

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.787/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 januari 2006 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 8 maart 2006, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "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 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne ter doorvoering van correcties van errata en verdere omzetting van EG-regelgeving", heeft op 21 februari 2006 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit ertoe wijzigingen aan te brengen in:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I) (hoofdstukken I en II - artikelen 1 tot 18 van het ontwerp);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) (hoofdstukken III en IV - artikelen 19 tot 56 van het ontwerp).

In de eerste plaats wordt met de ontworpen wijzigingen beoogd de volgende Europeesrechtelijke bepalingen om te zetten in de interne rechtsorde van het Vlaamse Gewest:

.../...

- artikel 13 van richtlijn 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 inzake de beperking van emissies van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen in bepaalde verven en vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen, en tot wijziging van richtlijn 1999/13/EG;
- beschikking 2003/33/EG van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II van richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen;
- richtlijn 2002/62/EG van de Commissie van 9 juli 2002 tot negende aanpassing aan de technische vooruitgang van bijlage I bij richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (organische tinverbindingen);
- richtlijn 2003/2/EG van de Commissie van 6 januari 2003 inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van arseen (tiende aanpassing aan de technische vooruitgang van richtlijn 76/769/EEG van de Raad).

Daarnaast beoogt het ontwerp een aantal materiële vergissingen die bij een vroegere omzetting van Europeesrechtelijke bepalingen zijn gebeurd, recht te zetten ¹.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door:

- artikel 1 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging,
- artikel 32^{quater}, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging,

⁽¹⁾ Die Europeesrechtelijke bepalingen worden vermeld in het vijfde lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

- de artikelen 39 en 44 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen,
- de artikelen 3, 4, 12, § 1, 14, 17, 20, 21, § 3, 22, 22*bis* en 27, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en,
- artikel 4.5.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In het bepalend gedeelte van het ontwerp wordt op verschillende wijzen verwezen naar Europese regelgeving.

4.1. Zo wordt verwezen naar Europese regelgeving die tegelijkertijd wordt omgezet in het ontwerp, bijvoorbeeld in het:

- ontworpen artikel 1, 14°, van Vlarem I (artikel 1, 2°, van het ontwerp);
- ontworpen artikel 1, 14*bis*°, van Vlarem I (artikel 1, 3°, van het ontwerp);
- ontworpen bijlage 1, rubriek 2.2.7, van Vlarem I (artikel 10, 5°, van het ontwerp);
- ontworpen bijlage 1, rubriek 2.3.8, van Vlarem I (artikel 10, 10°, van het ontwerp).

Die manier van verwijzing is af te raden aangezien ze niet bijdraagt tot de leesbaarheid van de tekst. Bovendien kan ze verwarring scheppen voor de rechtsonderhorige tot wie de norm is gericht.

4.2. Ook wordt verwezen naar Europese regelgeving zonder enige verwijzing naar de betrokken interne regelgeving, bijvoorbeeld in het:

- ontworpen artikel 1, 14°, van Vlarem I (artikel 1, 2°, van het ontwerp);
- ontworpen artikel 5.4.3.1.4, § 2, laatste volzin, van Vlarem II (artikel 39 van het ontwerp).

Die techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Er dient dan ook verwezen te worden naar de bepalingen van het interne recht die de betrokken richtlijnen hebben omgezet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt (opmerking 3):

- dient in het (huidige) eerste lid van de aanhef verwezen te worden naar de artikelen van het aldaar vermelde decreet die rechtsgrond bieden;
- dienen vóór het (huidige) eerste lid, drie nieuwe leden te worden ingevoegd waarin chronologisch verwezen wordt naar artikel 1 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, naar artikel 32^{quater}, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en naar de artikelen 39 en 44 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen;
- dient na het (huidige) eerste lid een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar artikel 4.5.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

6. Het is gebruikelijk in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer (39.787/3) van dat advies.

Artikel 7

7. In het ontworpen artikel 30, § 1, derde lid, van Vlarem I dient te worden verwezen naar "artikel 5.2.4.6.5" in plaats van naar "artikel 5.2.4.6, § 1".

Artikel 16

8. Artikel 16, 3°, van het ontwerp redigere men als volgt:

"3° in het opschrift van deel II worden de woorden «GEVAARLIJKE STOFFEN EN PRÉPARATEN BEDOELD IN DE EG-RICHTLIJN 67/548/EEG VAN 27 JUNI 1967» aangevuld met de woorden «EN DE EG-RICHTLIJN 1999/45/EG VAN 31 MEI 1999»".

Artikel 21

9.1. Het ontworpen artikel 2.5.3.7, § 2, derde lid, van Vlarem II voorziet in een inspraakprocedure voor het opstellen, het wijzigen of het herzien van een plan of een programma voor de verbetering van de luchtkwaliteit waardoor aan de grenswaarde wordt voldaan en dit "met ingang van 25 juni 2005".

Luidens artikel 59 van het ontwerp treedt dit artikel 21 in werking de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Het is zinloos de ontworpen inspraakprocedure te laten terugwerken tot 25 juni 2005. De woorden "met ingang van 25 juni 2005" moeten dan ook worden geschrapt.

9.2. Luidens het ontworpen artikel 2.5.3.7, § 2, derde lid, 1°, betreft de Vlaamse Milieumaatschappij de "meest belanghebbende" overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties bij het ontwerpen van het plan of programma.

Het begrip "meest belanghebbende" is veel te vaag. In de ontworpen tekst zelf moet worden gepreciseerd welke overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties worden bedoeld.

Artikel 23

10. Artikel 23 van het ontwerp voegt aan hoofdstuk 4.1 - Algemene voorschriften, van Deel 4 - Algemene milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen, een nieuwe "Afdeling 4.1.11" toe, luidende "GEBRUIK VAN GEVAARLIJKE STOFFEN (EG-richtlijn 76/769/EEG van 27 juli 1976)". Die afdeling bevat een aantal algemene gebruiksbeperkingen die zijn opgenomen in richtlijnen ter aanvulling en wijziging van richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten.

Luidens het ontworpen artikel 4.1.11.4 mogen organische tinverbindingen in bepaalde gevallen vanaf 1 januari 2003 niet als stoffen en bestanddelen van preparaten worden gebruikt. Ook arseenverbindingen mogen in bepaalde gevallen, luidens het ontworpen artikel 4.1.11.5, vanaf 30 juni 2004 niet als verbindingen, bestanddelen van preparaten en als stoffen worden gebruikt.

Met het retroactief invoeren van dat verbod beogen de stellers van het ontwerp tegemoet te komen aan de verplichtingen die worden opgelegd door de in de ontworpen artikelen 4.1.11.4 en 4.1.11.5 genoemde richtlijnen.

Dat verbod is in ieder geval niet verenigbaar met het verbod van retroactieve toepassing van de strafwet, gehuldigd in artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en in artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Overtredingen van dat verbod zijn immers strafbaar (zie artikel 39, § 1, 2°, van het voornoemde decreet van 28 juni 1985).

In de ontworpen artikelen 4.1.11.4 en 4.1.11.5 dienen dan ook de woorden respectievelijk "vanaf 1 januari 2003" en "vanaf 30 juni 2004" te worden geschrapt.

Artikel 35

11. Artikel 35 van het ontwerp voegt in artikel 5.2.4.0.3 van Vlarem II overgangsbepalingen in voor subafdeling 5.2.4.1 (de aanvaarding van afvalstoffen op de stortplaats) ². Luidens die overgangsbepalingen hebben "de subafdeling 5.2.4.1 en de bijlage 5.2.4.1 uitwerking met ingang van 16 juli 2004, met uitzondering van de criteria van deel 2 die van kracht worden op 16 juli 2005".

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

"De Europese beschikking 2003/33/EG van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen is volgens artikel 7 ervan van kracht geworden op 16 juli 2004. Ondanks de laattijdige omzetting van deze beschikking worden de scharnierdata conform de EG-beschikking opgenomen.

Gelet op het feit dat de VLAREM-voorwaarden in grote mate reeds voldoende strenge eisen stelde, kan aangenomen worden dat het voldoen aan de nieuwe voorwaarden van de EU-Beschikking in regel weinig of geen problemen zal geven, zeker met inachtneming van de in het ontwerp punt 3, b), opgenomen overgangsregeling inzake toepasbare categorie van stortplaats. Opdat de exploitanten kennis zouden hebben van deze na te leven EU-regels is het zeker zinvol deze op te leggen aan de bestaande stortplaatsen die zich hoe dan ook, in voorkomend geval, zullen moeten conformeren aan de nieuwe regels.

Bedoelde Europese beschikking 2003/33/EG laat in elk geval niet toe latere scharnierdata vast te stellen."

In de mate dat door het ontwerp punt 3 van artikel 5.2.4.0.3, van Vlarem II, verbodsbepalingen ³ of strengere bepalingen met terugwerkende kracht worden opgelegd, is deze terugwerking onaanvaardbaar.

(2) Zie artikel 36 van het ontwerp.

(3) Wat de verbodsbepalingen betreft, wordt *mutatis mutandis* verwezen naar de opmerking bij artikel 23 van het ontwerp.

Artikel 36

12. In het ontworpen artikel 5.2.4.1.3, tweede lid, 1°, tweede lid, van Vlarem II, moet worden verwezen naar "punt B" in plaats van naar "deel 2".

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. -M. GOOSSENS

D. ALBRECHT