



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 61.975/1  
van 2 oktober 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014’

Op 24 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2017,<sup>(\*)</sup> en nogmaals verlengd tot 2 oktober 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 september 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2017.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe om de richtlijnen 2015/2193<sup>1</sup> en 2016/2284<sup>2</sup> om te zetten in de interne rechtsorde, wat het Vlaamse Gewest betreft. Daartoe beoogt het ontwerp diverse wijzigingen aan te brengen in titel II van het VLAREM van 16 mei 2014 (artikelen 2 tot 16 van het ontwerp) of sommige bijlagen ervan (artikelen 17 en 18). In artikel 19 van het ontwerp wordt in titel III van het VLAREM een verwijzing naar één van de te wijzigen bepalingen van titel II van het VLAREM aangepast. Artikel 20 van het ontwerp voorziet in een specifieke bepaling van inwerkingtreding van artikel 10.<sup>3</sup>

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de wets- en decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste vier leden van de aanhef van het ontwerp. Daarbij moet wel worden opgemerkt wat volgt.

3.2. In het eerste lid van de aanhef dient niet aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ te worden gerefereerd doch wel aan artikel 87, § 1, van die bijzondere wet. Overeenkomstig deze laatste bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel en kan op grond daarvan de Vlaamse Regering haar eigen diensten organiseren. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet derhalve worden geacht mede tot rechtsgrond te strekken voor de artikelen 3, 5, 6, 7 en 8 van het ontwerp in zoverre in die bepalingen taken of bevoegdheden worden opgedragen aan het desbetreffende departement of de betrokken administratie of instelling.

3.3. In het vierde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 28, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’.

---

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 2015/2193 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties’.

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 ‘betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG’.

<sup>3</sup> In het verslag aan de leden van de Vlaamse Regering wordt erop gewezen dat artikel 10 van het ontwerp een verwijzing wijzigt in een bepaling die pas op 28 oktober 2018 in het VLAREM wordt opgenomen. Om die reden treedt de wijzigingsbepaling van artikel 10 van het ontwerp pas op die datum in werking.

In artikel 3 van het ontwerp worden bekendmakingsverplichtingen opgelegd aan de afdeling, bevoegd voor de luchtverontreiniging<sup>4</sup>, het departement<sup>5</sup> en de Vlaamse Milieumaatschappij<sup>6</sup>. Al deze instanties zijn reeds onderworpen aan verplichtingen inzake bekendmaking omdat zij voorkomen op de lijst, bedoeld in artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004. De ontworpen bepalingen duiden evenwel specifieke milieu-informatie aan die dient te worden kenbaar gemaakt. Op die wijze komen zij neer op de concrete omzetting van respectievelijk de artikelen 6, lid 5, 6, lid 6, en 14, lid 1, van de reeds vermelde richtlijn 2016/2284 van 14 december 2016. De ontworpen bepalingen lijken derhalve veeleer rechtsgrond te vinden in artikel 30 van het decreet van 26 maart 2004 in plaats van in artikel 28, § 1, van dat decreet.

Artikel 30 van het decreet van 26 maart 2004 luidt immers:

“De milieu-instanties zorgen ervoor dat de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover ze beschikken of die voor hen wordt beheerd, in de mate van het mogelijke, geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is.

De door de Vlaamse Regering aangewezen milieu-instanties zorgen ervoor dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante wijze onder de bevolking of onder de betrokken doelgroepen wordt verspreid en op een doeltreffende wijze toegankelijk wordt gemaakt. De Vlaamse Regering bepaalt welke milieu-informatie minimaal wordt verspreid en stelt nadere regels vast over de wijze waarop milieu-informatie wordt verspreid en toegankelijk gemaakt.”

### VORMVEREISTEN

4. 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’ verplicht de lidstaten om een milieubeoordeling uit te voeren voor bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest d’Oultremont e.a. van 27 oktober 2016 (C-290/15) een interpretatie gegeven van het begrip “plannen en programma’s”, zoals dit in richtlijn 2001/42/EG voorkomt, waardoor het toepassingsgebied van die richtlijn wordt verruimd. Uit de interpretatie die het Hof van Justitie aan het betrokken begrip geeft, lijkt immers te moeten worden afgeleid dat aan normatieve bepalingen die een belangrijk geheel van voorwaarden vaststellen waaraan concrete projecten moeten beantwoorden die mogelijk aanzienlijke milieueffecten met zich brengen, als “plannen en programma’s” in de zin van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG dienen te worden beschouwd zodat op die bepalingen de regeling van die richtlijn moet worden toegepast.

---

<sup>4</sup> Ontworpen artikel 2.10.3.1, § 5, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’.

<sup>5</sup> Ontworpen artikel 2.10.3.2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995.

<sup>6</sup> Ontworpen artikel 2.10.4.3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of is overwogen om de ontworpen regeling te onderwerpen aan de inspraakregeling van de richtlijn 2001/42/EG, rekening houdend met de verruimde interpretatie die er blijktens het voornoemde arrest d'Oultremont aan ten grondslag van zou liggen. De ontworpen regeling betreft immers de ruimtelijke ordening, blijft niet beperkt tot het regelen van het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau of tot slechts een kleine wijziging en biedt een kader voor het toekennen van een omgevingsvergunning voor een bijlage I-project van richtlijn 2011/92/EU<sup>7</sup>.

De gemachtigde antwoordde:

“Wat de omzettingsbepalingen van de NECR betreft zijn wij van mening dat het vernoemde arrest niet van toepassing is daar de richtlijn noch de omzettingsbepalingen sectorale normen vaststellen waaraan getoetst moet worden bij de aanvraag van en de beslissing over vergunningen, toelatingen, machtigingen, ... Het betreft louter een procedurele omzetting van de verplichtingen in de betreffende richtlijn. De materiële maatregelen t.a.v. bepaalde activiteiten volgen uit de tenuitvoerlegging van de toekomstige omzettingsregelgeving.

Wat de omzettingsbepalingen van de MCPR betreft kunnen we meegeven dat bij de opmaak van deze bepalingen zowel de industrie als het betrokken publiek (stakeholders) werden geconsulteerd en dat om advies werd gevraagd aan de MINA-raad, waarin de maatschappelijke actoren zijn vertegenwoordigd.

Het Waalse reglement, dat getoetst is in het arrest D'Oultremont, bevat een zeer specifiek kader, dat niet automatisch kan gelijk gesteld worden met om het even welke regeling [die] sectorale vergunningsvoorwaarden bevat. Zo ontbreekt in het ontwerp het gegeven dat de emissiegrenswaarden voor installaties worden gedifferentieerd naar gelang de ruimtelijke bestemming (zie overwegingen 45 en 46 van het arrest).

Daarnaast is het gegeven dat de sectorale normen op Europees niveau vastgesteld werden en wij verplicht zijn deze om te zetten binnen een bepaalde deadline. Indien een milieubeoordeling met bijbehorende inspraak voor deze normen noodzakelijk zou zijn, had dit in de eerste plaats op Europees niveau dienen te gebeuren.”

Met de gemachtigde kan worden aangenomen dat de emissiegrenswaarden voor installaties in het ontwerp niet worden gedifferentieerd naar gelang de ruimtelijke bestemming. Het ontwerp bevat niettemin emissienormen en de vraag is of differentiatie een essentiële voorwaarde uitmaakt om van een “plan” of een “programma” in de zin van richtlijn 2001/42/EG te kunnen spreken. Het ontwerp bevat daarenboven tevens bepalingen die voor de Vlaamse Regering een vrije beoordelingsruimte inhouden, zoals het geval is voor bijvoorbeeld het ontworpen artikel 5.43.3.24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 (hoogte van schoorstenen) en het ontworpen artikel 5.43.3.21 van hetzelfde besluit (werking zonder zuiveringsinrichting).<sup>8</sup>

Op grond van wat voorafgaat valt volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet met zekerheid uit te sluiten dat op de ontworpen regeling de inspraakregeling van richtlijn 2001/42/EG van toepassing is.

<sup>7</sup> Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

<sup>8</sup> Zie, voor de desbetreffende ontworpen bepalingen, artikel 15 van het ontwerp.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het verslag aan de leden van de Vlaamse Regering wordt onder 3.1 uiteengezet op welke wijze de al bestaande Vlaamse en de ontworpen regeling zich verhouden tot richtlijn 2015/2193 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015. Er wordt daarbij vermeld waar wordt afgeweken van bepalingen van de betrokken richtlijn en waarom die afwijking gebeurt. De richtlijn staat er bijvoorbeeld niet aan in de weg dat de lidstaten verdergaande beschermingsmaatregelen handhaven of invoeren overeenkomstig artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het Vlaamse Gewest kan evenwel geen internrechtelijke regelingen invoeren waarbij wordt voorzien in mogelijkheden die indruisen tegen richtlijnbevestigingen.<sup>9</sup> Teneinde geen twijfel te laten bestaan over het feit dat dit in het ontwerp niet het geval is, verdient het aanbeveling om in het verslag aan de leden van de Vlaamse Regering op een meer uitgewerkte wijze de betrokken afwijkingen te verduidelijken en te situeren ten opzichte van richtlijn 2015/2193.

6. Diverse bepalingen van het ontwerp strekken tot het omzetten van richtlijnbevestigingen waarin verplichtingen worden opgelegd aan de lidstaten. In het ontwerp worden die verplichtingen soms opgelegd aan “het Vlaamse Gewest”, terwijl voor een zinvolle omzetting van de richtlijn is vereist dat wordt geëxpliciteerd welk orgaan binnen het Vlaamse Gewest dient in te staan voor het nakomen van de desbetreffende verplichting.<sup>10</sup> Het verdient aanbeveling om de tekst van het ontwerp vanuit die optiek aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

7. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt melding gemaakt van een “milieuvergunningaanvraag”<sup>11</sup> of van een “milieuvergunning”<sup>12</sup>. Door de gemachtigde werd bevestigd dat het de bedoeling is om de voornoemde termen telkens te vervangen door respectievelijk “aanvraag van een omgevingsvergunning” en “omgevingsvergunning”.

8. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar internationale normen en voorschriften.<sup>13</sup> De gemachtigde verstreekte nadere toelichting met betrekking tot deze normen en voorschriften onder meer wat betreft de bekendmaking en de mate van toegankelijkheid en (al dan niet kosteloze) beschikbaarheid ervan.

---

<sup>9</sup> HvJ 7 december 1993, C-83/92, Pierrel SpA e.a. t. Ministero della Sanità, §§ 28-33.

<sup>10</sup> Zie bv. het ontworpen artikel 2.10.1.1, § 5 (artikel 3 van het ontwerp) en de ontworpen bijlage 2.10.F, punten 4.A.3 en 4.A.4.

<sup>11</sup> Zie de ontworpen artikelen 5.43.2.3, voetnoot (1), 3°, onder de tabellen, 5.43.2.5, voetnoot (1), 3°, onder de tabellen, 5.43.2.6, voetnoot (1), 3°, onder de tabel, en 5.43.2.9, voetnoot (3), 3°, onder de tabellen (artikel 14 van het ontwerp).

<sup>12</sup> Ontworpen artikel 5.43.3.24, § 1, van het besluit van 1 juni 1995 (artikel 15 van het ontwerp).

<sup>13</sup> Zo wordt in de omschrijving van “zware stookolie” onder artikel 2, 9°, van het ontwerp, melding gemaakt van de “ASTM-methode D86”, wordt in de ontworpen bijlage 2.10.F, onder punt 4, gerefereerd aan “het toepasselijke Ammoniak-richtsnoer”, en wordt in de ontworpen bijlage 2.10.H. melding gemaakt van “het EMEP/EEA-richtsnoer”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dat verband reeds bij herhaling op gewezen dat het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, op een horizontale manier zou moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan bepaalde normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken normen en voorschriften niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse en Franse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

9. Gelet op hetgeen *sub* 3.2 is opgemerkt passe men de redactie van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp aan als volgt:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 87, § 1, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;”.

10. Rekening houdend met de opmerking *sub* 3.3 schrijve men aan het einde van het vierde lid van de aanhef “openbaarheid van bestuur, artikel 30;”.

11. Na de rechtsgronden van een besluit dienen achtereenvolgens alle teksten die door het besluit gewijzigd, opgeheven of ingetrokken worden te worden vermeld. Daarbij staan de hiërarchisch hogere regelingen voor de hiërarchisch lagere regelingen en worden de regelingen van dezelfde rangorde chronologisch gerangschikt, de oudste eerst.<sup>14</sup> De aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit zal, rekening houdend hiermee, moeten worden aangepast.

---

<sup>14</sup> Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, randnr. 73.

### Artikel 1

12. Artikel 15 van het ontwerp strekt tot het vervangen van afdeling 5.43.3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 (“Grote stookinstallaties”) en komt neer op een omzetting van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 ‘inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)’. In artikel 1 van het ontwerp dient derhalve eveneens te worden vermeld dat het ontworpen besluit strekt tot het omzetten van de betrokken richtlijn.

### Artikel 2

13. In de definitie die onder artikel 2, 9°, van het ontwerp wordt gegeven van “zware stookolie” wordt verwezen naar een “punt 19”. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee: “Dit is een incorrecte overname van de definitie uit de MCPR, de ‘zoals omschreven in punt 19’ moet geschrapt worden”.

Men passe de ontworpen omschrijving van het begrip “zware stookolie” aan op de door de gemachtigde aangegeven wijze.

### Artikel 3

14. Het ontworpen artikel 2.10.3.1, § 6, van het besluit van 1 juni 1995 luidt:

“In voorkomend geval worden grensoverschrijdende raadplegingen georganiseerd. Als de uitvoering van een programma gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit in een andere lidstaat, organiseert het Departement grensoverschrijdende raadplegingen.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd welke “grensoverschrijdende raadplegingen” worden bedoeld of waar deze worden geregeld. De gemachtigde antwoordde:

“Dit wordt in het ontwerpbesluit niet geregeld. Bij de opmaak van het ontwerp kunnen, conform art. 2.10.3.1, § 5 de meest belanghebbende overheidsorganen en instellingen, waaronder ook die van de andere gewesten, betrokken worden. Daarenboven worden de andere gewesten middels de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad alsook via de elektronische middelen op de hoogte gebracht van het ontwerp en kunnen op die manier deelnemen aan de raadpleging.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, acht het in het licht van de aangehaalde verduidelijking nuttig om in herinnering te brengen dat de betrokken raadpleging zal dienen te beantwoorden aan de vereisten die het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 57/2016 van 28 april 2016, in overweging B.21.7, heeft beschreven in het licht van het bepaalde in artikel 23 van de Grondwet gelezen in samenhang met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.



### Bijlage

15. In de ontworpen bijlage 2.10.H, deel 3, wordt onder e) melding gemaakt van informatie over het gebruik van de vormen van flexibiliteit “op grond van artikel 5, leden 1, 2, 3 en 4”. Omdat de draagwijdte van deze laatste verwijzing niet duidelijk was, werd aan de gemachtigde hieromtrent nadere toelichting gevraagd. De gemachtigde antwoordde:

“Dit is een incorrecte overname van bepalingen uit de NECR, dit moet vervangen worden door ‘informatie over het gebruik van flexibiliteit op grond van artikel 2.10.2.1.’”

Deze suggestie van de gemachtigde kan worden bijgetreden.

16. In de ontworpen bijlage 2.10.H, deel 3, wordt onder f) gerefereerd aan het in “artikel 4, lid 2, vastgestelde reductietraject”. Ook met betrekking tot deze laatste verwijzing werd de gemachtigde om nadere verduidelijking verzocht. De gemachtigde antwoordde:

“Dit is een incorrecte overname van bepalingen uit de NECR, dit moet vervangen worden door ‘in overeenstemming met het in paragraaf 5 van artikel 2.10.1.1 vastgestelde reductietraject’.”

De tekst van de ontworpen bepaling dient ook op dit punt te worden aangepast in de door de gemachtigde vermelde zin.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME