KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.547/3
VAN 29 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 3 november 2011 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de 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, wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek', 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 beperkt tot 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.

Gelet op de aard en de omvang van het ontwerp heeft de Raad van State binnen de tijd die hem voor zijn advies is gelaten en tijdens welke ook over tal van andere ontwerpen aan een termijn gebonden advies diende te worden verleend, zelfs dat beperkte onderzoek niet grondig en volledig kunnen doen. Noodgedwongen heeft hij zich moeten beperken tot de meest in het oog springende problemen.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe een groot aantal wijzigingen van uiteenlopende aard 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) en in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II). Daarnaast worden wijzigingen beoogd in bijlage VII bij 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 en in artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval.

Zoals in de *bis*nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt uiteengezet, wordt met het ontwerp grotendeels beoogd de VLAREM-reglementering inhoudelijk te actualiseren inzonderheid in het licht van de technologische evolutie. Bij deze actualisatie zou tevens een heel bijzondere aandacht zijn besteed aan het verder vereenvoudigen van de huidige bestaande administratieve procedures, evenwel zonder afbreuk te doen aan de gestelde milieudoelstellingen die onverminderd behouden blijven. Ook wordt een oplossing geboden voor een aantal actuele problemen door het invoeren van nieuwe reglementeringen, zoals voor windturbines, aardgastankstations en dierenbegraafplaatsen.

De voornaamste wijzigingen in Vlarem I en II komen neer op wat volgt:

- het aanpassen aan de evolutie van de best beschikbare technieken;

- het optimaal afstemmen van de integrale voorwaarden op de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en omgekeerd;

- het invoeren van nieuwe regelgeving met betrekking tot dierenbegraafplaatsen, en met betrekking tot specifieke bouw- en sloopwerven of wegenwerken van korte duur;

- het invoeren van een regeling betreffende een financiële zekerheid voor monostortplaatsen voor baggerspecie;

- het invoeren van sectorale voorwaarden voor windturbines en aardgastankstations;

- het invoeren van een regeling betreffende elektronische gegevensuitwisseling voor het indienen van meldingen en vergunningsaanvragen;

- het aanpassen van de aanvraagformulieren en het verhelpen van enkele fouten die in Vlarem I en II zijn geslopen.

3.1. De artikelen 1 tot 27 van het ontwerp strekken ertoe Vlarem I te wijzigen. De meeste van die artikelen vinden rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning die in de aanhef worden vermeld.

Voor sommige bepalingen van het ontworpen besluit dient de rechtsgrond te worden gezocht in een andere bepaling van het decreet van 28 juni 1985 dan die welke in de aanhef worden vermeld, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, of dient te worden vastgesteld dat de rechtsgrond ontbreekt. Op die bepalingen wordt hierna verder ingegaan.

3.1.1. Artikel 20 van het ontwerp strekt ertoe artikel 71 van Vlarem I te vervangen. Het ontworpen artikel 71 is een bijna letterlijke overname van de bepaling van artikel 44 van het decreet van 28 juni 1985. Alleen de tekst van het ontworpen artikel 71, eerste lid, van Vlarem I en die van artikel 44, eerste lid, van dat decreet verschillen enigszins.

Zoals artikel 71, eerste lid, is geredigeerd, voorziet het in een overgangsregeling voor de vergunningen voor de exploitatie, de lozing van afvalwaters, de verwerking van afvalstoffen of voor de bescherming van grondwater die zijn verleend vóór de inwerkingtreding "van dit besluit" (= Vlarem I), dit is 1 september 1991[1]. In artikel 44, eerste lid, wordt enkel gewag gemaakt van "vergunningen", zonder te preciseren om welke vergunningen het gaat, en wordt voorzien in een overgangsregeling voor de vergunningen die zijn verleend vóór de inwerkingtreding "van het decreet".

Er kan worden aanvaard dat de Vlaamse Regering de in het decreet van 28 juni 1985 bedoelde vergunningen nader kan preciseren met het oog op de leesbaarheid ervan. Het komt de Vlaamse Regering evenwel niet toe om te bepalen dat de overgangsregeling geldt voor de vergunningen die zijn verleend vóór de inwerkingtreding van "dit besluit", ook al is op grond van artikel 46 van het decreet van 28 juni 1985 de Vlaamse Regering gemachtigd de datum van inwerkingtreding ervan te bepalen en valt die datum samen met de datum van inwerkingtreding van Vlarem I. Artikel 71, eerste lid, kan immers onduidelijkheid doen ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepaling en verkeerdelijk de indruk wekken dat de overgenomen overgangsbepaling door de Vlaamse Regering kan worden gewijzigd.

Zoals artikel 71, eerste lid, thans is geredigeerd, kan het decreet van 28 juni 1985 hiervoor geen rechtsgrond bieden. Zo de stellers van het ontwerp evenwel van oordeel zouden zijn dat het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat de bepaling van artikel 44 van het decreet wordt overgenomen, kan dergelijke werkwijze enkel worden gebillijkt op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regel wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding "overeenkomstig artikel 44 van het decreet van 28 juni 1985 …") en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

[1] Artikel 80 van Vlarem I luidt als volgt:
"Het decreet [van 28 juni 1985] en dit besluit treden in werking op 1 september 1991 behoudens de artikelen 13 en 29 van het decreet en de artikelen 11, 22, 26, 59, 60 en 61 van dit besluit die in werking treden de dag van de publicatie van dit besluit in het Belgisch Staatsblad."

3.1.2. Artikel 23 van het ontwerp strekt ertoe bijlage 3.C bij Vlarem I, met als opschrift “Melding van de overname van een vergunde inrichting”, te wijzigen. Dat artikel kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 19, 2°, van het decreet van 28 juni 1985.

3.1.3. Artikel 27 van het ontwerp strekt ertoe de bijlagen 11 tot 14 bij Vlarem I op te heffen. Deze bijlagen bepalen het model van het proces-verbaal, respectievelijk, van afvalwaters, van bemonstering en/of controle van de in de lucht geloosde stoffen, van uitvoering van monsterafname van afvalstoffen, en van monstername inzake grondwaterverontreiniging, zoals vermeld in artikel 62 van Vlarem I. Dat artikel 62 is evenwel opgeheven bij artikel 82 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.

De rechtsgrond voor artikel 62 van Vlarem I werd geboden door de artikelen 29 tot 35 van het decreet van 28 juni 1985. Artikel 29 van het decreet van 28 juni 1985 is echter vervangen bij artikel 31 van het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen”, terwijl de artikelen 30 tot 35 van het decreet van 28 juni 1985 zijn opgeheven bij de artikelen 32 en 33 van hetzelfde decreet van 21 december 2007.

De rechtsgrond voor artikel 27 van het ontworpen besluit dient dan ook te worden gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 29 van het decreet van 28 juni 1985 en de artikelen 32 en 33 van het decreet van 21 december 2007.

3.2. De artikelen 28 tot 214 van het ontwerp strekken ertoe Vlarem II te wijzigen. Voor de meeste van die artikelen kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985.

In sommige van de ontworpen wijzigingen worden aangelegenheden geregeld waarvoor de rechtsgrond, hetzij bijkomend, hetzij uitsluitend dient te worden gezocht in een andere wettelijke of decretale bepaling. Gelet op de omvang van het ontworpen besluit en de termijn die hem werd toegemeten om advies te verstrekken, kan de Raad van State niet voor elk van die bepalingen aangeven wat de precieze rechtsgrond is. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen.

3.2.1. De artikelen 34 tot 37 van het ontwerp bevatten bepalingen die er onder meer toe strekken uitvoering te geven aan verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009[2]. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door de artikelen 3.3.1 en 3.3.2, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid.

3.2.2. Bij artikel 99 van het ontwerp wordt in hoofdstuk 5.20 van Vlarem II een afdeling 5.20.6 ingevoegd, met als opschrift "Installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie", bestaande uit de artikelen 5.20.6.1.1 tot 5.20.6.4.2.

Het ontworpen artikel 5.20.6.4.2 van Vlarem II bevat sectorale voorwaarden in verband met het geluid. De rechtsgrond hiervoor dient mede te worden gezocht in artikel 1 van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van geluidshinder.

3.2.3. De artikelen 200 en 201 van het ontwerp strekken ertoe respectievelijk artikel 6.2.2.3.1 en artikel 6.2.2.4.1 van Vlarem I te wijzigen. De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op de lozing van huishoudelijk afvalwater. De rechtsgrond voor de artikelen 200 en 201 wordt geboden door artikel 3 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

3.2.4. Artikel 203 van het ontwerp strekt ertoe bijlage 2.3.1 bij Vlarem II te wijzigen. Die bijlage bevat basismilieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater. De specifieke rechtsgrond voor die ontworpen wijzigingen wordt geboden door artikel 51, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

3.2.5. Artikel 204 van het ontwerp strekt ertoe bijlage 2.5.3.11 bij Vlarem II te wijzigen. Die bijlage bevat grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid. De rechtsgrond voor die ontworpen wijziging wordt geboden door artikel 1 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging.

3.2.6. Artikel 215 van het ontwerp strekt ertoe de artikelen 1 en 2 van bijlage VII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 te wijzigen. Die bijlage bevat de lijst van

[2] Verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), tot intrekking van verordening (EG) nr. 761/2001 en van de beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG van de Commissie.

de milieu-inbreuken, ter uitvoering van de artikelen 16.1.2, 1°, f), en 16.4.27, derde lid, van het decreet van 5 april 1995. De rechtsgrond voor die ontworpen wijzigingen wordt geboden door de voornoemde artikelen 16.1.2, 1°, f), en 16.4.27, derde lid.

3.2.7. Artikel 216 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval een nieuw tweede lid in te voegen. Luidens het ontworpen artikel 8, tweede lid, is geen toestemming vereist voor het begraven van dode gezelschapsdieren op een vergunde dierenbegraafplaats die is ingericht conform de daarvoor geldende milieureglementering of voorschriften. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 25, tweede lid, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.

3.3. Uit het voorgaande summiere onderzoek blijkt dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit niet enkel wordt geboden door de wettelijke en decretale bepalingen die worden vermeld in de aanhef, maar alvast ook door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, door de voornoemde wet van 26 maart 1971 en door de voornoemde decreten van 2 juli 1981, 18 juli 2003 en 21 december 2007.

Gelet hierop dienen de stellers van het ontwerp de tekst aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, waarbij zij dienen na te gaan of ook niet voor andere artikelen van het ontworpen besluit de rechtsgrond, hetzij bijkomend, hetzij uitsluitend dient te worden gezocht in een andere wettelijke of decretale bepaling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Overeenkomstig hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerkingen 3.1 tot 3.2.7), en onder voorbehoud van opmerking 3.3:

- dient vóór het huidige eerste lid van de aanhef een nieuw eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980;

- dient vóór het huidige tweede lid van de aanhef een nieuw derde lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 3 van de wet van 26 maart 1971;

- dient vóór het huidige derde lid van de aanhef een nieuw vijfde lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 25, tweede lid, van het decreet van 2 juli 1981;

- dienen vóór het huidige zesde lid van de aanhef een nieuw negende en tiende lid te worden ingevoegd, waarin respectievelijk wordt verwezen naar artikel 51, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 en naar de artikelen 32 en 33 van het decreet van 21 december 2007.

4.2. In het huidige eerste tot het huidige vijfde lid van de aanhef dient de rechtsgrond telkens te worden gepreciseerd of verder te worden aangevuld (zie de opmerkingen 3.1 tot 3.2.7, en onder voorbehoud van opmerking 3.3).

5. De besluiten vermeld in het huidige achtste, elfde en twaalfde lid, van de aanhef bieden uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en worden erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kunnen deze leden beter uit de aanhef worden weggelaten.

6. De in het huidige vijftiende tot het huidige zeventiende lid van de aanhef vermelde consideransen zijn weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Die leden worden dan ook beter weggelaten.

Artikel 19

7. Bij artikel 19 van het ontwerp wordt in Vlarem I een nieuw hoofdstuk XIV*ter* ingevoegd met als opschrift “Gebruik van elektronische middelen voor gegevensuitwisseling”. Op sommige punten lijkt de ontworpen regeling onvolledig te zijn.

7.1. In het ontworpen artikel 57*decies*, § 3, worden de voorwaarden opgesomd waaraan de elektronische gegevensuitwisselingen moeten voldoen op straffe van “onvolledigheid”. De bedoelde voorwaarden hebben echter geen betrekking op de volledigheid van het dossier.

Hierop gewezen heeft de gemachtigde geantwoord dat in de ontworpen paragraaf 3 het woord “onvolledigheid” zal worden vervangen door het woord “niet-ontvankelijkheid”.

7.2. In het ontworpen artikel 57*quinquies decies* wordt gewag gemaakt van het onderzoek naar de ontvankelijkheid en de volledigheid van de elektronische gegevensuitwisselingen. Er worden echter geen voorwaarden bepaald in verband met de volledigheid van de elektronische gegevensuitwisselingen en er wordt evenmin verwezen naar de regels die gelden voor de in papieren vorm ingediende meldingen, vergunningsaanvragen of mededelingen van kleine veranderingen.

Hierover om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "In verband met de inhoud van de dossiers, blijven dezelfde regels behouden, zoals bepaald in artikel 2, §§ 2 en 3 (melding), artikel 5 (vergunningsaanvraag) en artikel 6*ter*, § 1 (mededeling kleine verandering) en artikel 42, § 2 (melding overname) van titel I van het VLAREM. Deze voorwaarden blijven uiteraard onverminderd van toepassing."

7.3.1. In het ontworpen artikel 57*quinquies decies* worden de regels bepaald in verband met het onderzoek naar de ontvankelijkheid en de volledigheid van de elektronische gegevensuitwisselingen. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelen 6*quater*, § 2, 1°, 35, 1°, a), 36, 1°, a), en 38, § 2, 1°, a), en 2°, a), van Vlarem I. In deze artikelen wordt bepaald door wie het onderzoek wordt verricht en volgens welke procedure. Voor de mededeling van een kleine verandering bepaalt artikel 6*quater*, § 2, 1°, dat de volledigheid en de ontvankelijkheid worden onderzocht overeenkomstig de artikelen 6*bis* en 6*ter* van Vlarem I. Artikel 6*ter*, §§ 2 en 3, kan echter niet zonder meer van toepassing worden verklaard op een elektronische gegevensuitwisseling. Bijgevolg dient artikel 57*quinquies decies* op dit punt te worden aangepast.

7.3.2. Als vastgesteld wordt dat niet aan al de voorwaarden is voldaan, wordt de aanvraag onvolledig of niet-ontvankelijk verklaard. Er is echter in geen regeling voorzien voor wat er gebeurt indien de bevoegde overheid daartoe besluit.

Volgens de gemachtigde is dat niet nodig. In dat verband heeft hij het volgende verklaard:

> "Artikel 57*quinquies decies*: Er wordt enkel verwezen naar de bepalingen [in verband met] het onderzoek, omdat dit artikel daar ook enkel over handelt. De verdere procedure die geldt voor digitale aanvragen is dezelfde als deze voor papieren aanvragen.

De gevolgen van een onontvankelijk of onvolledig dossier zijn ook dezelfde als die voor een papieren aanvraag (zie artikel 6*quater*, §2, 2° en 3° , artikel 35, 1°, b) en c), artikel 36, 1°, b) en c), en artikel 38, § 2, 1°, a), en 2°, a).”

Ofwel dient de ontworpen regeling te worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen die betrekking hebben op de “papieren aanvragen”, voor zover die van toepassing kunnen zijn op een elektronische gegevensuitwisseling, ofwel dient in een specifieke regeling in verband met de elektronische aanvragen te worden voorzien zodat duidelijk is door wie, wanneer en hoe de aanvrager op de hoogte wordt gebracht van het al dan niet ontvankelijk en volledig zijn van zijn aanvraag.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS