

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.604/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 juni 2005 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "inzake de evaluatie en de beheersing van het omgevingslawaaï en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne", heeft op 7 juli 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt de omzetting in het interne recht van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

Daartoe brengt het ontworpen besluit wijzigingen aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II). Deze wijzigingen komen neer op wat volgt:

- een aantal nieuwe definities betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (artikel 1) en over vliegvelden (artikel 2) worden in Vlarem II ingevoegd;
- de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor omgevingslawaai (artikel 3);
- beleidstaken worden bepaald betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (artikel 4);

.../...

- Vlarem II wordt aangevuld met bijlagen, die betrekking hebben op geluidsbelastingsindicatoren (bijlage I), bepalingmethoden voor de geluidsbelastingsindicatoren (bijlage II) en voor schadelijke effecten (bijlage III), minimumeisen voor strategische geluidsbelastingskaarten (bijlage IV) en voor geluidsactieprogramma's (bijlage V), en aan de Europese Commissie toe te zenden gegevens (bijlage VI);
- hoofdstuk 5.57 ("Vliegvelden") van Vlarem II wordt vervangen, en de geluidscontouren en berekeningsmethoden uit richtlijn 2002/49/EG worden opgenomen in de sectorale voorwaarden die gelden voor vliegvelden (artikel 6).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. 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 omgevingslawaaai. Deze geluidsplanning en geluidsactieprogramma's kunnen o.m. betrekking hebben op het spoorwegverkeer en het luchtverkeer (zie de definitie van het begrip "omgevingslawaaai", 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 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 ⁽¹⁾. Bij het vaststellen van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten zal de regering met het voornoemde evenredigheidsbeginsel rekening moeten houden" ⁽²⁾.

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.

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 1 van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder en door artikel 20, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

⁽¹⁾ Raadpleeg o.m. Arbitragehof, nr. 54, van 24 mei 1988; nr. 2/89, van 2 februari 1989; nr. 14/91, van 28 mei 1991; nrs. 23/92 en 24/92, van 2 april 1992; nr. 7/93, van 27 januari 1993.

⁽²⁾ R.v.St., afd. wetg., 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, *Parl. St.*, Br. H. Raad, 1996-97, nr. A-151/1, (20), 24. In dezelfde zin, i.v.m. bepalingen die, zoals die van het thans voorliggende ontwerp, strekten tot de omzetting van richtlijn 2002/49/EG: R.v.St., afd. wetg., advies 36.104/3 van 2 december 2003 over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 1 april 2004 tot wijziging van de genoemde ordonnantie van 17 juli 1997, *Parl. St.*, Br. H. Raad, 2003-04, nr. A-528/1, (20), 20-21.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond beter worden gepreciseerd, door te verwijzen naar artikel 1 van de aldaar genoemde wet van 18 juli 1973, gewijzigd bij de wet van 21 december 1998.

6. Ook in het tweede lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd, door te verwijzen naar artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985.

In dat geval moet enkel worden vermeld dat dit artikel gewijzigd is bij de decreten van 22 december 1993, 21 oktober 1997, 11 mei 1998 en 6 februari 2004.

7. Het derde lid van de aanhef kan worden weggelaten. Het aldaar vermelde decreet van 5 april 1995 biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Indien dit lid toch behouden blijft (zie opmerking 13), dan moet worden verwezen naar hoofdstuk II van titel II van het decreet.

8. Het in het vierde lid van de aanhef vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 is ook nog gewijzigd bij besluiten van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004, 7 januari 2005 en 4 februari 2005.

Gelet op het grote aantal wijzigingen, kan overwogen worden om dit lid te redigeren als volgt:

"Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005;"

9. Na het zevende lid dient een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar het voorliggende advies van de Raad van State.

Men redigere dit lid als volgt:

"Gelet op advies 38.604/3 van de Raad van State, gegeven op 7 juli 2005, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

10. In het opschrift van de ontworpen definities over "Beleidstaken betreffende de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï" moet worden verwezen naar "afdeling 2.2.4" in plaats van naar "afdeling 2.2.3".

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor de definitie van het begrip "bestuur".

11. Het begrip "belangrijke weg" wordt gedefinieerd als "regionale, nationale of internationale weg, zoals aangeduid door de Vlaamse Regering op voorstel van het bestuur, op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, waarop jaarlijks meer dan drie miljoen voertuigen passeren".

De vraag rijst of ook provinciale wegen onder deze definitie kunnen vallen.

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"Dit is inderdaad mogelijk. Probleem is dat een verschil bestaat tussen de internationale aanduidingen van wegen en de categorieën die in Vlaanderen gebruikt worden. In Vlaanderen is er bovendien een onderscheid naar de wegbeheerder en het «niveau» van de weg in ruimtelijke plannen. Zo kan het zijn dat de provincie wegbeheerder is, maar de weg toch een functie wordt toebedeeld op Vlaams niveau.

.../...

Een mogelijke oplossing zou erin kunnen bestaan de woorden «regionale, nationale of internationale» te schrappen en, in navolging van de definities voor «belangrijke spoorweg» en «belangrijke luchthaven», het begrip te omschrijven als «weg, zoals aangeduid door de Vlaamse Regering op voorstel van het bestuur, op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, waarop jaarlijks meer dan drie miljoen voertuigen passeren». Op die manier wordt enkel het criterium van 3 miljoen voertuigen in overweging genomen."

Met dit voorstel van de gemachtigde van de regering kan worden ingestemd.

12. Luidens de laatste "definitie" kunnen "milieukwaliteitsnormen (...) grenswaarden of richtwaarden zijn". In de voornoemde richtlijn 2002/49/EG is daarentegen enkel sprake van "grenswaarden".

Hierover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt:

"De Richtlijn 49/2002 spreekt inderdaad van «grenswaarde» (E: limitvalue, F: valeur limite), terwijl in het ontwerpbesluit in hoofdzaak «richtwaarden» worden bedoeld.

Grenswaarden mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. De verordeningen die ze vaststellen bepalen de maatregelen die door de overheden moeten worden getroffen bij overschrijding of dreigende overschrijding. Richtwaarden daarentegen, bepalen het kwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Hun verbindende kracht is minder groot. Er kan om «gewichtige redenen» van worden afgeweken ⁽³⁾.

Verskillende elementen uit de Richtlijn duiden er op dat het in feite om «richtwaarden» gaat.

Zo dient de bevoegde instantie bij overschrijding van de «grenswaarde» (...) beperkingsmaatregelen in overweging (te) nemen of (op te leggen), (art. 3, onder s) Richtlijn). Artikel 8 Richtlijn stelt dat de actieplannen maatregelen bevatten die moeten gericht zijn op prioritaire problemen die kunnen worden bepaald op grond van overschrijding van een relevante grenswaarde of andere door de lidstaat gekozen criteria, ...

⁽³⁾ Zie L. LAVRYSEN, "Titel 2. Milieukwaliteitsnormen" in Voorontwerp Decreet Milieubeleid, 282-283.

In bijlage V (Minimumeisen voor actieplannen) wordt gesteld dat «actieplannen minimaal moeten bevatten: ... maatregelen die de bevoegde instanties in de eerstvolgende vijf jaar voornemens zijn te nemen, langetermijnstrategie, ...». Als voorbeelden van maatregelen geeft de Richtlijn: verkeersplanning, ruimtelijke ordening, technische maatregelen, selectie van stillere bronnen, vermindering van geluidsoverdracht, regelgevende of economische maatregelen of stimulansen.

Uit deze bepalingen blijkt dat de richtlijn vooral denkt aan een langetermijnstrategie om de «grenswaarden» te bereiken en niet aan onmiddellijk in werking tredende maatregelen (b.v. een bedrijf stilleggen) zoals in het (decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid) wordt bedoeld als men het heeft over overschrijding van grenswaarden."

Met die interpretatie van de richtlijn kan worden ingestemd.

Voorts heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de ontworpen bepaling een bevestiging inhoudt van "artikel 2.2.4 van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid ... ⁽⁴⁾, dat stelt dat de in artikel 2.2.1 bedoelde milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden en richtwaarden".

Gelet op die toelichting, verdient het aanbeveling in de betrokken definitie te verwijzen naar het genoemde decreet. Het volgende tekstvoorstel wordt ter overweging gegeven:

"-«milieukwaliteitsnormen»: grenswaarden of richtwaarden, overeenkomstig artikel 2.2.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid".

Artikel 3

13. In het ontworpen artikel 2.2.3.1 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai vast te stellen, alsmede bijzondere milieukwaliteitsnormen.

⁽⁴⁾ Bedoeld wordt het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Op grond van artikel 2.2.1 van het voornoemde decreet van 5 april 1995 beschikt de Vlaamse Regering reeds over deze bevoegdheid. Artikel 3 van het ontwerp kan dan ook worden weggelaten.

Indien de stellers van het ontwerp dit artikel toch wensen te behouden, dan moeten ze in dit artikel verwijzen naar de relevante bepalingen van het voormelde decreet ("Overeenkomstig artikel 2.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ...").

Bijlage II (ontworpen bijlage 2.2.4.2)

14. In punt 2 van de ontworpen bijlage wordt voor de voorlopige berekeningsmethoden voor L_{den} en L_{night} , inzonderheid voor wegverkeerslawaai en spoorweglawaai, verwezen naar respectievelijk de "Franse nationale berekeningsmethode" en de "nationale berekeningsmethode van Nederland".

Met betrekking tot die bepalingen moet worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar vreemde wetgeving om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is. De bedoelde voorschriften van die vreemde wetgeving moeten in de ontworpen bepalingen zelf worden overgenomen.

Bijlage IV (ontworpen bijlage 2.2.4.4)

15. Volgens de ontworpen bijlage 2.2.4.4 gelden de voorschriften van de punten 2 en 7 van deze bijlage voor "belangrijke wegen", "belangrijke spoorwegen" en "belangrijke luchthavens".

De voorschriften van de overeenstemmende bijlage van de voornoemde richtlijn 2002/49/EG (bijlage IV, punten 3 en 8) bepalen daarentegen dat deze voorschriften gelden voor het lawaai van het "wegverkeer", het "spoorwegverkeer" en de "luchthavens" of de "vliegtuigen". Hieruit blijkt dat het toepassingsgebied van de voorschriften van de richtlijn ruimer is dan die van de overeenstemmende voorschriften van het ontworpen besluit.

.../...

De gemachtigde van de regering heeft dienaangaande verklaard:

"Dit is inderdaad het geval. Wat betreft de strategische geluidsbelastingskaarten voor agglomeraties moet de tekst in overeenstemming met Bijlage IV, punt 3, van de Richtlijn worden gebracht."

De tekst moet dan ook in die zin worden aangepast.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor bijlage VI bij het ontwerp (ontworpen bijlage 2.2.4.6), in het licht van de overeenstemmende bijlage VI, punten 1.5 en 1.6, van de voornoemde richtlijn 2002/49/EG.

16. In punt 6 van de ontworpen bijlage 2.2.4.4 moet de verwijzing naar bijlage 2.2.3.6 vervangen worden door een verwijzing naar bijlage 2.2.4.6.

Bijlage V (ontworpen bijlage 2.2.4.5)

17. Volgens punt 3 van de ontworpen bijlage 2.2.4.5 moeten de geluidsactieprogramma's schattingen bevatten met betrekking tot de vermindering van de globale geluidsbelasting.

Het voorschrift van de overeenstemmende bijlage van de voornoemde richtlijn 2002/49/EG (bijlage V, punt 3) bepaalt dat de actieplannen schattingen moeten bevatten van de vermindering van het aantal geluidgehinderde personen (hinder, slaapverstoring of andere gevolgen). De ontworpen tekst blijkt aldus niet overeen te stemmen met die van de richtlijn.

De gemachtigde van de regering heeft dienaangaande verklaard:

"Dit is inderdaad zo. Er wordt voorgesteld om Bijlage V, punt 3, als volgt te formuleren:

«De geluidsactieprogramma's moeten schattingen bevatten van de vermindering van het aantal geluidgehinderde personen (hinder, slaapverstoring of andere gevolgen) en de globale geluidsbelasting.»"

.../...

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Bijlage VI (ontworpen bijlage 2.2.4.6)

18. In de punten 1.8 en 2.8 van de ontworpen bijlage 2.2.4.6 moet de verwijzing naar bijlage 2.2.3.5 telkens vervangen worden door een verwijzing naar bijlage 2.2.4.5.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS