



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 65.094/1  
van 25 januari 2019

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, wat betreft de beleidstaken betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai en de sectorale voorwaarden voor luchthavens, en tot opheffing van de beslissingen van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 en 7 december 2007 betreffende de aanduiding van de bevoegde instanties in uitvoering van Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai’

Op 21 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaams 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 bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de beleidstaken betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai en de sectorale voorwaarden voor luchthavens, en tot opheffing van de beslissingen van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 en 7 december 2007 betreffende de aanduiding van de bevoegde instanties in uitvoering van Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPES en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2019.

\*

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 beoogt de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2015/996 van de Commissie van 19 mei 2015 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingmethoden voor lawaai overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad’, een actualisering met betrekking tot de aanduiding van de bevoegde autoriteiten voor uitvoering van de beleidstaken betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai en aanpassingen aan de sectorale voorwaarden die gelden voor vliegvelden als ingedeelde inrichtingen.

3.1. Voor de artikelen 1 tot 7 en 11 tot 18 van het ontwerp wordt in beginsel rechtsgrond ontleend aan artikel 1 van de wet van 18 juli 1973 ‘betreffende de bestrijding van de geluidshinder’, waarvan melding wordt gemaakt in het tweede lid van de aanhef.

De artikelen 8 tot 10 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 5.4.1. van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, dat luidt:

“De Vlaamse Regering stelt de algemene en sectorale milieuvorwaarden vast. De algemene en sectorale milieuvorwaarden beogen het voorkomen en beperken van onaanvaardbare hinder en risico's die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken. In voorkomend geval beogen ze tevens het ongedaan maken van de schade die de exploitatie van de inrichting of activiteit heeft toegebracht aan het milieu.

De Vlaamse Regering kan voorwaarden vaststellen ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico's afkomstig van niet-ingedeelde inrichtingen of activiteiten.”

3.2. Artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ voorziet weliswaar in de mogelijkheid voor de gemeenschappen en de gewesten om de overheden van de provincies en de gemeenten te belasten met de uitvoering van de decreten en de reglementen, en met andere opdrachten, doch die opdrachten moeten uitgaan van het bevoegde orgaan van de gemeenschappen en de gewesten, namelijk van de decreetgever.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dit blijkt tevens uit artikel 2, § 2, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 ‘Lokaal Bestuur’ dat luidt:

“Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.”

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke decretale bepaling in die zin, moet derhalve worden vastgesteld dat de Vlaamse Regering niet de bevoegdheid heeft om aan het college van burgemeester en schepenen de in het ontwerp bedoelde taken op te dragen met name het goedkeuren van de strategische geluidsbelastingkaarten in de opgesomde gevallen (artikel 5 van het ontwerp) en het goedkeuren van de geluidsactieplannen in het opgesomde geval (artikel 6 van het ontwerp).

Bijgevolg is er voor de ontworpen artikelen 2.2.4.3.1., § 2, tweede lid, en 2.2.4.4.1., § 2, tweede lid, VLAREM II (respectievelijk de artikelen 5, tweede lid en 6, 1°, tweede lid, van het ontwerp), gelet op het voornoemde bevoegdheidsprobleem, geen rechtsgrond voorhanden.

### BEVOEGDHEID

4. Bij de invoeging van afdeling 2.2.4.1. in VLAREM II<sup>2</sup> heeft de Raad van State in zijn advies 38.604/3 van 7 juli 2005 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 ‘inzake de evaluatie en de beheersing van het omgevingslawaai en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ opgemerkt:

“De bepalingen van de ontworpen afdeling 2.2.4.1 van Vlarem II (artikel 4 van het ontwerp) voorzien o.m. in het opmaken van een geluidsplanning en in het opstellen van geluidsactieprogramma's voor de beheersing van omgevingslawaai. Deze geluidsplanning en geluidsactieprogramma's kunnen o.m. betrekking hebben op het spoorwegverkeer en het luchtverkeer (zie de definitie van het begrip ‘omgevingslawaai’, in te voegen in artikel 1.1.2 van Vlarem II).

In dit verband dient het voorbehoud te worden herhaald, dat de Raad van State heeft geformuleerd in zijn advies 25.279/8 van 21 november 1996 over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving:

‘(De) ontworpen regeling (heeft) o.m. betrekking op het 'lucht- en spoorverkeer' en ... de regering (kan), op grond van artikel 9 van de ontworpen ordonnantie, maatregelen nemen om met betrekking tot dat verkeer de geluidshinder te verminderen of om terzake aanvaardbare drempels van geluidshinder vast te stellen.

Luidens artikel 6, § 1, X, 7/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden tot de gewestelijke bevoegdheid, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal. Luidens artikel 6, § 1, X, 2/bis, blijft de federale overheid bevoegd voor de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

De vraag rijst bijgevolg of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om, met toepassing van de ontworpen ordonnantie, maatregelen te nemen met

---

<sup>2</sup> Het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’.

betrekking tot de geluidshinder die het gevolg is van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal of van de spoorwegen.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof, moet in een dergelijk geval toepassing worden gemaakt van het evenredigheidsbeginsel, overeenkomstig hetwelk geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zonder dat daartoe een minimum aan redelijke gronden voorhanden is, zo verregaande maatregelen mag treffen dat een andere overheid het buitenmate moeilijk krijgt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren. Bij het vaststellen van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten zal de regering met het voornoemde evenredigheidsbeginsel rekening moeten houden’.

Deze opmerking geldt hier eveneens. Bij het vaststellen van de geluidsplanning en de geluidsactieprogramma's zullen de betrokken overheden van het Vlaamse Gewest, wat de luchthaven Brussel-Nationaal en de spoorwegen beheerd door de NMBS betreft, het voornoemde evenredigheidsbeginsel moeten eerbiedigen.”

Uit het ontworpen artikel 2.2.4.4.1., § 8, van VLAREM II (artikel 6, 2° van het ontwerp) blijkt dat de regeling met betrekking tot de geluidsactieplannen ook geldt voor belangrijke spoorwegen en belangrijke luchthavens zodat de opmerking in verband met de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel nog steeds geldt.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub 3.* in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Bijgevolg dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt.

Tevens dient een nieuw tweede lid in de aanhef te worden ingevoegd, dat als volgt wordt geredigeerd:

“Gelet op het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, artikel 5.4.1.;”.

### Artikel 1

6. Uit het Verslag aan de Vlaamse Regering gevoegd bij de adviesaanvraag, blijkt dat de voorliggende wijzigingen ook betrekking hebben op bepalingen ter omzetting van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 ‘inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai’.

Bijgevolg dient artikel 1 van het ontwerp te worden aangevuld in die zin dat ook de gedeeltelijke omzetting van voornoemde richtlijn wordt beoogd.

### Artikelen 5 en 6

7.1.1. In zoverre er in de ontworpen artikelen 2.2.4.3.1., § 2, eerste lid, en 2.2.4.4.1., § 2, eerste lid, VLAREM II sprake is van “het bestuur” dient erop te worden gewezen dat door artikel 2, 3°, van het ontwerp in de Definities Geluid (Hoofdstukken 2.2, 4.5, 5.32 en 6.7) van VLAREM II de definitie van “bestuur” wordt vervangen door “de autoriteiten en instanties vermeld in bijlage 2.2.4.7”; dat in het ontworpen artikel 2.2.4.2.2. VLAREM II (artikel 4 van het ontwerp) sprake is van de “bevoegde autoriteiten en instanties” en in de ontworpen bijlage 2.2.4.7. (ingevoegd bij artikel 14 van het ontwerp) eveneens melding wordt gemaakt van de “bevoegde autoriteiten en instanties”.

De leesbaarheid, en derhalve de rechtszekerheid, noodzaken ertoe om een eenvormige en consequente terminologie te hanteren.

Het ontwerp dient bijgevolg op dit punt te worden herbekeken.

7.1.2. Een gelijkaardige opmerking dient te worden gemaakt voor de ontworpen bijlage 2.2.4.7., ingevoegd bij artikel 14 van het ontwerp, met betrekking tot het begrip “agglomeratie”.

Gelet op de omschrijving van agglomeratie in de Definities Geluid (Hoofdstukken 2.2, 4.5, 5.32 en 6.7) van VLAREM II als “een door de Vlaamse Regering vastgestelde zone met een bevolking van meer dan 100.000 inwoners en met een zodanige bevolkingsdichtheid dat de evaluatie en beheersing van omgevingslawaaï gerechtvaardigd is”, is het niet duidelijk waarom in de ontworpen bijlage 2.2.4.7. nu eens “de agglomeraties” worden vermeld en dan eens “de administraties van de agglomeraties”.

7.2. De in de ontworpen artikelen 2.2.4.3.1., § 2, eerste lid, en 2.2.4.4.1., § 2, eerste lid, VLAREM II vastgestelde data dienen aangepast te worden, aangezien aan de ontworpen bepalingen geen terugwerkende kracht werd verleend.

### Artikel 17

8. In artikel 11 van het ontwerp worden voor de berekenings- en meetmethoden voor  $L_{den}$  en  $L_{night}$  de methoden toegepast zoals uiteengezet in bijlage II bij Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002.

Voornoemd artikel heeft uitwerking met ingang van 31 december 2018. Dit is de uiterlijke datum bepaald bij artikel 2.1 van Richtlijn (EU) 2015/996 waarop de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan deze richtlijn te voldoen.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Het gegeven dat een richtlijn diende te worden omgezet tegen een bepaalde datum, doet geenszins afbreuk aan het principiële verbod van terugwerkende kracht, nu de uiterste datum van omzetting in geen geval uit zichzelf de retroactiviteit kan billijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH