

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME.

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Uit twee opeenvolgende arresten van de Raad van State in de zaak van het Hondapark (motorcross Balen) zijn wettigheidsproblemen gebleken met betrekking tot het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999.

Het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 betreft een bijzonder omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II, die sinds hun inwerkingtreding op 1 mei 1999 toegepast werden in tal van vergunnings- *c.q.* meldingsdossiers. Een aantal bepalingen werden op hun beurt reeds (minstens deels) bijgestuurd.

Hoewel de opeenvolgende arresten van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet leiden tot de *vernietiging* van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, maar 'louter' tot het *buiten toepassing verklaren* ervan in het kader van een individueel geschil, geven zij toch aanleiding tot rechtsonzekerheid, zowel voor de uitbaters van reeds bestaande inrichtingen, als voor toekomstige inrichtingen.

Dit onverwachts ontstane rechtvacuüm vergt een spoedeisende aanpak om de rechtszekerheid in de vergunningverlening en bij de uitbating van getroffen inrichtingen te herstellen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT

Beleidsveld:

- Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

Inhoudelijk structuurelement

- Omgevingsbeleid ruimte en milieu
- Thema-overschrijdend instrumentarium Omgeving

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2024/214 van 24 mei 2024.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 23 mei 2024 verkregen. Voor een bespreking ervan zie infra punt 3A.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Uit twee opeenvolgende arresten van de Raad van State in de zaak van het Hondapark (motorcross Balen) zijn wettigheidsproblemen gebleken met betrekking tot het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne:

- In het eerste **arrest van de Raad van State van 8 februari 2021** (RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, VZW Aktiegroep Leefmilieu Kempen) werd §3 van artikel 5.32.10.1 van Vlarem II, ingevoegd bij artikel 217 van het besluit van 19 januari 1999, buiten toepassing gelaten nu de verenigbaarheid van die bepaling met het *standstill*-beginsel onvoldoende werd aangetoond in dat besluit.¹

De bepaling in kwestie voorzag dat de geluidsnormen, bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlarem II, niet van toepassing zijn op de inrichtingen bedoeld in subrubriek 32.9 van de indelingslijst (dit is de rubriek voor *omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten, of test- en oefenvaarten, met motorvoertuigen of motorvaartuigen, met verbrandingsmotor*). De Raad van State stelde vast dat noch uit het besluit zelf, noch uit de hem voorgelegde stukken van het administratief dossier, bleek dat de Vlaamse Regering deze nieuwe regeling getoetst had aan het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu. Het arrest stelde aldus een gebrek in de materiële motivering van het besluit vast:

“Uit de publicatie in het Belgisch Staatsblad van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, het door de verzoekende partij aangehaalde advies L.28.637/3 van 7 januari 1999 van de afdeling wetgeving van de Raad van State [...] noch uit enig ander stuk van het dossier blijkt dat de Vlaamse regering de toevoeging van § 3 in artikel 5.32.10.1 van Vlarem II heeft getoetst aan de luidens artikel 1.2.1, § 2, DABM te eerbiedigen standstill-werking van het te voeren milieubeleid en bijgevolg vanuit dat oogpunt met voldoende kennis van zaken een oordeel heeft gevormd voor het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan. Alleszins is deze verplichte toetsing aan en oordeelsvorming in het licht van het standstill-beginsel door de verwerende partij niet op een door de Raad van State controleerbare wijze geschied.”

- In het tweede **arrest van de Raad van State van 8 februari 2024** (RvS 8 februari 2024, nr. 258.733, VZW Aktiegroep Leefmilieu Kempen) werd het volledige besluit van 19 januari 1999 buiten toepassing verklaard, omdat ten onrechte een spoedeisend advies zou gevraagd zijn aan en verleend zijn door de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, zulks in strijd met artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Met name werd in het arrest

¹ Op 11 januari 2024 kreeg dit arrest reeds navolging in een vernietigingsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten aanzien van de omgevingsvergunning voor de uitbating van een motorcrossterrein te Lille (RvVb 11 januari 2024, nr. RvVb-A-2324-0345, Natuurpunt Beheer, e.a.). In dit arrest ging de Raad voor Vergunningsbetwistingen over tot de vernietiging en de rechtstreekse weigering van de vergunning voor het motorcrossterrein in kwestie.

gewezen op de ruime periode verstreken tussen de afkondiging van het besluit (19 januari 1999) en de publicatie in het Belgisch Staatsblad (31 maart 1999). Dit wettigheidsgebrek tast het *volledige* besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 aan.

Het besluit omvat 300 wijzigingsbepalingen van Vlarem II, zowel in de tekst van het besluit als in de bijlagen erbij. De slotbepalingen regelen ook de opheffing van oudere besluiten, met name van (1) het koninklijk besluit van 13 december 1966 betreffende de voorwaarden en modaliteiten voor de erkenning van de laboratoria en instellingen die belast zijn met de monsternemingen, ontledingen, proeven en onderzoeken, in het kader van de bestrijding van de luchtverontreiniging, en (2) het besluit van de Vlaamse regering van 22 april 1997 tot wijziging, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, van het koninklijk besluit van 24 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen.

Het gaat aldus om een bijzonder omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II, dewelke inmiddels sedert hun inwerkingtreding (per 1 mei 1999, *cf.* art. 303 van het besluit) toegepast werden in tal van vergunnings- *c.q.* meldingsdossiers en waarvan de bepalingen op hun beurt ook reeds (minstens deels) bijgestuurd werden middels de talrijke latere wijzigingen van Vlarem II.

Uit een screening blijkt dat het besluit, dat meer dan 25 jaar toepassing heeft gekend in het Vlaamse Gewest en waarop tal van verleende vergunningen steunen, ingreep in tal van sectoren, die aldus geconfronteerd worden met een juridisch vacuüm en rechtsonzekerheid. De in het besluit opgenomen wijzigingen zijn inzonderheid gerelateerd aan het gebruik van pesticiden, de rubrieken inzake het houden van dieren en de opslag van mest, de beheersing van geluidshinder, luchtverontreiniging, de opslag van gevaarlijke producten en brandbare vloeistoffen, de productie van keramische producten, de uitbating van laboratoria en instellingen die belast zijn met de monsternemingen, ontledingen, proeven en onderzoeken, de bestrijding van de luchtverontreiniging enzovoort.

De impact van de aangehaalde arresten van de Raad van State is aldus duidelijk:

- Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 is een omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II.
- De geïmplementeerde algemene sectorale milieunormen werden sinds hun inwerkingtreding op 1 mei 1999 (overeenkomstig artikel 303 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999) 25 jaar lang zonder meer toegepast in tal van vergunnings- *c.q.* meldingsdossiers.
- De bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 werden op hun beurt ook (minstens gedeeltelijk) bijgestuurd middels talrijke latere wijzigingen van Vlarem II. Bijgevolg rijst ook de vraag hoe juridisch robuust deze wijzigingsbepalingen nog blijven.
- De wettigheidsgebreken werken territoriaal door op het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest, en zijn bijvoorbeeld niet beperkt tot een welbepaald plangebied.
- Er ontstaat een impasse waarbij een robuuste vergunningverlening in het gedrang komt voor talrijke en verschillende sectoren van diverse aard.

Hoewel de opeenvolgende arresten van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet leiden tot de *vernietiging* van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999, maar 'louter' tot het *buiten toepassing verklaren* ervan in het kader van een individueel geschil, geven zij toch aanleiding tot rechtsonzekerheid, zowel voor de uitbaters van reeds bestaande inrichtingen, als voor toekomstige inrichtingen.

- Ten aanzien van *bestaande inrichtingen* kunnen de rechtscolleges de exceptie van onwettigheid vervat in artikel 159 Grondwet toepassen ten aanzien van het regeringsbesluit, waardoor reeds verleende vergunningen hun juridische grondslag kunnen verliezen, of minstens kan de motivering ervan aangetast zijn door onwettigheid in zoverre de vergunning steunt op een toetsing aan een onwettig normenkader. Dit kan leiden tot een schorsing of vernietiging van de vergunning. Nu volgens de rechtspraak van het Hof van

Cassatie de exceptie van onwettigheid 'te allen tijde' kan worden ingeroepen, zonder beperking dus in de tijd², zouden de hoven en rechtbanken ook 'definitieve' vergunningen die reeds jaren geleden verleend werden op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 (dat 25 jaar toepassing gekend heeft) buiten toepassing kunnen verklaren, wat kan leiden tot een gedwongen stopzetting van de activiteiten, tot de aansprakelijkheid van de uitbater, enzovoort.

- De wijzigingen doorgevoerd middels het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 in Vlarem II zijn minstens deels nog steeds actueel op vandaag. De destijds ingevoerde bepalingen worden deels nog steeds toegepast, eventueel mits latere wijzigingen. In die mate tasten de vastgestelde onwettigheden die het besluit aankleven ook het investeringsklimaat en de rechtszekerheid aan van vergunningsaanvragers voor *nieuwe / toekomstige inrichtingen* en inrichtingen waarvan de vergunning hernieuwd dient te worden. De uitgesproken arresten stellen de onwettigheid van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 vast, maar verwijderen deze bepalingen niet uit het rechtsverkeer. In principe moeten deze bepalingen dus zonder meer verder toegepast worden door de organen van actief bestuur, waaronder de vergunningverlenende overheden, op het gevaar af telkens onwettige beslissingen te nemen. Ook voor vergunningsaanvragers is er dus enorme rechtsonzekerheid. Deze problematiek kan niet met andere middelen geredieerd worden binnen een redelijke termijn (zie verder).

Ten overvloede: lastens de vergunningverlenende overheden en het Vlaamse gewest als auteur van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 zou één en ander ten slotte ook aanleiding kunnen geven tot aansprakelijkheidsvorderingen wegens het nemen van vergunningsbeslissingen die, achteraf beschouwd, onwettig zijn en die dus ten onrechte of op onvoldoende gemotiveerde wijze bepaalde uitbatingen toegestaan hebben.

Dit onverwachts ontstane rechtvacuüm vergt een spoedeisende aanpak om de rechtszekerheid in de vergunningverlening en bij de uitbating van getroffen inrichtingen te herstellen.

Tegelijk leert de praktijk dat het niet doenbaar is om voormelde wettigheidsgebreken te herstellen door *nieuwe* algemene en sectorale milieuvorwaarden vast te stellen.

Vooreerst zijn de talrijke wijzigingen die door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 doorgevoerd werden in de bepalingen van en de bijlagen bij Vlarem II inmiddels intrinsiek verweven doorheen de tekst en de bijlagen van Vlarem II, dat in de loop van de voorbije 25 jaar regelmatig verder bijgestuurd werd. Latere wijzigingen bouwden voort op eerdere wijzigingen. Het tijdsverloop maakt het op heden onmogelijk om deze juridische knoop te ontwarren door de vaststelling van nieuwe besluiten.

Hierbij is het ook relevant erop te wijzen dat het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 werd aangenomen ruim vóór de datum waarop Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (**Plan-MER-Richtlijn**) moest omgezet worden in de Belgische rechtsorde, namelijk 21 juli 2004.³ Indien thans middels een nieuw regeringsbesluit een omvangrijk pakket van nieuwe algemene en sectorale milieunormen vastgesteld zouden moeten worden voor een veelheid van sectoren, zal in beginsel een plan-MER opgemaakt moeten worden⁴, hetgeen

² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME EN J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1087-1091.

³ In het kader van een validatie van reglementaire handelingen die aangenomen werden vóór deze omzettingsdatum is volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geen plan-MER vereist, zie GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.4 en B.9-9.1.

⁴ Inzake de Vlaamse sectorale voorwaarden voor windturbines oordeelde het Hof van Justitie dat deze kwalificeren als een plan of programma in de zin van Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees

praktisch onmogelijk blijkt gezien de draagwijdte van de wijzigingen en het feit dat het gaat om regelgeving die reeds 25 jaar toegepast werd.

Draagwijdte

De validatie beoogt de rechtszekerheid te herstellen naar aanleiding van de hierboven besproken arresten van de Raad van State.

Het **voorwerp** ervan is in functie hiervan beperkt.

Aan titel V, hoofdstuk 4, afdeling 6, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wordt een artikel 5.4.17. toegevoegd. Deze bepaling verklaart de wijzigingen geldig die doorgevoerd werden in Vlarem II door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, en dit vanaf de datum van inwerkingtreding van die bepalingen.

De geldigverklaring is beperkt tot het dubbele wettigheidsprobleem dat vastgesteld werd door de Raad van State, namelijk het ontbreken van de vereiste uitdrukkelijk aangeleverde motivering bij de vaststelling van artikel 5.32.10.1, §3, in het regeringsbesluit in het kader van het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu, en de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving van de Raad van State met rechtens aanvaardbare bijzondere redenen te omkleden.

Temporeel wordt de geldigverklaring niet beperkt in de tijd. Het betreft een definitieve en permanente validatie van de rechtsgevolgen. Zij heeft niet enkel betrekking op de in het verleden gesorteerde rechtsgevolgen van de geldig verklaarde normen (bv. in zoverre op grond van deze normen vergunningen werden verleend), maar ook op de toekomstige rechtsgevolgen ervan (bv. in zoverre vroeger verleende vergunningen verder uitgevoerd worden, of in de mate lopende of nog in te dienen vergunningsaanvragen getoetst dienen te worden aan de bepalingen en de bijlagen van Vlarem II). Nu de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 na 25 jaar toepassing intrinsiek verweven zijn doorheen de tekst en de bijlagen van Vlarem II⁵, is een permanente validatie noodzakelijk. De validatie zal aldus gelden tot op het ogenblik dat de door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 ingevoerde normen opgeheven *c.q.* vervangen worden door een nieuw regeringsbesluit. Voor een deel van de destijds ingevoerde normen is dit reeds gebeurd. Een deel van de destijds ingevoerde normen is nog steeds van toepassing, maar werd in de loop van de voorbije 25 jaar gewijzigd door latere regeringsbesluiten.

Wat de sector van de motorcross betreft, heeft de geldigverklaring slechts een temporeel beperkte draagwijdte en dit ten gevolge van het arrest van de Raad van State van 8 februari 2021 (RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, VZW Aktiegroep Leefmilieu Kempen) waarbij §3 van artikel 5.32.10.1 van Vlarem II, ingevoegd bij artikel 217 van het besluit van 19 januari 1999, buiten toepassing werd gelaten nu de verenigbaarheid van die bepaling met het *standstill*-beginsel onvoldoende werd aangetoond in dat besluit. In dat geval kan de decretale validatie slechts ingezet worden voor zover deze effectief kwalificeert als een 'ultiem redmiddel', en de validatie tevens beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke om de doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. Hieraan werd inmiddels reeds tegemoet gekomen door een nieuwe regeling voor inrichtingen van subrubriek 32.9 van Vlarem II vastgesteld bij besluit van 2 februari 2024 *'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen*

Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Deze milieuvorwaarden kwalificeren immers als een "handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben". Zie HvJ EU (Grote Kamer) 25 juni 2020, nr. C-24/19, Mestdagh e.a., overwegingen 32-63.

⁵ Latere wijzigingen bouwden voort op de bestaande tekst van Vlarem II, inclusief de voordien aangebrachte wijzigingen door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999.

aan milieueffectrapportage, wat betreft de omlopen voor motorvoertuigen en vaartuigen'.⁶ Het besluit voert een veralgemeende project-MER-plicht in voor permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen.⁷ Deze nieuwe regeling zal in werking treden op een datum te bepalen door de bevoegde minister, en dit uiterlijk op 1 januari 2027 (art. 8 van het besluit). Ze zal van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die vanaf deze datum ingediend worden (art. 6 van het besluit). De nieuwe regeling zal vanaf 1 januari 2027 evenwel onmiddellijk van toepassing zijn op bestaande ingedeelde inrichtingen of activiteiten (art. 7 van het besluit). Dit heeft volgens het verslag aan de Vlaamse regering tot gevolg "dat er strengere voorwaarden van toepassing zijn op de reeds vergunde en bestaande omlopen. Om die de nodige tijd te geven om ofwel enerzijds te voldoen aan de vooropgestelde normen ofwel een afwijking hierop aan te vragen en te bekomen, dient dit besluit in een overgangstermijn te voorzien. Er wordt ervoor gekozen om een overgangstermijn van ongeveer 3 jaar voorop te stellen. Op die manier is het mogelijk voor exploitanten van bestaande en vergunde ingedeelde inrichtingen of activiteiten een bijstelling van de voorwaarden met verzoek tot afwijking van de geluidsnormen van 4.5. aan te vragen bij de bevoegde overheid."

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Wat de artikelsgewijze bespreking van het voorontwerp van decreet betreft, wordt verwezen naar de memorie van toelichting die als bijlage bij deze nota gaat.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De in dit ontwerp van decreet opgenomen regeling heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap daar geen inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht en de bepalingen eigenlijk de reeds gangbare praktijk bevestigen.

Het advies van de Inspectie van Financiën van 23 mei 2023 gaat als bijlage bij deze nota en is gunstig.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van decreet heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap daar de bepalingen eigenlijk de reeds gangbare praktijk bevestigen.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid, is bijgevolg niet vereist.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

⁶ BS 27 februari 2024.

⁷ Rubriek 29 toegevoegd in bijlage I bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Daar de bepalingen eigenlijk de reeds gangbare praktijk bevestigen wordt er geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet wordt na de eerste principiële goedkeuring voor advies voorgelegd aan de strategische adviesraden SERV en MINA-raad.

Na de tweede principiële goedkeuring zal het voorontwerp van decreet voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

Na definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering volgt de parlementaire behandeling.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de strategische adviesraden SERV, MINA en SARC met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- Memorie van toelichting;
- Advies van de Inspectie van Financiën d.d. 23 mei 2024.