



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.264/1
van 3 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bijlagen bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot vervanging van bijlage I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van titel I van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’

Op 30 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bijlagen bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot vervanging van bijlage I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van titel I van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2022.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt enerzijds tot aanpassing van de milieukwaliteitsnormen die gelden in oppervlaktewater, waterbodems en stofneerslag. Hiertoe worden wijzigingen aangebracht in een aantal bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: VLAREM II) (artikelen 1 tot 4¹ van het ontwerp). Daarbij wordt eveneens bijlage 2.5.2.a van VLAREM II vervangen i.v.m. de uitbouw van een meetnet ter bepaling van stofuitval (artikel 5) en worden de voorschriften i.v.m. de referentiemethode voor de bemonstering en analyse van de depositie van arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht aangevuld in punt IV van bijlage 2.5.8.5 van VLAREM II (artikel 6).

Anderzijds worden de bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 ‘betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ vervangen. Deze betreffen de afbakening op kaart van respectievelijk de stroomgebieden (artikel 7) en de bekkens (artikel 8).

De artikelen 4, 5 en 6 van het te nemen besluit treden in werking op 1 januari 2023 (artikel 9).

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt in beginsel rechtsgrond ontleend aan de artikelen 1.4.1.1, 1.4.2.1, § 1, en 1.7.2.1.1 van het decreet van 18 juli 2003.

3.2. Bijkomend wordt rechtsgrond gevonden in de artikelen 2.2.1, eerste lid,² en 2.2.6, § 2,³ van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), op grond waarvan de Vlaamse Regering enerzijds ter bescherming van het milieu, milieukwaliteitsnormen vaststelt die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt en anderzijds o.m. de nadere regels kan vaststellen in verband met de plaats en de frequentie van monsterneming, de toe te passen monsternamen- en analysemethoden of andere meet- of bepalingsmethoden, de toetsing van de

¹ [Zware metalen — Vlaamse Milieumaatschappij \(vmm.be\)](http://www.vmm.be)

² Voor artikel 4 van het ontwerp.

³ Voor de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp.

verkregen resultaten aan de vastgestelde normen, en de wijze waarop en de frequentie waarmee verslag moet worden uitgebracht over deze resultaten.⁴

3.3. Gelet op het voorgaande dient er voor de ontworpen regeling geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).

VORMVEREISTEN

4.1. Luidens artikel 1.7.2.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 worden de milieukwaliteitsnormen voor waterbodems en de milieukwantiteitsdoelstellingen vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 2.2.2 DABM. Op grond van deze laatste bepaling wordt elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen door de Vlaamse Regering medegedeeld aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (hierna: MINA-Raad), die een met redenen omkleed advies uitbrengt binnen een vervalt termijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp.⁵

Gevraagd of het advies van de MINA-Raad werd ingewonnen, antwoordde de gemachtigde:

“Er is over het ontwerpbesluit geen advies gevraagd aan de MiNa-Raad. Tijdens de evaluatie van MKN (in 2019) werden de adviesraden bevestigd over de aanpassingen aan de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater en meer in het bijzonder of zij over specifieke informatie beschikten die in aanmerking diende te worden genomen voor de evaluatie. Na de evaluatie werden de voorstellen voor aanpassing van de MKN opgenomen in de ontwerp-SGBP3. De ontwerp SGBP3 lagen in openbaar onderzoek van 15/9/2020 tot 14/3/2021. De adviesraden hebben advies uitgebracht bij de ontwerp SGBP3. De adviesraden werden bijgevolg reeds voldoende bevestigd hierover.

De aanpassingen m.b.t. lucht betreffen technische correcties i.f.v. een aanpassing aan Europese normen. Een advies van de adviesraden hierover is niet nodig.

De wijzigingen aan het besluit m.b.t. de geografische indeling van watersystemen zijn eveneens technische correcties, een advies van de adviesraden hierover is niet nodig.”

Gelet op het dwingend karakter van de voor de ontworpen regeling rechtsgrond biedende bepaling kan met de zienswijze van de gemachtigde niet worden ingestemd en dient het advies van de MINA-Raad vooralsnog te worden ingewonnen.

⁴ Luidens de door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondentabel wordt voor de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp rechtsgrond gevonden in richtlijn 2004/107/EG ‘betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht’.

⁵ In zoverre dit vanwege door internationale verplichtingen opgelegde termijnen noodzakelijk is, kan de Vlaamse Regering de in het vorige lid bepaalde adviestermijn inkorten, met inachtnaam van de minimumtermijn, vermeld in artikel III.103, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (artikel 2.2.2, laatste lid, DABM).

4.2. Gevraagd of met betrekking tot de ontworpen regeling overleg met de overige gewestregeringen is gepleegd zoals artikel 6, § 2, 3°, BWHI het voorschrijft wat betreft “de waterlagen die zich over meer dan één [g]ewest uitstrekken”, antwoordde de gemachtigde:

“De technische aanpassingen aan de grenzen van de bekkens en de stroomgebiedsdistricten betreffen geen aanpassingen aan ‘waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken’.”

De aanpassingen gebeuren binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest.

In de nota Vlaamse Regering staat: ‘De grenscorrectie die zo worden doorgevoerd zijn het gevolg van toegenomen kennis over de detailwerking van de Vlaamse hydrografie en van wijzigingen in die hydrografie door onder meer werken aan waterlopen. Het betreft dus eerder technische correcties.’ Met grenscorrecties worden correcties aan grenzen van stroomgebieden en bekkens BINNEN de grenzen van het Vlaamse Gewest bedoeld, m.a.w. deze strekken zich niet uit over meer dan één gewest.

Er was hierover bijgevolg geen overleg nodig met de andere gewesten.”

Voor zover de ontworpen regeling betrekking heeft op grondwaterlagen die zich over het grondgebied van meer dan één gewest uitstrekken, dient te worden voldaan aan de overlegverplichting, bedoeld in artikel 6, § 2, 3°, BWHI. Het gegeven dat het zou gaan om correcties aan grenzen van stroomgebieden en bekkens binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest doet geen afbreuk aan voormelde conclusie.

4.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies en overleg nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. In de door de gemachtigde overgemaakte rechtsgrondentabel wordt voor de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp verwezen naar richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 ‘betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht’.

Gevraagd of met het om advies voorgelegde ontwerp van besluit de omzetting van richtlijn 2004/107/EG wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat inderdaad om het in overeenstemming brengen van de Vlaamse regelgeving met de richtlijn.”

Indien het effectief de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou zijn om met het te nemen besluit voornoemde richtlijn om te zetten in intern recht, dient dit te worden verduidelijkt in het ontwerp. Desgevallend dient vooraan in het dispositief derhalve een artikel te worden toegevoegd waarin daarvan melding wordt gemaakt.⁶

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1 tot 3.3, dient onder de rubriek “Rechtsgrond” een verwijzing naar de artikelen 2.2.1, eerste lid, en 2.2.6, § 2, DABM, te worden toegevoegd en de verwijzing naar artikel 20 BHWI te worden geschrapt.

Onder de rubriek “Vormvereisten” dient, eens ingewonnen, een verwijzing naar het advies van de MINA-Raad en een verwijzing naar het overleg met toepassing van artikel 6, § 2, 3°, BWHI, te worden toegevoegd.

Artikel 4

7. De ontworpen bijlage 1 verplicht als staalname en analysemethode voor de bepaling van de neergeslagen niet gevaarlijke stof de methode beschreven in de norm NBN T94.101 (Nilu-kruik)⁷.

Als staalname en analysemethode voor de bepaling van lood en cadmium geldt de methode beschreven in de norm EN15841:2009.⁸

Dienaangaande werd er door de gemachtigde op gewezen dat “de technische normen op de nbn site enkel beschikbaar zijn in het EN, FR en DE (en betalend)”.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.⁹

⁶ *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 94, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁷ Deze norm is reeds verplicht gesteld in de huidige bijlage 2.5.2 van VLAREM II.

⁸ Deze norm is niet verplicht gesteld in de huidige bijlage 2.5.2 van VLAREM II.

⁹ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, waaronder verschillende NBN-normen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost.¹⁰ Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en een Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar is.

Bijkomend moet worden opgemerkt dat geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie van de technische normen, hetgeen tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Zoals het geval lijkt te zijn voor artikel 20 van het door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 22 september 2022 aangenomen wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake Economie’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nrs. 55-2742/007 en 55-2742/009), waarbij artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht wordt aangevuld met een nieuw lid dat luidt als volgt: “De Staat en alle andere publiekrechtelijke personen kunnen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.” Zie daarover ook adv.RvS 71.335/1 van 18 mei 2022 over dat voorontwerp van wet, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2742/001, 133-136.