

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.941/3
VAN 7 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 19 november 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 "houdende de wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne", 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.

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: VLAREM I) en het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: VLAREM II) te wijzigen.

Met het ontwerp wordt beoogd tegemoet te komen aan:

- de ingebrekestelling (2010/0293) door de Europese Commissie van 30 september 2010 wegens de niet-omzetting van richtlijn 2008/112/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 tot wijziging van de richtlijnen 76/768/EEG, 88/378/EEG en 1999/13/EG van de Raad en de richtlijnen 2000/53/EG, 2002/96/EG en 2004/42/EG van het Europees Parlement en de Raad teneinde ze aan te passen aan verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels en,
- de ingebrekestelling (2010/0434) door de Europese Commissie van 28 oktober 2010 wegens de niet-omzetting van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

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 3, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 20, eerste lid, van hetzelfde decreet, gelezen 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;
- de artikelen 2.2.1, eerste lid, 2.2.4, 2.2.5, § 1, 2.2.6, §§ 1 en 2, 2.2.7, §§ 1 en 3, 2.2.8, §§ 1 en 5, 10.2.4, § 5, en 11.2.1, § 1, 6°, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid, al dan niet gelezen in samenhang met het voornoemde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980;
- artikel 30, tweede lid, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur en,
- artikel 13 van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de bijlagen wordt op verscheidene plaatsen gewag gemaakt van normen die afkomstig zijn, respectievelijk, van het Comité Européen de Normalisation (CEN) en van de International Organisation for Standardisation (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.

Deze opmerking geldt eveneens voor de verwijzing naar "EN-referentiemethoden".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

5. Aangezien het ontwerp er ook toe strekt het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 te wijzigen ¹, dient in het opschrift hiervan melding te worden gemaakt.

Aanhef

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

7. Rekening houdende met opmerking 3, dient vóór het huidige tweede lid van de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de artikelen 3 en 20 van het voornoemde decreet van 28 juni 1985.

8. Het huidige tweede lid van de aanhef dient te worden aangepast, gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3).

9. In het huidige derde lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 30 van het aldaar vermelde decreet van 26 maart 2004. De verwijzing naar de artikelen 4, § 1, 2°, en 28 van dat decreet dient te worden weggelaten aangezien deze bepalingen geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

10. Vóór het huidige vierde lid van de aanhef dienen twee nieuwe leden te worden ingevoegd, namelijk een lid waarin wordt verwezen naar artikel 13 van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en een lid waarin wordt verwezen naar het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991.

¹ Zie artikel 2 van het ontwerp.

11. 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 (48.941/3) van dat advies.

Artikel 15

12. Luidens artikel 15 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, "in werking op 12 juni 2010, met uitzondering van [artikel] 6, dat in werking treedt op een door de Vlaamse minister vast te stellen datum, en met uitzondering van de artikelen 2, 3, 20°, 8, 9, 10, 13 en 14 die in werking treden op 1 mei 2010".

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Omtrent die terugwerkende kracht om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Deze data werden opgenomen omdat de respectievelijke richtlijnen op dat moment omgezet dienden te zijn. Voor beide richtlijnen loopt er echter al een inbreukprocedure wegens laattijdige omzetting, zodat de retroactiviteit ter rechtvaardiging bij de EU zinloos is. De data worden geschrapt en artikel 15 wordt als volgt geformuleerd:

Art. 15. Dit besluit treedt in werking op de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van [artikel] 6, dat in werking treedt op een door de Vlaamse minister vast te stellen datum."

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Bijlagen

13.1. In de ontworpen bijlage 2.5.3.1, C, punt 1, inleidende zin, dient te worden verwezen naar artikel 2.5.2.1.3 in plaats van naar artikel 2.5.2.1.2.

13.2. In dezelfde bijlage 5.3.1, C, punt 1, wordt in het vierde streepje ervan gewag gemaakt dat de aldaar vermelde laboratoria uiterlijk in 2010 geaccrediteerd moeten zijn.

Erop gewezen dat deze verplichting nog moeilijk haalbaar zal zijn, gelet op de datum dat het besluit genomen zal worden, heeft de gemachtigde verklaard:

"Het betreft hier een letterlijke overname van de richtlijn. Maar het is inderdaad logisch dat labo's (bijvoorbeeld nieuwe) later kunnen geaccrediteerd worden. Daarom mogen de woorden «uiterlijk in 2010» weggelaten worden. Het geaccrediteerd zijn is vanaf de inwerkingtreding van het besluit een voorwaarde voor de betrokken labo's."

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

14.1. Gevraagd naar de zin van de in de ontworpen bijlage 2.5.3.6, B, punten 2 en 3 opgenomen bepalingen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Het betreft hier taken die opgelegd worden aan de Vlaamse overheid. Maar punt 2 kan wel beter geformuleerd worden en meer bepaald als volgt:

«2. Op vraag van de Europese Commissie wordt een verslag opgesteld en overgemaakt dat de gelijkwaardigheid overeenkomstig lid 1 aantoonst.»

In punt 3 kan de eerste zin geschrapt worden. De tweede zin is echter van toepassing op de Vlaamse overheid en dient behouden te blijven. Punt 3 begint dan als volgt:

«3. Als tussentijdse oplossingen werden gebruikt ...»."

Met die voorstellen kan worden ingestemd.

14.2. In dezelfde bijlage 2.5.3.6, wordt in D gewag gemaakt van "deze richtlijn". Ook wordt erin bepaald dat nieuwe apparatuur uiterlijk op 12 juni 2010 in overeenstemming moet zijn met de referentiemethode of een gelijkwaardige methode.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde geantwoord:

"De woorden «deze richtlijn» moeten geschrapt worden. Ook de datum «12 juni 2010» mag geschrapt worden (in overeenstemming met vraag 8) vanuit de motivatie dat alle nieuwe apparatuur (ook deze na 12 juni 2010) in overeenstemming moet zijn met de referentiemethode.

Voorgesteld wordt om de paragraaf als volgt te formuleren:

Nieuwe apparatuur moet in overeenstemming zijn met de referentiemethode of een gelijkwaardige methode. Apparatuur die gebruikt wordt voor vaste metingen moet op 12 juni 2013 in overeenstemming zijn met de referentiemethode of met een gelijkwaardige methode."

Hiermee kan worden ingestemd.

15. In de ontworpen bijlage 2.5.3.15, A, moeten in punt 8 de woorden "na de inwerkingtreding van deze richtlijn" worden vervangen door de woorden "na 11 juni 2008".

16. De inhoud van bijlage 2.5.3.16 ontbreekt en moet worden toegevoegd aan het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assessoren van de
		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