



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.671/1
van 14 mei 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de gebieden, vermeld in artikel 63 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft’

Op 23 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de gebieden, vermeld in artikel 63 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 mei 2025.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de daartoe bij artikel 5.53.6.1/2.2, tweede lid van titel II van het VLAREM¹ gemachtigde Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw strekt ertoe, mits advies van de entiteit van de Vlaamse Milieumaatschappij, de gebieden aan te duiden waar draineringen, aangelegd vanaf 1 juli 2025, en waar ondergrondse constructies, vernieuwd vanaf 1 juli 2025, verplicht worden uitgerust met de mogelijkheid tot sturing en volledige stopzetting van de afvoer van bodem- en grondwater.² Deze verplichting wordt bij artikel 5.53.6.1/2.2, eerste lid, van titel II van het VLAREM opgelegd tenzij anders vermeld in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit. De gebieden worden op de kaart aangeduid die bij het ontwerp als bijlage wordt gevoegd (enig artikel van het ontwerp).

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, onderwerpen onder meer de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen aan het met redenen omklede advies van de afdeling Wetgeving de tekst van alle ontwerpen van reglementaire besluiten. Reglementaire besluiten in de zin van die wetsbepaling zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtzoekenden in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtzoekenden die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtzoekenden in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtzoekenden die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.³

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’.

² De sturing houdt in dat de hoeveelheid bodem- en grondwater die afgevoerd wordt, geregeld wordt op basis van het gebruik van de grond of het terrein. Er mag niet meer en niet langer bodem- en grondwater afgevoerd worden dan noodzakelijk is voor het beoogde gebruik (art. 5.53.6.1/2.2, eerste lid, van titel II van het VLAREM).

³ Zie adv.RvS 55.835/VR van 2 april 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’, opmerking 3.2, en adv.RvS 57.016/3 van 20 februari 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2015 ‘tot aanpassing van diverse besluiten inzake gezondheidszorg ter uitvoering van de besparingsmaatregel’, opmerking 2. Zie ook VAN DAMME M. en DE SUTTER B., *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 120, nr. 175;

4. Opdat een om advies voorgelegde ontwerptekst als “reglementair” in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou kunnen worden beschouwd, dient die tekst, zoals in opmerking 3 is uiteengezet, rechtsregels, met andere woorden dwingende voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtzoekenden of van één of meer categorieën van rechtzoekenden dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van reeds bestaande normen, betreft het geen “reglementair besluit” in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.⁴

5. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt er, in uitvoering van artikel 63 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft’⁵, enkel toe de gebieden aan te duiden waar specifieke voorschriften inzake draineringen gelden voor activiteiten die zijn vermeld in de rubriek 53.3. van de indelingslijst.⁶ De aanduiding van deze gebieden gebeurt louter cartografisch.

De rechtsgevolgen van de aanduiding van deze gebieden vloeien voort uit artikel 5.53.6.1/2.2 van titel II van het VLAREM.

In zoverre het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit ertoe beperkt is de in opmerking 2 bedoelde gebieden aan te duiden, voegt het geen nieuwe rechtsregels aan de bestaande ordening toe.

SALMON J., JAUMOTTE J. en THIBAUT E., *Le Conseil d’État de Belgique*, I, Brussel, Bruylant, 2012, 199-205, nrs. 85.1 en 85.2; zie ook Raad van State, Jaarverslag 2008-2009, 35.

⁴ Zie in die zin: RvS 26 januari 1994, nr. 45.758, *Brouillard e.a.*; RvS 23 februari 2005, nr. 141.109, *la Zone de police Chapelle-lez-Herlaimont/Manage/Morlanwez/Seneffe*; RvS 4 februari 2011, nr. 211.026, *Jacobs*; zie ook: adv.RvS 51.191/4 van 23 april 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van het artikel 57/6/1, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, houdende de vastlegging van de lijst van veilige landen van herkomst’; adv.RvS 52.589/2 van 27 december 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de lijst van landen waar [het] verkrijgen van akten van geboorte onmogelijk is of op zware moeilijkheden botst’; adv.RvS 55.835/VR van 2 april 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’; adv.RvS 76.697/16 van 5 juli 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024 ‘houdende de definitieve aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied ‘De Alk’ in Alken’.

⁵ “De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, duidt uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van artikel 26 van dit besluit de gebieden aan, vermeld in artikel 5.53.6.1/2.2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne”.

⁶ Het betreft de drainering om het gebruik of de exploitatie van gronden of terreinen mogelijk te maken of te houden, met inbegrip van herinfiltratie en lozing van drainagewater ([EMIS Navigator](#)).

6. In die omstandigheden kan het om advies voorgelegde ontwerp niet worden beschouwd als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De conclusie is dan ook dat de Raad van State niet bevoegd is om advies te geven over het voor advies voorgelegde ontwerp.

7. De stellers van het ontwerp worden er niettemin aan herinnerd dat het begrip “reglementair besluit” in voormeld artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een specifieke betekenis heeft. Het is namelijk niet omdat een ontwerp geen reglementair besluit is in de zin van dat artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, dat daaraan in het geheel geen verordenend karakter moet worden toegekend. Evenmin vloeit daaruit voort dat het te nemen besluit niet zou zijn te beschouwen als een “akte of reglement” in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State of als een “wet” in de zin van artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek.⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁷ Zie hierover eveneens J. SALMON, J. JAUMOTTE en E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Brussel, Bruylant, 2012, nr. 85.4, p. 215-216, en zie tevens de rechtspraak aangehaald in voetnoten 3 en 4.