quater*, §§ 2 en 6, en 22*septies*”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Gelet op hetgeen daarover is vermeld in opmerking 2, schrappe men het derde lid van de aanhef, en vervange men in het zesde lid – dat het vijfde lid wordt – de verwijzing naar “de artikelen 22*ter* tot 22*novies*” door een verwijzing naar “de artikelen 22*quater*, §§ 2 en 6, en 22*septies*”.

Artikel 2

4.1. Bij artikel 2, 1^o, a) van het ontwerp wordt de definitie van “belangrijke luchthaven” gewijzigd, met als gevolg dat de luchthavens van Antwerpen, Oostende-Brugge en Kortrijk-Wevelgem voortaan niet meer onder de toepassing vallen van de bepalingen van “afdeling 2.2.4. Beleidstaken betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai” van VLAREM II, te weten de verplichting voor het bestuur tot het opstellen van geluidsplannen en geluidsactieprogramma’s, met bijhorende inspraakprocedure voor het publiek.

Deze inspraak is thans geregeld voor de totstandkoming van de geluidsplanning en geluidsactieprogramma’s en hun wijzigingen en herzieningen (artikel 2.2.4.4.1, § 8, van VLAREM II). Overeenkomstig artikel 1.1.2 van VLAREM II wordt “geluidsplanning” gedefinieerd als de planning van maatregelen, onder meer in het kader van milieubeleid, ruimtelijke ordening en mobiliteit zoals de ontwikkeling van verkeerssystemen, verkeersplanning, geluidszonering, isolatiemaatregelen en lawaai-beheersing aan de bron met het oog op het vermijden van toekomstige geluidshinder en “geluidsactieprogramma’s” als programma’s met brongerichte en effectgerichte maatregelen voor de beheersing van het omgevingslawaai met het oog op het respecteren van de milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai.

4.2. De ontworpen wijziging komt neer op een versoepeling van de regelgeving. In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt aangetoond dat deze versoepeling in overeenstemming is met richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 ‘inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai’.

4.3. De ontworpen wijziging moet evenwel ook beoordeeld worden in het licht van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd. Het Grondwettelijk Hof erkent dat de mogelijkheid tot inspraak een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening.¹ Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.²

De vraag rijst of de ontworpen wijziging verantwoord is in het licht van dit *standstill*-beginsel. Een inspraakregeling met het oog op de beheersing van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, met inbegrip van lawaai-vermindering, is immers niet terug te vinden in de bepalingen van hoofdstuk 5.57 van VLAREM II.

Hiernaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Zoals in het Verslag aan de Vlaamse Regering onder de artikelsgewijze bespreking is gesteld kan er geen sprake zijn van een achteruitgang in het beschermingsniveau, i.c. in een toename van de geluidshinder of verminderde informatieverspreiding over de geluidshinder of toename van de geluidsblootstelling van de omwonenden. Waar de bepalingen van hoofdstuk 5.57 voornamelijk ingaan op de verplichtingen van de exploitant m.b.t. de bepaling van geluidscontouren, de berekening van het aantal potentieel sterk gehinderden en op de verplichting om deze contouren en gehinderden jaarlijks te laten berekenen en te bezorgen aan de in art. 5.57.2.2. § 2 vermelde instanties, voorzien de bijzondere voorwaarden die worden opgelegd in de milieuvergunning van de regionale luchthavens in bepalingen die minstens equivalent zijn aan de bepalingen van deel 2 van VLAREM II. We verwijzen in dit verband naar de verplichting om jaarlijks geluidsbelastingskaarten op te maken (versus vijfjaarlijks in deel 2 van VLAREM II), en de vergaderingen van de overlegcommissies van de luchthaven Oostende en Antwerpen waarin vertegenwoordigers van de lokale overheden en omwonenden vertegenwoordigd zijn en die overeenkomstig de opgelegde bijzondere voorwaarden minstens 2 tot 3 maal per jaar georganiseerd moeten worden (versus vijfjaarlijkse terinzagelegging van ontwerp geluidsactieprogramma’s in deel 2 van VLAREM II) De doelstelling van deze overlegcommissies is nader opgenomen in de bijzondere voorwaarden en omvat de klachten van omwonenden te inventariseren, mogelijkheden ter oplossing voor te stellen, en de omwonenden en de overheden in te lichten over de reeds gevoerde en de te voeren milieupolitiek. De leden krijgen hierbij onder meer toegang tot geluid- en vluchtgerelateerde gegevens, documenten en specifieke rapportages en het klachtenregister (inzagerecht).

¹ GwH 57/2016 van 28 april 2016, overw. B.21.3.

² GwH 175/2015 van 3 december 2015, overw. B.4.2.

Als vorm van inspraak kan ook verwezen worden naar de structurele klachtenbehandeling die plaatsvindt op de regionale luchthavens van Oostende en Antwerpen, zoals voorzien in bijzondere milieuvergunningvoorwaarden, met de verplichting om een klachtenregister bij te houden en over de opvolging ervan terug te koppelen naar de leden van de overlegcommissies waarin omwonenden en lokale overheden vertegenwoordigd zijn.

Wij zijn bijgevolg van oordeel dat de maatregelen die zijn opgelegd aan de regionale luchthavens in hoofdstuk 5.57 in combinatie met de van toepassing zijnde bijzondere voorwaarden op een adequate wijze invulling geven aan de mogelijkheid tot inspraak van het publiek.”

Deze uiteenzetting doet er op het eerste gezicht niet van blijken dat de ontworpen wijziging een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu zou impliceren, doch de Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt over een onvoldoende inzicht in alle juridische en feitelijke gegevens om hierover uitsluitsel te geven.

5. Artikel 2, 1°, b) van het ontwerp voegt een nieuwe definitie van “licht vliegtuig” in en definieert dit als “het vliegtuig ingedeeld in ICAO Wake Turbulence Category ‘Light’ (MTOW < 7000 kg)”.

Gevraagd naar de plaats van publicatie van de ICAO Wake Turbulence Category “Light”, antwoordde de gemachtigde:

“Via internet (ICAO Doc. 4444 Air Traffic Management PANS-ATM).

De definitie van de gewichtscategoriën van vliegtuigen worden gedefinieerd onder punt 4.9.1.:

‘4.9.1 Wake turbulence categories of aircraft

4.9.1.1 Wake turbulence separation minima shall be based on a grouping of aircraft types into three categories according to the maximum certificated take-off mass as follows:

- a) HEAVY (H) — all aircraft types of 136 000 kg or more
- b) MEDIUM (M) aircraft types less than 136 000 kg but more than 7 000 kg; and
- c) LIGHT (L) aircraft types of 7 000 kg or less”.

Deze definitie van “licht vliegtuig” kan rechtsonzekerheid met zich meebrengen in die zin dat enerzijds dynamisch wordt verwezen naar de definitie die wordt gegeven door de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO en die aldus door deze organisatie in de toekomst kan worden gewijzigd, en anderzijds statisch wordt verwezen door de toevoeging van “MTOW < 7000 kg” in de ontworpen bepaling zelf, zodat bij een toekomstige wijziging door de ICAO niet duidelijk zal zijn welke definitie geldig is.³

Mede gelet op de mogelijke impact van de definitie “licht vliegtuig” op de definitie van “belangrijke luchthaven” die verwijst naar het aantal jaarlijkse vliegtuigbewegingen

³ Zie voor de begrippen dynamische en statische verwijzing: *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), aanbeveling nr. 74.

“met uitzondering van oefenvluchten met lichte vliegtuigen”, verdient het aanbeveling voormeld risico op tegenstrijdige definities weg te werken.

Artikelen 20 en 23

6. In de artikelen 20 en 23 van het ontwerp wordt op verschillende plaatsen gerefereerd aan technisch EN-normen, alsook aan een ISO-norm, overeenkomstig dewelke bepaalde stoffen worden bemonsterd en gemeten.

Gevraagd naar de vindplaats van deze normen, antwoordde de gemachtigde:

“EN normen worden opgesteld onder auspiciën van de Europese normalisatie-organisatie CEN en ze worden voor België gepubliceerd door de aangesloten nationale normalisatie-instituten. Voor België is dat het Bureau voor Normalisatie (NBN). Deze Europese normen worden door het Belgisch Bureau voor Normalisatie (NBN) voorzien van een titelblad in het Nederlands en het Frans. De EN-normen zelf worden niet vertaald vanuit het Engels en zijn dus niet in het Nederlands raadpleegbaar. De normen moeten aangekocht worden bij het NBN en zijn dus niet kosteloos toegankelijk. Het NBN beheert een catalogus van alle gepubliceerde normen die je kan raadplegen via hun website.

Het verslag aan de Vlaamse Regering zal aangepast worden voor de volgende punten door bij de betreffende artikels te verwijzen naar het Bureau voor Normalisatie (www.nbn.be), waar deze normen teruggevonden kunnen worden: artikel 2.5.3.6 en artikel 2.5.8.5.”

Deze technische normen zijn niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakt en derhalve in beginsel niet tegenwerpbaar aan derden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden al bij herhaling aandacht besteed aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waaraan in Belgische rechtsregels wordt gerefereerd en heeft in dit verband gewezen op de wenselijkheid van het uitwerken van een horizontale oplossing. Tevens heeft de Raad opgemerkt dat, ingeval er bijzondere redenen zouden zijn om bij wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, erop dient te worden toegezien dat de alternatieve vorm van bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden inzake toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking, waarbij het essentieel is dat een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitse versie van de betrokken normen beschikbaar is en dat, wanneer voor het consulteren van de normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op een onevenredige wijze belemmert. Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het voorliggende ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME