

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.780/3
VAN 26 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 september 2010 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (Vlarel)", heeft het volgende advies gegeven:

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. Zoals in het opschrift wordt vermeld, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe een Vlaams reglement inzake de erkenningen in verband met leefmilieu vast te stellen.

In het ontwerp worden in de eerste plaats de erkenningsvoorwaarden en de erkenningsprocedure bepaald voor de deskundigen, de technici, de milieucoördinatoren, de milieuverificateurs, de opleidingscentra en de laboratoria. Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen in verband met de gelijkwaardigheid van titels ten aanzien van erkenningen, de erkenningen van rechtswege, de gebruikseisen voor erkenningen, de schorsing, de opheffing en het verval van erkenningen, het toezicht, de bestuurlijke handhaving en veiligheidsmaatregelen. Ten slotte bevat het ontwerp nog wijzigings- en slotbepalingen.

Met het ontwerp wordt beoogd de volgende drie richtlijnen gedeeltelijk om te zetten in het interne recht van het Vlaamse Gewest:

- richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties;
- richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, en
- richtlijn 2009/90/EG van de Commissie van 31 juli 2009 tot vaststelling van technische specificaties voor de chemische analyse en monitoring van de watertoestand krachtens richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad.

.../...

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden:

- voor de artikelen 3, 4, 6 tot 55, 57, 89 tot 96 en 99 tot 104: door de artikelen 22^{ter} tot 22^{novies} van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning ¹;
- voor artikel 5: door artikel 10.2.4, § 4, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- voor artikel 56: door artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- voor artikel 58: door artikel 29 van het voornoemde decreet van 28 juni 1985;
- voor de artikelen 59 tot 62 en 69 en 70: door artikel 20 van het voornoemde decreet van 28 juni 1985, in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- voor artikel 63: door artikel 10.2.4, § 5, van het voornoemde decreet van 5 april 1995;
- voor de artikelen 64 tot 66, 68, 97 en 98: door artikel 3.2.1, §§ 6, 7 en 10, van het voornoemde decreet van 5 april 1995 ²;

⁽¹⁾ De artikelen 22^{ter} tot 22^{novies} van het voornoemde decreet van 28 juni 1985 worden met toepassing van artikel 15 van het decreet van 27 maart 2009 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat betreft de aanvulling met een regeling inzake erkenningen, en houdende wijziging van diverse andere wetten en decreten, bij artikel 105 van het ontworpen besluit in werking gesteld op 1 januari 2011.

⁽²⁾ Artikel 10 van het voornoemde decreet van 27 maart 2009, dat de paragrafen 6 tot 11 invoegt in artikel 3.2.1 van het voornoemde decreet van 5 april 1995, wordt bij artikel 105 van het ontworpen besluit in werking gesteld op 1 januari 2011.

- voor artikel 67: door artikel 3.3.2, § 5, van het voornoemde decreet van 5 april 1995 ³;
- voor de artikelen 71 tot 74: door artikel 3 van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer;
- voor de artikelen 75 tot 77: door artikel 7, § 4, van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending;
- voor artikel 78: door artikel 3, § 1, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw en zeevisserijproducten;
- voor de artikelen 79 tot 81: door de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging;
- voor artikel 82: door artikel 25 van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004;
- voor de artikelen 84 en 85: door artikel 16.3.9, § 2, van het voornoemde decreet van 5 april 1995;
- voor de artikelen 86 en 87: door de artikelen 16.1.2, 1/, f), en 16.4.27 van het voornoemde decreet van 5 april 1995;
- voor artikel 88: door artikel 7 van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder ⁴, artikel 12 van het voornoemde decreet van 24 januari 1984 ⁵,

⁽³⁾ Artikel 11 van het voornoemde decreet van 27 maart 2009, dat paragraaf 5 van artikel 3.3.2 van het voornoemde decreet van 5 april 1995 vervangt, wordt eveneens bij artikel 105 van het ontworpen besluit in werking gesteld op 1 januari 2011.

⁽⁴⁾ Artikel 7 van het voornoemde decreet van 27 maart 2009, dat artikel 7 van de wet van 18 juli 1973 vervangt, wordt eveneens bij artikel 105 van het ontworpen besluit in werking gesteld op 1 januari 2011.

⁽⁵⁾ Artikel 9 van het voornoemde decreet van 27 maart 2009, dat artikel 12 van het decreet van 24 januari 1984 wijzigt (ondanks een eerdere opheffing van artikel 12 bij het decreet van 21 december 2007), wordt eveneens bij artikel 105 van het ontworpen besluit in werking gesteld op 1 januari 2011.

artikel 4.3.2 van het voornoemde decreet van 5 april 1995 en artikel 4.7.13, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en

- voor artikel 105: door artikel 15 van het decreet van 27 maart 2009 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat betreft de aanvulling met een regeling inzake erkenningen, en houdende wijziging van diverse andere wetten en decreten.

3.2. Voor artikel 83 van het ontworpen besluit dient de rechtsgrond nader te worden onderzocht.

Dat artikel strekt ertoe artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1993 tot vaststelling van de modaliteiten voor de subsidiëring van de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen door provincie- en gemeentebesturen te wijzigen.

De Raad van State ziet niet in welke bepaling rechtsgrond kan bieden voor het toekennen van een subsidie aan de provincies en de gemeenten voor de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen. Tenzij de stellers van het ontwerp hiervoor wel rechtsgrond kunnen vinden in een organieke bepaling of in een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert, ontbeert artikel 83 van het ontworpen besluit rechtsgrond.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt melding gemaakt van het begrip "één-loket" ⁶.

In artikel 4, 15/, wordt dat begrip gedefinieerd als "het ondernemersloket, vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2009 tot gedeeltelijke omzetting van artikel 6 en 8 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt". Uit artikel 2, 5/

⁽⁶⁾ Zie de artikelen 4, 15/, 27, § 1, 28, § 1, 29, § 2, en 30 van het ontwerp.

van dat besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2009 blijkt dat hiermee de ondernemingsloketten worden bedoeld zoals vermeld in de wet van 7 december 2009 tot wijziging van de wet van 16 januari 2003 ⁷.

In verband met een adviesaanvraag over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2002 houdende de erkenning van kopers en exploitanten van hout, overeenkomstig artikel 79 van het Bosdecreet van 13 juni 1990, waarover de Raad van State op 19 oktober 2010 advies 48.778/3 heeft gegeven, heeft de gemachtigde verklaard dat voor het gebruik door de Vlaamse overheid van deze federale ondernemingsloketten een samenwerkingsakkoord zal worden gesloten.

Zoals in het genoemde advies 48.778/3, moet de Raad van State de stellers van het ontwerp erop wijzen dat, zolang het bedoelde samenwerkingsakkoord niet is gesloten, geen gebruik kan worden gemaakt van deze federale ondernemingsloketten en de betrokken bepalingen dan ook geen uitwerking kunnen hebben.

5. In de artikelen 27, § 1, 31, § 1, en 34, § 5, van het ontwerp wordt het gebruik van het Nederlands verplicht gesteld voor respectievelijk de aanvraag tot erkenning, de aanvraag van gelijkwaardigheid, en de mededeling van elke wijziging in de identificatiegegevens en in de gegevens die tot de erkenning hebben geleid en van de definitieve stopzetting van het gebruik van de erkenning.

Op grond van artikel 129, § 1, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd om het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen. Op grond van artikel 129, § 2, van de Grondwet is de federale wetgever evenwel bevoegd gebleven om het gebruik der talen te regelen voor de "gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat" en voor de "diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn".

⁽⁷⁾ Wet van 7 december 2009 tot wijziging van de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, wat de taken van het één-loket betreft.

Voor zover de betrokken bepalingen zich eveneens uitstrekken tot de hiervóór vermelde zogenaamde faciliteitengemeenten in het Nederlandse taalgebied of voor zover zij ook gelden buiten het Nederlandse taalgebied, met name ten aanzien van zogenaamde unicommunautaire instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, gaan zij de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap te buiten.

Voor zover de betrokken bepalingen slechts gelden binnen het Nederlandse taalgebied, met uitsluiting van de zogenaamde faciliteitengemeenten, is de Vlaamse Gemeenschap wel bevoegd. Op grond van het reeds vermelde artikel 129, § 1, van de Grondwet dient zij haar bevoegdheid evenwel bij decreet uit te oefenen.

Ter zake kan worden verwezen naar artikel 3 van het decreet van 30 juni 1981 houdende aanvulling van de artikelen 12 en 33 van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken wat betreft het gebruik van de talen in de betrekkingen tussen de bestuursdiensten van het Nederlandse taalgebied en de particulieren. Dat artikel 3 bepaalt thans reeds dat de particulieren, bedrijven inbegrepen, gevestigd in een gemeente zonder speciale taalregeling uit het Nederlandse taalgebied, uitsluitend het Nederlands gebruiken in hun betrekkingen met onder meer de gewestelijke diensten waarvan de werkring zich beperkt tot het Nederlandse taalgebied en uitsluitend gemeenten zonder speciale taalregeling betreft.

6. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt gewag gemaakt van andere lidstaten "van de Europese Unie" ⁸.

Hoewel in de artikelen 22^{quater}, § 4, en 22^{quinqies}, § 4, van het voornoemde decreet van 28 juni 1985 melding wordt gemaakt van "een andere Europese lidstaat", kan er niet aan worden voorbijgegaan dat volgens de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: EER) ook drie EER-landen, namelijk IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, onder de interne markt vallen. Om in overeenstemming te zijn met voormelde Overeenkomst verdient het aanbeveling om in de betrokken

⁽⁸⁾ Zie de artikelen 7, laatste lid, 8, 33, § 2, 57, § 1, en 65, 1/.

bepalingen van het ontwerp telkens te refereren aan de "Europese Economische Ruimte" in plaats van aan de "Europese Unie".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. De aanhef dient te worden aangepast, gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3.1).

Artikel 3

8. Luidens artikel 3 kan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, de bijlagen bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wijzigen, met uitzondering van bijlage 11.

Slechts in zoverre de bevoegdheid die aan de minister wordt opgedragen betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard is, is die delegatie toelaatbaar.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor artikel 4, 25/, van het ontwerp waarbij de minister wordt gemachtigd om bepaalde concentratieniveaus vast te stellen.

Artikel 28

9. In artikel 28, § 1, worden de elementen opgesomd die in de ontvangstbevestiging dienen te worden vermeld. Er wordt echter geen melding gemaakt van de "beschikbare rechtsmiddelen", zoals nochtans is vereist bij artikel 7, tweede lid, 3/, van het decreet van 25 juni 2010 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2006/123/EG

van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (dienstendecreet) ⁹.

Weliswaar moet artikel 28, § 1, worden gelezen in samenhang met artikel 7, tweede lid, van het dienstendecreet. Nu in artikel 28, § 1, van het ontwerp de bepalingen uit dat artikel 7, tweede lid, echter grotendeels worden overgenomen ¹⁰, verdient het aanbeveling om ook uitdrukkelijk te bepalen dat in de ontvangstbevestiging "de beschikbare rechtsmiddelen, de bevoegde instanties die er kennis van nemen, alsook de te respecteren formaliteiten en termijnen" zouden worden vermeld.

Artikelen 44 en 45

10. In artikel 44, vierde lid, 1/, wordt verwezen naar "andere gelijkwaardige op internationaal niveau erkende normen" en in artikel 45 § 1, 4/ en 5/, naar normen die uitgegeven zijn, respectievelijk, door het Comité Européen de Normalisation (CEN) en door de International Organisation for Standardization (ISO). De voormelde normen zijn normen die niet uit zichzelf bindend zijn.

Het procédé waarbij regels gesteld worden door verwijzing naar internationale teksten is niet zonder bezwaren: het gaat om normen die niet door de constitutioneel daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, die niet zijn onderworpen aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving en die niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.

Om enigszins aan voormelde bezwaren tegemoet te komen, zou minstens zo duidelijk mogelijk bepaald moeten worden om welke normen het te dezen gaat en/of zou de vindplaats ervan moeten worden aangegeven.

Artikelen 89 en 90

⁽⁹⁾ Artikel 7, tweede lid, van het dienstendecreet vormt de omzetting in het interne recht van artikel 13, lid 5, van richtlijn 2006/123/EG (dienstenrichtlijn).

⁽¹⁰⁾ In artikel 28, § 1, van het ontwerp dient daarom uitdrukkelijk te worden verwezen naar de relevante bepaling van het dienstendecreet ("overeenkomstig artikel ... van het decreet van 25 juni 2010 ...").

11. De artikelen 89, eerste zin, en 90, § 1, eerste zin, hernemen en parafraseren respectievelijk artikel 13 en artikel 14, § 1, van het voornoemde decreet van 27 maart 2009.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Indien de stellers deze bepaling toch wensen te behouden, dient uitdrukkelijk te worden verwezen naar de voornoemde decretale bepalingen ("Overeenkomstig artikel ... van het decreet van 27 maart 2009 ..."). De redactie van de ontworpen bepalingen dient dan dienovereenkomstig aangepast te worden.

Bijlage 11

12. In de ontworpen bijlage XXII van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wordt in de tabel vervat in het enig artikel verwezen naar onder meer artikel 34, § 4, van het ontworpen besluit, en wordt bepaald dat het niet-voldoen aan de volgende verplichting beschouwd wordt als een milieu-inbreuk: "de erkende persoon betaalt vijfjaarlijks een retributie". In artikel 34, § 4, van het ontwerp wordt echter geen gewag gemaakt van een retributie.

Indien de stellers van het ontwerp ervoor zouden opteren om, met toepassing van artikel 22*novies* van het voornoemde decreet van 28 juni 1985, in een retributie voor een erkenningsaanvraag te voorzien, dienen zij hiervan in artikel 34, § 4, uitdrukkelijk melding te maken. In het andere geval dient de voormelde milieu-inbreuk uit de ontworpen bijlage XXII te worden weggelaten.

Slotopmerking

13. Luidens artikel 105 van het ontwerp treedt het voornoemde decreet van 27 maart 2009 in werking op 1 januari 2011. Aangezien de rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit geboden wordt door de artikelen 22*ter* tot 22*novies* van het voornoemde decreet van 28 juni 1985, die worden ingevoegd bij het decreet van 27 maart 2009, en door andere wettelijke of decretale bepalingen die worden gewijzigd

.../...

door het laatst vermelde decreet, dient aan het ontwerp een artikel te worden toegevoegd waarin bepaald wordt dat ook het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt op 1 januari 2011.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS