



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.104/1
van 25 februari 2019

over

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

Op 21 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 februari 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu en landbouw’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 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 strekt ertoe diverse besluiten inzake leefmilieu en landbouw te wijzigen. De ontworpen wijzigingen zijn gevarieerd van aard en de draagwijdte ervan wordt beknopt weergegeven in het verslag aan de Vlaamse Regering.

3. Het ontwerp van besluit kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de wets- en decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd. Sommige van die verwijzingen dienen evenwel te worden aangevuld of zijn overbodig. Hierop wordt nader ingegaan bij de bespreking die in dit advies aan de aanhef wordt gewijd.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben en die om die reden om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit moeten worden voorgelegd.¹ Naar het zeggen van de gemachtigde werd dergelijk advies nog niet gevraagd, maar zal dat alsnog gebeuren. Mocht de tekst van het ontwerp van besluit zoals die om advies is voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, naderhand nog worden gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, dan zullen ook die wijzigingen nog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp bevat sommige nieuwe bepalingen die een (gedeeltelijke) omzetting van EU-richtlijnen uitmaken of bepalingen die strekken tot het wijzigen van bestaande bepalingen met betrekking tot dewelke bij hun totstandkoming werd aangegeven dat het een omzetting van een EU-richtlijn betrof.² Er zou in een nieuw toe te voegen artikel 1 moeten worden vermeld welke

¹ Zie in het bijzonder de artikelen 219 en 277 van het ontwerp.

² De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee: “Wijzigingsart. 84 VLAREM-trein: deels omzetting van bijlage III van de richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen; wijzigingsart. 129 VLAREM-trein: gedeeltelijke omzetting van artikel 6, negende lid, van de richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen; wijzigingsart. 132 VLAREM-trein: gedeeltelijke omzetting van artikel 5, tweede lid, van de richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor

EU-richtlijnen met de ontworpen regeling, al dan niet gedeeltelijk, in het interne recht worden omgezet.

6. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt melding gemaakt van een scharnierdatum voor de toepassing van de desbetreffende regeling.³ Naar het zeggen van de gemachtigde zullen de betrokken vermeldingen aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen en zo nodig worden aangepast in het licht van de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling.

7. In het ontwerp wordt veelvuldig gebruik gemaakt van technische normen.⁴

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding. Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier 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 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.

Aan de gemachtigde werd gevraagd in welke mate met de in het ontwerp voorkomende verwijzingen naar technische normen wordt voldaan aan de voornoemde essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. De gemachtigde beantwoordde deze vraag met verwijzing naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de definitieve goedkeuring van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie-efficiëntie’ waarin onder meer het volgende werd gesteld:

“Een oplossing voor dit probleem dient (...) op het federale niveau te worden geboden. Het alternatief – dat in het kader van het legistische gebruik van een specifieke norm die norm telkens integraal wordt overgenomen in de sectorale regelgevingen die er gebruik van maken – is in de praktijk echter weinig werkbaar.

alternatieve brandstoffen; wijzigingsartikel 185, punt 16°, e): gedeeltelijke omzetting van bijlage I van de richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies; gedeeltelijke omzetting van artikel 23(6) van de richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies”.

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 30, 39, 1°, 165, 182 en 196, 5°, van het ontwerp, waarin melding wordt gemaakt van, al naargelang het geval, de data van 31 januari 2019 en 1 februari 2019.

⁴ Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de technische normen waarnaar wordt verwezen in de artikelen 30, 132, 150, 163, 196, 3° en 5°, en 209, 2°, van het ontwerp.

Uit de praktijk vloeit thans voort dat telkens wanneer de Raad een dergelijk advies verstrekt, er wordt gerepliceerd dat het onmogelijk en onwenselijk is om in het geheel van sectorale regelgeving die gebruikmaakt van normen ad hoc maatregelen te nemen om tegemoet te komen aan deze generieke opmerking van de Raad van State. De federale overheid zal daarom moeten worden gevraagd een horizontale oplossing voor deze problematiek uit te werken (Zie bijv. Parl. St. Vlaams Parlement (2013-2014) stuk 2291-1, p. 10.).

In 2013 kaartte de toenmalige Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, daarom bij wege van schrijven d.d. 16 oktober 2013 dit probleem al aan bij de toenmalig inhoudelijk bevoegde federale minister van economie. Via schrijven d.d. 3 februari 2014 repliceerde de bevoegde federale minister dat dit een kwestie betrof die een meer diepgaande reflectie verdient en dat daarom werd besloten om deze kwestie te laten behandelen op de volgende vergadering van de Hoge Raad voor Normalisatie, met het verzoek een uitvoerig gemotiveerd advies voor te bereiden. Op 21 november 2014 werd door de Hoge Raad (http://economie.fgov.be/nl/binaries/Advies_11_Kenbaarheid_en_tegelbaarheids_Belgische_normen_tcm325-264563.pdf) een advies verstrekt:

(...)

Los van de wenselijkheid van sommige van die voorstellen van de Hoge Raad, dient te worden vastgesteld dat tot op heden er vanwege de federale overheid echter nog geen maatregelen werden genomen om dit probleem ten gronde aan te pakken. Er wordt dan ook voorgesteld om gelet op het voorgaande de reglementaire verwijzingen naar normen in de gewestelijke regelgeving intact te laten.”

Rekening houdend met het antwoord van de gemachtigde blijft er de vaststelling dat, zolang er geen wettelijke, op een horizontale wijze uitgewerkte regeling voorhanden is inzake de bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, een mogelijk probleem blijft bestaan op het vlak van de tegenstelbaarheid van normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt. Deze vaststelling laat bovendien het bezwaar overeind dat een verwijzing naar technische normen in voorkomend geval tot rechtsonzekerheid kan leiden voor zover wordt verwezen naar normen op een manier die niet toelaat om er op een voldoende duidelijke wijze uit af te leiden naar welke specifieke versie van de normen de regelgever heeft willen verwijzen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. Het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’ strekt geen enkele bepaling van het ontwerp tot rechtsgrond. Het zesde lid van de aanhef wordt derhalve het best geschrapt.

9. In het zevende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient ook nog te worden verwezen naar de artikelen 3.2.2 en 3.2.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’. Artikel 12 van het ontwerp ontleent immers rechtsgrond aan artikel 3.2.3, § 2, van het voornoemde decreet, terwijl artikel 13 van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming

der instellingen', waaruit de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid put om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 3.2.2 van het decreet van 5 april 1995.

10. Het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' biedt evenmin rechtsgrond voor enige bepaling van het ontwerp zodat ook het tiende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals dit om advies is voorgelegd, kan worden geschrapt.

11. In de plaats van de verwijzing naar het *sub* 10 vermelde decreet van 25 april 2014, neme men het volgende lid in de aanhef op:

“Gelet op artikel 1.7.2.2.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018;”.

12. In de aanhef van het ontwerp zou op een meer volledige wijze melding kunnen worden gemaakt van de nagekomen vormvereisten, zoals van het advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) en de Minaraad, dat dateert van 5 oktober 2018, en van het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) van 8 oktober 2018. Ook naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit wordt het best verwezen eenmaal het zal zijn uitgebracht.

Artikel 20

13. Door de gemachtigde werd bevestigd dat in het ontworpen artikel 4.2.8.1.1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 'houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne', de woorden "stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of herbouwen van een gebouw" moeten worden vervangen door de woorden "omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen".

Artikel 223

14. De ontworpen omschrijving van de wettelijke verplichting, onder artikel 223, 9°, van het ontwerp, gebeurt niet op een autonome wijze, maar neemt de vorm aan van een bepaling tot wijziging van artikel 54/1, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 'tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (VLAREL)', hetgeen niet de duidelijkheid van de regelgeving ten goede komt. De ontworpen wijzigingsbepaling wordt daarenboven niet op een legistiek-correcte wijze geredigeerd (zo zijn er bijvoorbeeld twee onderdelen "1°"). De betrokken omschrijving zal aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.

Artikel 299

15. Naar het zeggen van de gemachtigde is het de bedoeling om de in artikel 299 van het ontwerp vermelde datum van 1 januari 2019 te vervangen door de datum van 1 januari 2020.

Artikel 300

16. Zoals door de gemachtigde werd verduidelijkt, kan artikel 300 van het ontwerp worden weggelaten, aangezien “[h]et decreet van 23 november 2018 houdende wijzigingen van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 18 december 2018 en (...) in werking [is] getreden op 1 januari 2019”.

Artikel 301

17. Met de indelingsrubriek 19.8.2°.c) (klasse 3) stemt rubriek 12.1 van de indelingslijst overeen. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“De activiteiten vermeld in rubriek 12.1 worden ingedeeld in klasse 1, 2 of 3, afhankelijk van of er wissel- of gelijkspanning wordt opgewekt, het geïnstalleerd totaal elektrisch vermogen en de ligging volgens het gewestplan. Elektrische noodgroepen die horen bij een standaardinrichting zijn in principe ingedeeld in max. klasse 3. Dit geldt ook voor de rubriek 15.5.2.b.

Enkel de voorschriften voor de klasse 3-inrichtingen dienen te worden nagekomen. De verwijzing naar rubriek 12.1 dient dus meer gespecificeerd te worden naar de betreffende klasse 3-activiteiten.”

Voor de rubrieken 19.8.2°.c) en 15.5.2.b zal de overeenstemmende verwijzing naar rubriek 12.1 van de indelingslijst het best worden gespecificeerd in de door de gemachtigde aangegeven zin.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME