

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 mei 1999 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones en tot wijziging van 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", heeft op 25 mei 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"door de omstandigheid dat zich enkele correcties opdringen in de (...) besluiten van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 en 19 januari 1999, besluiten die in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt respectievelijk op 11 en 31 maart 1999 en die in voege treden per 1 mei 1999. De hoogdringendheid wordt ook nog gemotiveerd door het feit dat conform de omzendbrief VR97/4 van 4 maart 1997 betreffende de wetgevingstechniek, punt 243 "Fouten", voor dit verbeteringsbesluit dezelfde procedure wordt gevolgd als deze van de oorspronkelijke besluiten" (1).

\*

\*            \*

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

\*

\*            \*

- 
- (1) De laatste volzin is weliswaar, in strijd met het voorschrift van artikel 84, eerste lid, 2°, in fine, van de wetten op de Raad van State, niet overgenomen in de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp. De in die volzin bedoelde regel van wetgevingstechniek is echter niet pertinent voor de verantwoording van het spoedeisend karakter van een adviesaanvraag.

.../...

### STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in de besluiten van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 en 19 januari 1999. Bij de laatstgenoemde besluiten zijn de titels I en II van het VLAREM gewijzigd.

De meeste wijzigingen lijken van eerder formele aard te zijn. Een aantal wijzigingen zijn daarentegen van meer substantiële aard. Die wijzigingen hebben betrekking op de volgende aangelegenheden :

- in de lijst van de als hinderlijk beschouwde inrichtingen wordt een subrubriek ingevoegd i.v.m. de opslag en de behandeling van baggerspecie afkomstig van het ruimen, het verdiepen of het verbreden van waterlopen (subrubriek 2.2.8 van bijlage 1 bij het besluit van 12 januari 1999; artikel 4, 2°, van het ontwerp);
- in dezelfde lijst worden nog enkel omlopen voor gemotoriseerde vaar- of voertuigen met een geluidsemissie van meer dan 98 dB beschouwd als behorend tot klasse 1; omlopen voor gemotoriseerde vaar- of voertuigen met een geluidsemissie van ten hoogste 98 dB, alsmede outdoor-cartings, worden ingedeeld in klasse 2 (subrubriek 32.9, 3° en 4°, van de genoemde bijlage; artikel 4, 15°, van het ontwerp);
- in de lijst van de gevaarlijke stoffen die aanleiding geven tot het opstellen van een veiligheidsrapport,

.../...

worden een aantal polychloordibenzofuranen en polychloor-dibenzodioxinen opgenomen onder de "met name genoemde" stoffen (bijlage 6, deel 1, bij het besluit van 12 januari 1999; artikel 5, 2°, van het ontwerp);

- in verband met de voorwaarden voor omlopen voor motorvoertuigen worden bestaande omlopen behorend tot klasse 2 voortaan helemaal onttrokken aan de bijzondere verbodsbepalingen; voor bestaande omlopen van klasse 1 wordt de bestaande regeling behouden, welke berust op een evenwicht op maandbasis tussen weekenddagen met activiteiten en weekenddagen zonder activiteiten, met dien verstande dat de vergunningverlenende overheid voortaan een alternatieve regeling kan toestaan, zij het met gelijkwaardige waarborgen voor de bescherming van de mens en het leefmilieu (artikel 218, 3°, van het besluit van 19 januari 1999; artikel 10 van het ontwerp).
- in verband met de sectorale lozingsvoorwaarden voor bedrijfsafvalwater afkomstig van mestverwerkingsinstallaties worden, voor inrichtingen waarvoor een milieuvergunning is aangevraagd vóór 1 januari 2000, de toegestane grenswaarden voor stikstof en fosfor verhoogd, met inachtneming van bepaalde voorwaarden (artikel 294, 5°, van het besluit van 19 januari 1999; artikel 11 van het ontwerp).

Het ontworpen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 mei 1999, zijnde de datum waarop de besluiten van 12 januari 1999 en 19 januari 1999 in werking zijn getreden (artikel 13 van het ontwerp).

.../...

### ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De besluiten van 12 januari 1999 en 19 januari 1999 zijn, zoals gezegd, op 1 mei 1999 in werking getreden. Op die datum zijn VLAREM I en VLAREM II m.a.w. gewijzigd overeenkomstig hetgeen bepaald is in de genoemde besluiten.

Wetgevingstechnisch dienen de bepalingen van het voorliggende ontwerp derhalve geredigeerd te worden als bepalingen waarbij rechtstreeks wijzigingen worden aangebracht in VLAREM I en VLAREM II, en dus niet als bepalingen tot wijziging van de wijzigingsbesluiten van 12 januari 1999 en 19 januari 1999.

Van die regel zou enkel afgeweken mogen worden in de gevallen waarin de wijzigingsbepaling op zich een rechtzetting behoeft. Dit lijkt te dezen enkel het geval te zijn met artikel 3.

2. Zoals de afdeling wetgeving heeft uiteengezet in haar advies L. 28.637/3 van 7 januari 1999 over het ontwerp dat geleid heeft tot het genoemde besluit van 19 januari 1999, volgt uit het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat bestaande milieunormen slechts versoepeld kunnen worden, als daarvoor dwingende redenen voorhanden zijn. In haar arrest nr. 80.018 van 29 april 1999, inzake Jacobs, heeft de afdeling administratie hieraan toegevoegd dat aldus uit de Grondwet een "standstillbeginsel" afgeleid kan worden, hetwelk overigens uitdrukkelijk als beginsel van

.../...

het milieubeleid in het Vlaamse Gewest is erkend bij artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State niet voor alle bepalingen van het ontwerp kunnen nagaan in hoeverre deze tot een versoepeling van de bestaande normen leiden, noch zich een oordeel kunnen vormen over de grondwettelijke verantwoording van dergelijke versoepelingen.

In zoverre hierna, bij de artikelsgewijze bespreking, op een aantal van die bepalingen wordt ingegaan, gaat het dan ook niet om een exhaustief onderzoek.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Opschrift

Gelet op de opmerking i.v.m. de wijze waarop de bepalingen van het ontwerp geredigeerd moeten worden (algemene opmerking 1), dient ook het opschrift aangepast te worden.

##### Artikel 1

In de verwijzing naar de te vervangen woorden schrijve men "verwijdering van de afvalstoffen" in plaats van "verwijdering van afvalstoffen".

.../...

#### Artikel 4

1. De wijziging bedoeld in 13° zou er beter toe strekken de woorden "bijlage 2C bij het besluit van de Vlaamse Executieve houdende vaststelling van het Vlarem" te vervangen door "bijlage 2C".

2. De wijzigingen bedoeld in 15° lijken op zichzelf geen invloed te hebben op het niveau van bescherming van het leefmilieu. Die invloed is er wel ten gevolge van de wijziging bedoeld in artikel 10 van het ontwerp.

Voor de geoorloofdheid van de bedoelde bepalingen, in hun samenhang beschouwd, wordt dan ook verwezen naar de hiernavolgende opmerkingen bij artikel 10.

#### Artikel 10

1. Het ontworpen artikel 5.32.10.2, § 4, tweede lid, van VLAREM II heeft in de eerste plaats tot gevolg dat bestaande omlopen van klasse 2 (als omschreven in de ontworpen rubriek 32.9, 3°, van bijlage 1 bij VLAREM I - zie artikel 4, 15°, van het ontwerp) zonder meer vrijgesteld zijn van de verbodsbepalingen van paragraaf 1 (zie de bestaande paragraaf 4, eerste lid, welke bepaling niet gewijzigd wordt).

Zoals reeds is uiteengezet, moeten er voor die versoepeling dwingende redenen zijn. Het bestaan van zulke

.../...

redenen blijkt niet uit de aan de Raad van State medegedeelde stukken (1).

2. Wat de bestaande omlopen van klasse 1 betreft, handhaaft het ontwerp als beginsel de bestaande regeling, welke erop neerkomt dat er op maandbasis een evenwicht moet bestaan tussen het aantal weekenddagen dat er activiteiten plaatsvinden en het aantal weekenddagen dat er geen activiteiten plaatsvinden.

Het ontwerp voorziet echter ook in de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid (d.i. de bestendige deputatie of, in beroep, de Vlaamse minister) om een "alternatieve regeling" toe te staan. Die regeling moet afgestemd zijn op de "lokale omgevingsfactoren", en moet "gelijkwaardige waarborgen (bieden) voor de bescherming van de mens en het leefmilieu".

2.1. Weliswaar verkrijgt de vergunningverlenende overheid aldus een zekere beoordelingsvrijheid. In plaats van het strikte "evenwicht" tussen dagen van activiteit en dagen zonder activiteit, zal een andere voorwaarde voor de bescherming van de mens en het leefmilieu kunnen zorgen.

---

(1) In het addendum bij het verslag van de interkabinettenwerkgroep van 17 mei 1999 is enkel sprake van het feit dat omlopen van klasse 2 potentieel minder hinderlijk zijn.

Toch betekent dit niet dat het niveau van de bescherming verlaagd wordt. Welke ook de beoordelingsvrijheid van de overheid is, de alternatieve regeling dient steeds te blijven binnen de grenzen van hetgeen nog als "gelijkwaardig" met de principiële regeling beschouwd kan worden.

Anders dan de regeling die ingevoerd is bij het besluit van 19 januari 1999, en die door de Raad van State is geschorst is bij het hiervóór genoemde arrest nr. 80.018 van 29 april 1999 inzake Jacobs, loopt de thans ontworpen regeling niet het verwijt dat het strijdig is met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet (1).

2.2. De vraag rijst echter of de ontworpen bepaling wel verenigbaar is met andere normen.

Artikel 20, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning verleent enkel aan de Vlaamse regering de bevoegdheid om af te wijken van de milieuvoorwaarden. Zulke afwijkingen, te verlenen bij individueel besluit, moeten verantwoord zijn om technische redenen. De in het ontwerp bedoelde afwijking van de

---

(1) De eis van de gelijkwaardigheid zou ertoe kunnen leiden dat de afwijkingsmogelijkheid veeleer theoretisch is. Precies in verband met de evenwichtsregel vervat in artikel 5.32.10.2, § 4, van VLAREM II is geopperd dat in feite geen gelijkwaardig alternatief denkbaar is. Zie G. Van Thuyne, "Individuele afwijkingen van milieuvoorwaarden onder Vlarem II", noot onder R.v.St., 27 maart 1997, Jacobs, nr. 65.694, T.M.R., 1997, (281), p. 285, nr. 16. Op deze kwestie hoeft hier niet verder ingegaan te worden.

principiële regel kan daarentegen verleend worden door de vergunningverlenende overheid. Die afwijkingsmogelijkheid is dus niet degene die in het decreet bedoeld wordt.

De genoemde decreetsbepaling staat er echter niet aan in de weg dat de Vlaamse regering, bij het vaststellen van de algemene of per categorie van inrichting geldende milieuvoorwaarden (zie eveneens artikel 20, eerste lid, van het decreet), voorziet in de mogelijkheid van afwijking van een milieuvoorwaarde door de vergunningverlenende overheid. VLAREM II biedt thans reeds verscheidene voorbeelden van dergelijke bepalingen (1).

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies bij het ontwerp dat geleid heeft tot VLAREM II, kunnen "deze individuele afwijkingsmogelijkheden ... een probleem opleveren in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Om bij de toepassing van die afwijkingsmogelijkheden willekeur te vermijden, kan worden aanbevolen die mogelijkheden van bepaalde voorwaarden afhankelijk te maken" (2).

Die voorwaarden moeten ook verzekeren dat de mogelijkheid tot afwijking enkel met het oog op het algemeen belang wordt ingevoerd. Een dergelijke mogelijkheid is immers slechts geoorloofd als de overheid die ze in het

---

(1) A contrario kan uit het bestaan van die bepalingen afgeleid worden dat de vergunningverlenende overheid geen afwijking kan toestaan, als in die mogelijkheid niet uitdrukkelijk is voorzien (zie verslag aan de Vlaamse regering vóór VLAREM II, B.S., 29 september 1995, (27.658), 27.665).

(2) Advies L. 23.999/8 van 3 februari 1995, B.S., 29 september 1995, (27.678), 27.691.

leven roept, in redelijkheid de overtuiging kan hebben "dat de toepassing van het algemeen voorschrift in bepaalde particuliere gevallen niet leidt tot een gepaste voorziening in de behoeften waarvoor die overheid te zorgen heeft" (1).

Toegepast op het voorliggende geval, betekent zulks dat de mogelijkheid tot afwijking verantwoord moet zijn door de omstandigheid dat de Vlaamse regering, op wie de grondwettelijke plicht rust om te zorgen voor de bescherming van het leefmilieu, van oordeel is dat er bijzondere gevallen kunnen zijn waarin het beoogde niveau van bescherming, primair nagestreefd door de regel i.v.m. het evenwicht tussen de weekenddagen, juist niet door de toepassing van die regel bereikt wordt.

De vraag of een dergelijke verantwoording gegeven kan worden, kan slechts beantwoord worden na een onderzoek van alle relevante feitelijke gegevens. Bij gebreke van een inzicht in die gegevens, kan de Raad van State zich hierover niet met zekerheid uitspreken.

### Artikel 13

Bij dit artikel wordt terugwerkende kracht verleend aan het ontworpen besluit.

---

(1) Zie R.v.St., 9 augustus 1976, v.z.w. Werkgemeenschap Oost-België, nr. 17.760. Zie hierover eveneens F. Leurquin-De Visscher, La dérogation en droit public, Brussel, 1991, 196-200.

De terugwerkende kracht kan zeker verantwoord worden ten aanzien van de bepalingen die het rechtzetten van vergissingen beogen.

Het is minder duidelijk of de terugwerkende kracht ook verantwoord kan worden ten aanzien van de bepalingen die een werkelijke verstrenging of versoepeling beogen van de normen die sinds 1 mei 1999 van kracht zijn. Binnen de hem toegemeten tijd dient de Raad van State zich ertoe te beperken hieromtrent een voorbehoud te maken.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |              |                     |
|----------|--------------|---------------------|
| de Heren | W. DEROOVER, | kamervoorzitter,    |
|          | D. ALBRECHT, | staatsraden,        |
|          | P. LEMMENS,  |                     |
|          | A. ALEN,     | assessoren van de   |
|          | H. COUSY,    | afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | F. LIEVENS,  | griffier.           |

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER