



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.986/16
van 4 januari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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 28 november 2023 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, verlengd tot 5 januari 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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 zestiende kamer onderzocht op 19 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2024.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om diverse wijzigingen aan te brengen aan de regelgeving inzake bemalingen, drainages en grondwaterwinningen, teneinde het beheer van grondwater te verbeteren.

3. Daartoe voert het ontwerp wijzigingen door in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: VLAREM II) (artikelen 1 tot 59), het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’ (hierna: VLAREL) (artikelen 60 en 61) en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: Omgevingsvergunningsbesluit) (artikel 62).

4. Artikel 1 voorziet in een aanvulling van de definities, opgenomen onder artikel 1.1.2 van VLAREM II. Artikel 2 heft de afdeling 2.4.3, houdende de beleidstaken voor bodem en grondwater, op. De artikelen 3 tot 7 wijzigen diverse aspecten aangaande de algemene milieuvorwaarden met betrekking tot de beheersing van oppervlaktewaterverontreiniging. De artikelen 8 tot 15 brengen wijzigingen aan in de regeling inzake de algemene milieuvorwaarden met betrekking tot de beheersing van bodem- en grondwaterverontreiniging. De artikelen 16 tot 44 bevatten wijzigingen aan de sectorale milieuvorwaardenkaders, van toepassing op respectievelijk de controle-inrichtingen bij inrichtingen met mengmest waarin ofwel meer dan 2.500 varkens, ofwel meer dan 1.500 grote zoogdieren andere dan varkens, ofwel meer dan 40.000 stuks pluimvee kunnen worden gehouden (artikel 16; rubriek 9), grondwaterwinningen (artikelen 17 tot 37; rubriek 53), het kunstmatig aanvullen van grondwater (artikelen 38 tot 42; rubriek 54) en boringen (artikelen 43 en 44; rubriek 55). Artikel 45 voorziet in de invoeging van een nieuw hoofdstuk 5.64 ‘Irrigatie voor landbouwdoeleinden’. Artikel 46 voegt een nieuw hoofdstuk 5.65 ‘Droogleggingsprojecten via regelbare constructies voor landbouwdoeleinden’ in. De artikelen 47 en 48 en 49 tot 55 hebben betrekking op de milieuvorwaarden inzake de beheersing van oppervlaktewater-, respectievelijk bodem- en grondwaterverontreiniging, die gelden voor niet-ingedeelde inrichtingen. Artikel 56 van het ontwerp wijzigt de indelingslijst vervat in bijlage 1 bij VLAREM II. Artikel 57 vervangt bijlage 2bis ‘Watervoerende lagen – hydrogeologische codering van de ondergrond van Vlaanderen (hcov-codering)’ bij VLAREM II. Artikel 58 vervangt bijlage 2ter ‘Kaart met de dieptecriteria voor rubriek 53.8’ bij VLAREM II. Artikel 59 voegt een nieuwe bijlage 2quater ‘Kaart met dieptecriteria voor rubriek 53.6’ bij VLAREM II in.

5. Het ontworpen artikel 6, 7°, a), van het VLAREL (artikel 60) voorziet in een aanvulling en verduidelijking van de disciplines waarin boorbedrijven slechts actief mogen zijn

mits zij hiertoe zijn erkend. Artikel 61 brengt wijzigingen aan in artikel 53/6 van het VLAREL en legt een voorafgaandelijke meldingsplicht op van boorwerken of opvullingen, alsook een tienjaarlijkse controleplicht op vergunningsplichtige grondwaterwinningen, als gebruikseisen voor erkende boorbedrijven.

6. Het ontworpen artikel 53/1 van het Omgevingsvergunningsbesluit (artikel 62) legt, in afwijking van het algemene beginsel dat de omgevingsvergunning voor een onbepaalde duur wordt verleend,¹ beperkingen op aan de maximale looptijd van omgevingsvergunningen voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten zoals vermeld in de indelingsrubrieken 53.2 (maximaal vijf jaar), 53.4, 53.5, 53.8 en 53.12 (maximaal twintig jaar).

7. De artikelen 63 en 67 bepalen het temporele toepassingsgebied van de artikelen 16 en 56 van het ontwerp. Artikel 64 belast de bevoegde minister met de aanduiding van de in artikel 26 van het ontwerp bedoelde gebieden (ontworpen artikel 5.53.6.1/2.2, derde lid, van VLAREM II) binnen een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding ervan. De artikelen 65 en 66 van het ontwerp bevatten een afwijkende regeling voor de inwerkingtreding van artikel 56, 10°, en de bepalingen “die de indelingslijst (...) en de daarmee samenhangende sectorale milieuvoorwaarden wijzigen”.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

8. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de artikelen 6 en 9 van het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’,² de artikelen 3.5.1, 5.2.1, 5.4.1, 5.4.3, 5.4.6, 5.6.1 tot 5.6.7 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), de artikelen 1.2.1, 1.2.2, 1.7.2.1.1, en 2.2.1, § 5, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ (hierna: Waterwetboek),³ en de artikelen 24, 25, 26 en 68 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet).

De gemachtigde bezorgde de hiernavolgende rechtsgrondentabel.

Artikel ontwerp	Wijzigt artikel	Rechtsgrond
1	Art. 1.1.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
2	Art. 2.4.3 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG

¹ Artikel 68, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet.

² In de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel aangeduid als “DMG”.

³ In de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel aangeduid als “DIW”.

3	Art. 4.2.1.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
4	Art. 4.2.1.2 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
5	Art. 4.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM
6	Art. 4.2.6.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
7	Afdeling 4.2.9 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
8	Art. 4.3.1.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM
9	Art. 4.3.1.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM
10	Art. 4.3.1.3 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
11	Art. 4.3.2.1 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
12	Art. 4.3.2.2 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
13	Art. 4.3.2.3, § 1, VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
14	Art. 4.3.3.1 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
15	Afdeling 4.3.4 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
16	Art. 5.9.7.1, § 1, derde lid, VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.6.2, tweede en zesde lid, DABM en art. 9 DMG
17	Art. 5.53.1.2 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.6.2, tweede en zesde lid, DABM en art. 9 DMG
18	Art. 5.53.2.2 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
19	Art. 5.53.3.2 VLAREM II	Artt. 5.4.1 en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
20	Art. 5.53.3.3 VLAREM II	Artt. 5.2.1, § 1, en 5.4.1 DABM en art. 9 DMG
21	Art. 5.53.4.1, § 1, VLAREM II	Artt. 5.2.1, § 1, en 5.4.1 DABM en art. 9 DMG
22	Art. 5.53.4.7 VLAREM II	Artt. 3.5.1, eerste lid, en 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG

23	Art. 5.53.5.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
24	Art. 5.53.6 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, 5.4.6, 5.6.2, tweede en zesde lid, DABM, artt. 2.2.1, § 1, 2.2.1, § 1/1, 2.2.1, § 4, DIW, en art. 9 DMG
25	Onderafdeling 5.53.6.1/1 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM, artt. 2.2.1, § 1, 2.2.1, § 1/1, 2.2.1, § 4, DIW en art. 9 DMG
26	Onderafdeling 5.53.6.1/2 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM, en art. 9 DMG
27	Art. 5.53.6.2.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
28	Art. 5.53.6.2.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
29	Art. 5.53.6.2.3 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM en art. 9 DMG
30	Art. 5.53.6.2.5 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM en art. 9 DMG
31	Art. 5.53.6.2.6 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM
32	Art. 5.53.6.2.7 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM
33	Art. 5.53.6.2.9 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM, en art. 2.2.1, § 1/1, DIW
34	Art. 5.53.6.3.2/1 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM, en art. 9 DMG
35	Art. 5.53.6.3.3 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM
36	Onderafdeling 5.53.6.5 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6, DABM, en artt. 2.2.1, § 1, 2.2.1, § 1/1, en 2.2.1, § 4, DIW, en art. 9 DMG
37	Onderafdeling 5.53.6.6 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, 5.4.6 en 5.6.2, zesde lid, DABM en art. 9 DMG
38	Art. 5.54.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM
39	Art. 5.54.2 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM
40	Art. 5.54.3 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM
41	Art. 5.54.4 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM
42	Art. 5.54.5 VLAREM II	Artt. 5.4.1, eerste lid, en 5.4.6 DABM

43	Art. 5.55.1.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM, en art. 9 DMG
44	Art. 5.55.2.7 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM, en art. 9 DMG
45	Hoofdstuk 5.64 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM, en art. 9 DMG
46	Hoofdstuk 5.65 VLAREM II	Art. 5.4.1, eerste lid, DABM, en art. 9 DMG
47	Opschrift afdeling 6.2.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM
48	Art. 6.2.2.1.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM, en art. 9 DMG
49	Art. 6.9.1.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM, en art. 9 DMG
50	Art. 6.9.1.1 ^{quater} VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM
51	Art. 6.9.1.3 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM
52	Art. 6.9.1.4 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM, en art. 9 DMG
53	Opschrift afdeling 6.9.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM
54	Art. 6.9.2.1 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM
55	Art. 6.9.2.2 VLAREM II	Art. 5.4.1, tweede lid, DABM
56	Bijlage 1 bij VLAREM II	Art. 5.2.1, § 1, DABM, art. 24 Omgevingsvergunningsdecreet, en art. 9 DMG
57	Bijlage 2 ^{bis} bij VLAREM II	-
58	Bijlage 2 ^{ter} bij VLAREM II	Art. 5.2.1, § 1, DABM, en art. 9 DMG
59	Bijlage 2 ^{quater} bij VLAREM II	Art. 5.2.1, § 1, DABM en art. 9 DMG
60	Art. 6, 7°, a), VLAREL	Art. 5.6.2, tweede en zesde lid, DABM
61	Art. 53/6 VLAREL	Art. 5.6.5, tweede lid, DABM, en art. 9 DMG
62	Art. 53/1 Omgevingsvergunningsbesluit	Art. 68, vierde lid, Omgevingsvergunningsdecreet
63	Overgangsbepaling	
64	Delegatie	Zie rechtsgrond bij art. 26
65	Inwerkingtredingsbepaling	
66	Inwerkingtredingsbepaling	

67	Overgangsbepaling	
68	Uitvoeringsbepaling	

Hierbij worden volgende opmerkingen gemaakt.

9. Artikel 6 van het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’ machtigt de Vlaamse Regering om de wijze te bepalen waarop en de termijnen waarbinnen vergunningsaanvragen ter uitvoering van de besluiten die genomen zijn in uitvoering van dit decreet, en die erop gericht zijn het direct of indirect lozen, het deponeren of opslaan op of in de bodem van stoffen die het grondwater kunnen verontreinigen te verbieden, reglementeren of aan een vergunning te onderwerpen, worden ingediend en behandeld.

Het is niet duidelijk welke bepaling(en) van het ontwerp rechtsgrond zou(den) vinden in deze machtiging, aangezien noch de indiening, noch het onderzoek of de behandeling van vergunningsaanvragen door het ontwerp worden geregeld. Artikel 6 van het decreet van 24 januari 1984 strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond.

10. Artikel 9 van hetzelfde decreet machtigt de Vlaamse Regering om:

“1° aan een vergunning of melding onderwerpen en de voorwaarden opleggen voor het aanleggen, wijzigen, verbouwen en exploiteren van bestaande of nieuwe grondwaterwinningen, in het bijzonder de voorwaarden betreffende de bescherming en het behoud van de grondwaterlagen en van de openbare en private bovengrondse eigendommen. Hierbij worden in ieder geval de economische, landbouwkundige, ecologische en stabiliteitsaspecten in aanmerking genomen;

2° het gebruik reglementeren van grondwater, dat beschikbaar komt bij werken, inzonderheid bij het ontginnen van mijnen, groeven en graverijen;

3° bepalen dat het aanleggen, wijzigen of verbouwen van een constructie die gebruikt kan worden als grondwaterwinning enkel mag gebeuren door een daartoe erkende persoon ongeacht of dit gebeurt voor eigen rekening dan wel voor rekening van derden.

(...)

Zij kan tevens aan de erkende personen verplichtingen opleggen, met inbegrip van de verplichting tot aanleggen, bijhouden en jaarlijks indienen bij de bevoegde overheid van een register van de door hem aangelegde, gewijzigde en/of verbouwde constructies die gebruikt kunnen worden als grondwaterwinningen; zij kan de gegevens bepalen die voormeld register dient te bevatten.”

Deze bepaling vormt (mede) de rechtsgrond voor diverse artikelen van het ontwerp.

11. Verschillende van de in de rubriek ‘Rechtsgronden’ aangehaalde bepalingen van het DABM strekken het voorliggende ontwerp niet tot rechtsgrond.⁴ Zo worden alle bepalingen van

⁴ Het in de rubriek ‘Rechtsgronden’ vermelde artikel 5.4.3 van het DABM wordt niet in de rechtsgrondentabel hernomen. Aangezien dit artikel de factoren verduidelijkt waarmee de Vlaamse Regering bij het vaststellen van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden rekening dient te houden, kan dit artikel, in samenhang gelezen met artikel 5.4.1 van het DABM, beschouwd worden als rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp die de algemene en sectorale milieuvoorwaarden wijzigen.

het hoofdstuk inzake erkenningen (artikelen 5.6.1 tot 5.6.7 van het DABM) als rechtsgrond aangevoerd voor de wijzigingen aan het VLAREL. In overeenstemming met de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel kan worden vastgesteld dat artikel 60 van het ontwerp rechtsgrond ontleent aan artikel 5.6.2 van het DABM en dat artikel 61 van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 5.6.5. De overige aangevoerde bepalingen van het hoofdstuk ‘Erkenningen’ strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond.

Zo bevat artikel 5.6.1 DABM geen machtiging aan de Vlaamse Regering en strekken de overige bepalingen ertoe de Vlaamse Regering te machtigen om de procedure voor het aanvragen, verlenen of weigeren, en bekendmaken van erkenningen vast te stellen (artikelen 5.6.3 en 5.6.4 DABM), de erkenning te schorsen of op te heffen (artikel 5.6.6) en retributies vast te stellen (artikel 5.6.7 DABM).

12. In de bezorgde rechtsgrondentabel is geen rechtsgrond opgenomen voor artikel 57 van het ontwerp, dat bijlage 2bis bij VLAREM II, houdende de hydrogeologische codering van de ondergrond van Vlaanderen (“hcov-codering”), vervangt. Het hoofddoel van deze hcov-codering bestaat eruit alle belanghebbenden een adequaat administratief hulpmiddel voor de karakterisering en identificatie van de verschillende hydrogeologische lagen ter beschikking te stellen.⁵

De in de rubriek ‘Rechtsgronden’ aangehaalde artikelen 1.2.1 en 1.2.2 van het Waterwetboek behelzen de algemene doelstellingen en beginselen die worden nagestreefd met het integraal waterbeleid. Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met artikelen 1.2.1 en 1.2.2 van het Waterwetboek, strekt artikel 57 van het ontwerp tot rechtsgrond. In het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag voor grondwaterwinningen en de kunstmatige aanvulling van grondwater dient de hcov-code te worden vermeld, teneinde de vergunningverlenende overheid in staat te stellen een onderbouwde beslissing over de impact van het aangevraagde project op het grondwater te maken.⁶ Voor zover deze toepassing (hcov-codering) niet onder voormelde rechtsgrond zou kunnen worden ondergebracht, kan zij minstens geacht worden rechtsgrond te vinden in artikel 18 van het Omgevingsvergunningsdecreet, luidens hetwelk de Vlaamse Regering de inhoud van de vergunningsaanvraag bepaalt.⁷⁸

Die bepaling moet worden toegevoegd aan de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef.

⁵ Zie uitgebreider de doelstellingen vermeld in *Concept Vlaams Grondwater Model (VGM) – Technisch concept van het VGM – Deelrapport 1 – Hydrogeologische Codering van de Ondergrond van Vlaanderen (HCOV)*, 2000, 14. Digitaal raadpleegbaar via de hiernavolgende link: https://www.dov.vlaanderen.be/sites/default/files/pfiles_files/Meyus_etal_2000_HCOV.pdf.

⁶ Artikel 15, § 1, tweede lid, 2°, in samenhang gelezen met bijlage 2, van het Omgevingsvergunningsbesluit.

⁷ Het is dan bovendien artikel 15, § 1, tweede lid, 2°, van het Omgevingsvergunningsbesluit dat deze toepassing regelt en rechtsgrond vindt in artikel 18 van het Omgevingsvergunningsdecreet, en in beginsel niet bijlage 2bis bij VLAREM II waarvoor op deze rechtsgrond beroep zou moeten worden gedaan.

⁸ Het is omwille van de rechtszekerheid aanbevolen om bij gelegenheid een specifiekere rechtsgrond te creëren voor deze hcov-codering.

13. De Vlaamse Regering stelt overeenkomstig artikel 1.7.2.1.1, § 1, van het Waterwetboek milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, grondwater en waterbodems vast door middel van milieukwaliteitsnormen of milieukwantiteitsdoelstellingen.

Niettegenstaande artikel 2 van het ontwerp voorziet in de opheffing van afdeling 2.4.3, die ressorteert onder het hoofdstuk houdende milieukwaliteitsnormen voor bodem en grondwater en beleidstaken ter zake, wordt door deze opheffing niet geraakt aan de milieukwaliteits- of milieukwantiteitsnormen zelf. Het ontwerp vindt dan ook evenmin rechtsgrond in artikel 1.7.2.1.1 van het Waterwetboek.

14. Onder de rubriek ‘Rechtsgronden’ wordt verwezen naar artikel 2.2.1, § 5, van het Waterwetboek, “ingevoegd bij het decreet van (diverse bepalingen waterregelgeving)”.

Gevraagd naar welk artikel van het ontwerp hierin rechtsgrond vindt, en wat de stand van zaken met betrekking tot de invoeging van deze paragraaf 5 is, antwoordde de gemachtigde:

“Uit nazicht is gebleken dat met het artikel 2.2.1, §5 DIW uit de rubriek rechtsgronden eigenlijk artikel 2.2.1, §1/1 DIW wordt bedoeld. Zie ook de rechtsgrondentabel onder vraag 1.1. Om die reden kan overwogen worden om de rubriek rechtsgronden aan te passen.”

In het licht daarvan dient de vermelding van paragraaf 5 te worden geschrapt.

15. Luidens artikel 24 van het Omgevingsvergunningsdecreet wijst de Vlaamse Regering de instanties aan die advies verlenen over een vergunningsaanvraag. Deze bepaling strekt (mede) artikel 56 van het ontwerp tot rechtsgrond.⁹ De artikelen 25 en 26 van het Omgevingsvergunningsdecreet, die de Vlaamse Regering machtigen om de gevallen te bepalen waarin de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar, dan wel de provinciale of gewestelijke omgevingsvergunningscommissie om advies dienen te worden verzocht, respectievelijk om de adviestermijnen en de elementen die hierin opgenomen moeten zijn, vast te stellen, strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

16.1.1. De vraag rijst of het voorliggend ontwerp niet moet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: SMB-richtlijn), waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben.¹⁰ Volgens artikel 3, lid 2, a), van die richtlijn, geldt die verplichting

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 56, 2°, van het ontwerp, dat een nieuwe indelingsrubriek 3.8 invoegt, waarbij wordt voorzien dat de Vlaamse Milieumaatschappij advies verstrekt bij omgevingsvergunningsaanvragen (code ‘M’ in kolom “Opmerkingen”; zie ‘Verklaring van de symbolen die gebruikt worden in de kolom 4 tot en met 8’ van bijlage 1 bij VLAREM II).

¹⁰ Bijlage II bij richtlijn 2001/42/EG bevat een aantal criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten, waaronder de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen

voor alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot, onder meer, waterbeheer, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'.

16.1.2. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft "het begrip 'plannen en programma's' betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben".¹¹ Het Hof voegt eraan toe dat het begrip "plannen en programma's" ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.¹² In zijn arrest met nummer C-24/19 van 25 juni 2020, dat specifiek betrekking had op de kwalificatie van de sectorale milieuvorwaarden van VLAREM II (en Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 van 12 mei 2006 'Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines'), bevestigde het Hof van Justitie dat een besluit van de Vlaamse Regering kan worden aangemerkt als een plan opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Bovendien verduidelijkte het Hof dat een maatregel moet worden beschouwd als "voorgeschreven", zodra de bevoegdheid om de maatregel vast te stellen of te wijzigen haar rechtsgrondslag vindt in een specifieke bepaling, ook al bestaat er strikt genomen geen enkele verplichting om die maatregel te nemen.¹³

Het Grondwettelijk Hof gaat er niettemin van uit dat oordelen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig de SMB-richtlijn aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeenstemt met het doel van de Europese wetgever, die beoogt "dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen" (artikel 1 SMB-richtlijn).¹⁴

16.2. Overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3*bis*, van het DABM, kan de administratie (lees: Team Omgevingseffecten van de Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (hierna: afdeling GOP)) een voorgenomen plan of programma dat aan de plan-MER-plicht onderworpen is, van deze verplichting ontheffen indien zij oordeelt dat (a) het voorgenomen plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma, waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten, of (b) indien in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een

(punt 1, eerste streepje), de relevantie voor de toepassing van milieuwetgeving van de Gemeenschap (bv. plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming) (punt 1, vijfde streepje), en de effecten op gebieden die door de lidstaat, de Gemeenschap of in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend (punt 2, zevende streepje).

¹¹ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *d'Oultremont*, ECLI:EU:C:2016:561, punt 49.

¹² *Ibid.*, punt 52.

¹³ HvJ 25 juni 2020, C-24/19, *A e.a.*, ECLI:EU:C:2020:503, punten 32 tot 53 en 61 tot 63.

¹⁴ GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu gemaakt werd, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER.

Uit de MER-ontheffingsbeslissing(-en)¹⁵ blijkt dat te dezen geen plan-MER werd opgesteld omdat de afdeling GOP oordeelde dat “de rapportages, studies en beoordeling die gebruikt werden om te komen tot voorliggend besluit een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie bevatten van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu en dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4 § 2 van het DABM”.

Aldus blijkt toepassing te zijn gemaakt van artikel 4.2.3, § 3bis, b), van het DABM. De rechtmatigheid van deze toepassing zal evenwel afhankelijk zijn van het antwoord op de vraag of geen passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: Natuurdecreet) diende te worden opgemaakt (zie *sub* 17.1 tot 17.5).¹⁶

17.1. De ontworpen regeling geldt voor bemalingen, drainages en grondwaterwinningen in het ganse Vlaamse Gewest, waartoe ook speciale beschermingszones behoren. In de MER-ontheffingsbeslissing wordt overwogen dat “[u]it navraag bij ANB blijkt dat een passende beoordeling op het strategisch niveau van het plan niet noodzakelijk is. Een passende beoordeling kan wel op individueel vergunningsniveau spelen. Het plan doet geen afbreuk aan de eventuele noodzaak tot het opstellen van een passende beoordeling op projectniveau.”¹⁷

Gevraagd om toe te lichten om welke redenen werd besloten dat geen passende beoordeling diende te worden opgemaakt, gelet op artikel 36ter van het Natuurdecreet, antwoordde de gemachtigde:

“In het kader van het verzoek en de beslissing tot plan-MER-ontheffing voor het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd beoordeeld of een passende beoordeling noodzakelijk is, overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3bis DABM juncto artikel 4.2.1, tweede lid DABM. Gelet op de expertise van ANB ter zake en hun conclusie dat geen betekenisvolle aantasting te verwachten is, werd de opmaak van een passende beoordeling niet nodig geacht. ANB formuleerde het als volgt ‘(...) *Evident kan de plicht tot het opmaken van een passende beoordeling wel spelen op individueel vergunningsniveau. Akkoord dus met jullie voorstel om te verwijzen naar het onderzoek naar mogelijke betekenisvolle impact op SBZ gebieden ikv de concrete passende beoordelingen tijdens de specifieke vergunningsprocedures.*

¹⁵ Gelet op de toelichting door de gemachtigde wordt hierna met de MER-ontheffingsbeslissing de MER-ontheffingsbeslissing met referte OPL0026 bedoeld die inhoudelijk nagenoeg identiek is aan de MER-ontheffingsbeslissing met referte OPL0025.

¹⁶ Artikel 4.2.1, tweede lid, van het DABM. Zie ook: HvJ 21 december 2016, nr. C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, ECLI:EU:C:2016:978, punt 48.

¹⁷ In de nota aan de Vlaamse Regering, het verslag aan de Vlaamse Regering, de ontheffingsaanvraag en het ontheffingsbesluit wordt nergens ingegaan op de motieven op grond waarvan ANB tot de conclusie is gekomen dat een passende beoordeling op strategisch niveau van het plan niet noodzakelijk is.

Een bijkomend element waarom we akkoord kunnen gaan met deze zienswijze, is omdat er in hoofdzaak een verstrenging van vergunningen en dergelijke plaatsvindt middels deze wetswijziging, en er bijgevolg geen betekenisvolle aantasting verwacht wordt.”

17.2. Artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: Habitatrichtlijn) schrijft een geheel van verplichtingen en specifieke procedures voor die, zoals blijkt uit artikel 2, lid 2, van deze richtlijn, tot doel hebben de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen met het oog op de verwezenlijking van het algemenere doel van die richtlijn, te weten het waarborgen van een hoog niveau van milieubescherming in de op grond van diezelfde richtlijn beschermde gebieden.¹⁸

Artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn voorziet in een beoordelingsprocedure, die ertoe strekt om middels een voorafgaande controle te waarborgen dat voor een plan of een project dat niet direct verband houdt met, of nodig is voor, het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor dat gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zодat het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.¹⁹

Artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn maakt een onderscheid tussen twee fasen in de beoordelingsprocedure waarin het voorziet. In de eerste fase dienen de lidstaten een passende beoordeling te maken van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied, wanneer dit plan of project waarschijnlijk significante gevolgen heeft voor dat gebied. In de tweede fase, die volgt op de bovengenoemde passende beoordeling, mag voor het plan of project slechts toestemming worden verleend, indien het de natuurlijke kenmerken van het betreffende gebied niet aantast, onder voorbehoud van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn.²⁰

Voorts brengt een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied mee dat alle aspecten van dit plan of project die op zichzelf of samen met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, voordat goedkeuring wordt verleend voor dat plan of project, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake moeten worden geïnventariseerd. De bevoegde nationale instanties geven slechts instemming voor een activiteit in het betreffende gebied wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat deze activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van dat gebied. Dat is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer over bestaat dat dergelijke gevolgen uitblijven.²¹

17.3. Blijkens de aangehaalde toelichting van de gemachtigde werd het om advies voorgelegde ontwerp om twee redenen niet passend beoordeeld, namelijk omdat een passende

¹⁸ HvJ 17 april 2018, C-441/17, *Commissie/Polen*, ECLI:EU:C:2018:255, punt 106 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁹ *Ibid.*, *Commissie/Polen*, punt 108 en de aldaar aangehaalde rechtspraak; HvJ 25 juli 2018, C-164/17, *Grace en Sweetman*, ECLI:EU:C:2018:593, punt 38.

²⁰ *Ibid.*, *Grace en Sweetman*, punt 32.

²¹ HvJ 7 november 2018, nr. C-461/17, *Holohan e.a.*, ECLI:EU:C:2018:883, punt 33.

beoordeling kan worden opgemaakt op het niveau van de individuele vergunningverlening en omdat “in hoofdzaak” een verstrenging plaatsvindt.

Deze argumentatie is niet sluitend.

17.3.1. Het Europees Hof van Justitie heeft, aangaande de milieueffectrapportageplicht, meermaals bevestigd dat de beoordeling van milieueffecten zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces moet plaatsvinden, om rekening te houden met de effecten van alle technische plannings- en beslissingsprocessen om het ontstaan van verontreiniging of hinder van meet af aan te vermijden, in plaats van later de gevolgen ervan te bestrijden.²² Daarmee geeft het Hof invulling aan het beginsel van preventief handelen en het voorzorgsbeginsel, die ook vervat liggen in artikel 191, lid 2, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU).²³

Ook met betrekking tot de passende beoordeling zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn heeft het Hof een strenge toetsingsmaatstaf vastgesteld in het licht van het voorzorgsbeginsel. De passende beoordeling dient volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de effecten van de geplande werkzaamheden op het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen.²⁴ Anders is het niet mogelijk toestemming te geven voor een plan of project in de zin van artikel 6, lid 3, en is toestemming volgens artikel 6, lid 4, hoogstens mogelijk om dwingende redenen van groot openbaar belang.

Deze norm, schrijft Advocaat-Generaal Kokott in haar conclusie in de zaak *Craeynest e.a.*, heeft hetzelfde effect als een vermoeden dat een plan of project een beschermingszone zal aantasten en derhalve in beginsel niet dient te worden uitgevoerd. Dat vermoeden kan alleen worden weerlegd wanneer elke redelijke wetenschappelijke twijfel wordt weggenomen.²⁵

Het integraal doorschuiven van de verplichting om een passende beoordeling op te maken naar het individuele vergunningsniveau staat aldus op gespannen voet met deze beginselen. Bovendien komt dit de rechtszekerheid niet ten goede.

17.3.2. Daarnaast zou er geen sprake zijn van een betekenisvolle aantasting in de zin van artikel 36ter, § 3, van het Natuurdecreet, omdat er “in hoofdzaak een verstrenging van vergunningen en dergelijke” voorligt.

²² HvJ 28 mei 2020, nr. C-535/18, *IL e.a.*, ECLI:EU:C:2020:391, punt 78; HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL e.a.*, ECLI:EU:C:2019:622, punt 83; HvJ 28 februari 2018, nr. C-117/17, *Comune di Castelbellino*, ECLI:EU:C:2018:129, punt 25; HvJ 26 juli 2017, nr. C-196/16, *Comune di Corridonia e.a.*, ECLI:EU:C:2017:589, punt 33; HvJ 3 juli 2008, nr. C-215/06, *Commissie/Ierland*, ECLI:EU:C:2008:380, punt 58. Zie ook: RvS 14 oktober 2011, nr. 215.768, overw. 21, en (impliciet) RvS 20 september 2013, nr. 224.750, overw. 52.

²³ Zie ook: HvJ 25 juni 2020, nr. C-24/19, *A e.a.*, ECLI:EU:C:2020:503, punt 47.

²⁴ HvJ 17 april 2018, C-441/17, *Commissie/Polen*, ECLI:EU:C:2018:255, punt 114; HvJ 21 juli 2016, nrs. C-387/15 en C-388/15, *Orleans e.a.*, ECLI:EU:C:2016:583, punt 50; HvJ 11 april 2013, nr. C-258/11, *Sweetman e.a.*, ECLI:EU:C:2013:220, punt 44.

²⁵ Conclusie van Advocaat-Generaal J. KOKOTT van 28 februari 2019 in de zaak C-723/17, *Craeynest e.a.*, ECLI:EU:C:2019:168, punt 59.

Zoals uiteengezet *sub* 22.2, voorziet het ontwerp onder meer in de opheffing van bestaande afstandsregels, waardoor de indirecte lozing van bedrijfsafvalwater en huishoudelijk afvalwater nabij oppervlaktewateren kan gebeuren. Het ontwerp sluit niet uit dat deze oppervlaktewateren gelegen kunnen zijn in de nabijheid, of zelfs binnen de contouren, van een speciale beschermingszone. Bovendien moet, door de wijzigingen aan de bemalingscascade (*sub* 22.3) bemalingswater dat opnieuw in het grondwater wordt geloosd, niet langer voldoen aan de grondwaterkwaliteitsnormen inzake onder andere zuurtegraad (pH), aluminium²⁶ en sulfaat^{27, 28}.

17.4. Tenzij op een voldoende volledige, precieze en definitieve wijze kan worden aangetoond dat er geen enkele redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat het ontworpen besluit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient alsnog een passende beoordeling te worden opgemaakt. De toelichting van de gemachtigde noch enig ander element dat aan de afdeling Wetgeving werd bezorgd, blijken te volstaan om elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van dergelijke lozingen voor speciale beschermingszones weg te nemen.

17.5. Uit wat voorafgaat (*sub* 17) volgt dat de toepassing van artikel 4.2.3, § 3bis, b), van het DABM niet kan worden aangenomen.

18.1. Onder de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef wordt melding gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën van 27 juni 2022. In dit gunstig advies merkte de Inspectie van Financiën op dat twee aspecten onderbelicht lijken te zijn, namelijk de sancties bij niet-naleving en het minimaal noodzakelijk contingent ambtenaren om sluitend toezicht op de uitvoering van de ontworpen regelgeving te garanderen.

Overeenkomstig artikel 16.1.1, eerste lid, 1°, 12°, 13°, 17°*bis* en 19°*ter*, van het DABM, zijn de bepalingen van titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ van toepassing op de door het ontwerp gewijzigde bepalingen. Voor zover de Inspectie van Financiën stelt dat vragen rijzen omtrent het noodzakelijk contingent ambtenaren om sluitend toezicht te kunnen garanderen, dient erop te worden gewezen dat met het Kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (aan te halen als “Kaderdecreet Vlaamse Handhaving”),²⁹ een nieuw algemeen kader vastgesteld werd voor de handhaving van Vlaamse regelgeving.

Dit decreet voorziet in een aantal fundamentele wijzigingen in vergelijking met de bestaande toezichts- en handhavingsregeling van titel XVI van het DABM. Zo worden de toezichthouders, die conform artikel 16.4.1 van het DABM thans hun toezichtrechten enkel kunnen uitoefenen in kader van toezicht en de fase van de bestuurlijke handhaving, maar geen

²⁶ Aluminium in bodem en grondwater is evenwel potentieel giftig voor fauna en flora. Zie voor een overzicht: W. DE VRIES, *Verzuring: oorzaken, effecten, kritische belastingen en monitoring van de gevolgen van ingezet beleid*, Wageningen, 2008, Alterra-rapport 1699.

²⁷ Een verhoogde concentratie aan sulfaat in grond- en oppervlaktewater kan leiden tot eutrofiëring van oppervlaktewater. Zie: B. FRATERS en A. DE GOFFAU, *Sulfaat in grondwater en oppervlaktewater in Nederland – Overzicht van meetresultaten van nationale meetnetten*, 2014, RIVM Briefrapport 2014-0120.

²⁸ Deze milieukwaliteitsnormen voor grondwater zijn wel vermeld in bijlage 2.4.1 bij VLAREM II, waarnaar artikel 2.4.1.1, § 2, eerste lid, van VLAREM II verwijst. Zij vallen echter niet onder de ongewenste stoffen (categorie B) of de toxische stoffen (categorie C), maar wel onder de fysisch-chemische parameters (categorie A).

²⁹ Artikel 1 KVH.

opsporings- en onderzoeksdaaden kunnen stellen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek,³⁰ door het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving verregaande bevoegdheden toegewezen die zij ook behouden in het kader van het (strafrechtelijk) opsporingsonderzoek.³¹

Het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving is niet uit zichzelf van toepassing op de Vlaamse regelgeving. Artikel 3 KVH vereist dat een afzonderlijk decreet het kaderdecreet van toepassing verklaart op de Vlaamse regelgeving die in dat decreet wordt aangewezen. Voor wat onder meer het DABM betreft, maakt de vantoepassingverklaring van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving het voorwerp uit van het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van [datum]’, waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 13 november 2023 advies 73.747/1 heeft gegeven. Het voorontwerp van decreet werd op datum van onderhavig advies nog niet in het Vlaams Parlement ingediend.

18.2. De Inspectie van Financiën moet haar advies geven in het licht van de begrotingstoestand van het ogenblik. Opdat dit advies relevant zou zijn, moet de tijd die verstrijkt tussen het advies enerzijds, en de beslissing anderzijds, in principe kort zijn. Een advies van de Inspectie van Financiën kan moeilijk in aanmerking worden genomen als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als de budgettaire omstandigheden waarvan is uitgegaan door de Inspectie van Financiën gewijzigd kunnen zijn.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard:

“Gelet op intrinsiek beperkte budgettaire impact die dit besluit heeft op de begroting van de Vlaamse Regering en aangezien dit ook na de wijzigingen naar aanleiding van de publieke consultatie zo blijft, is het advies nog actueel.”

18.3. De vraag rijst of de feitelijke en juridische omstandigheden waarop de Inspectie van Financiën zich heeft gebaseerd bij het afleveren van haar advies, niet zodanig zijn gewijzigd dat de eerdere raadpleging als niet meer ter zake dienend of niet langer als voldoende actueel kan worden aangemerkt, zodat een nieuw advies zou moeten worden ingewonnen.

18.3.1. Niettegenstaande het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving nog geen toepassing vindt op de aangelegenheden die geregeld worden in het DABM en het implementatiedecreet dat hiertoe zal strekken nog niet is ingediend in het parlement, lijkt de wijziging in de juridische context voldoende vaststaand te zijn gelet op het feit dat het Kaderdecreet Vlaamse handhaving zelf reeds is bekrachtigd en bekendgemaakt en de beleidsintentie om dit decreet toe te passen binnen het sectoraal milieurecht afdoende blijkt.

18.3.2. Bovendien moet op dat punt worden gewezen op het advies van de IF en het begrotingsakkoord in het kader van het hoger vermelde voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van [datum]’.

³⁰ GwH 1 oktober 2015, nr. 134/2015, B.5.2.

³¹ Artikelen 20 tot 24 KVH. Zie ook de definitie van het begrip “opsporing” in artikel 2, 22°, KVH.

In het advies met nummer TM/2022005497 van 23 december 2022 over dit voorontwerp, adviseerde de Inspectie van Financiën deels gunstig, deels ongunstig. Meer bepaald werd gunstig advies verleend wat betreft de wettelijkheid en regelmatigheid, en ongunstig advies verleend voor “wat betreft de budgettaire inpasbaarheid en personeelsinzet. Minstens moet de nota VR duidelijkheid scheppen inzake de impact”. Op 13 maart 2023 verleende de minister van Begroting zijn akkoord, “op voorwaarde dat de budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare refertekredieten en niet kan leiden tot een meervraag”.

18.4. Gelet op de wijziging in de juridische context, valt niet uit te sluiten dat ook de budgettaire context niet meer dezelfde is als op het ogenblik waarop de Inspectie van Financiën haar advies heeft afgeleverd. In principe dient te worden gesteund op een actueel advies, zodat een nieuw advies moet worden gevraagd.

19. Het ontwerp bevat (verwijzingen naar) technische voorschriften in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende de informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

19.1. Gevraagd of deze technische voorschriften overeenkomstig artikel 5, lid 1, van die richtlijn werden meegedeeld aan de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde:

“In het ontwerpbesluit worden geen codes van goede praktijk, noch compendia inhoudelijk vastgesteld.

Wat de verwijzing in het ontwerpbesluit naar de compendia betreft, gaat het specifiek om de compendiummethode WAC/I/A/007. Deze methode is opgenomen in een nieuwe versie van het compendium voor de monsterneming, meting en analyse van water (ministerieel ontwerpbesluit) dat momenteel een goedkeuringstraject doorloopt. Het compendium is op 14 juli 2023 meegedeeld aan de Europese Commissie conform richtlijn 2015/1535 (kennisgeving 2023/449/B).

Art. 18, 23 en 39 bepalen dat de peilbuis/grondwaterwinning/peilputten worden geplaatst/buiten dienst gesteld/aangelegd cf. de voorschriften in de code van goede praktijk, vastgesteld in bijlage 5.53.1 van titel II van VLAREM. Deze bijlage wordt niet gewijzigd bij dit besluit. De wijziging heeft tevens niet tot gevolg dat de bijlage voortaan pas toegepast moet worden, de toepassing is reeds verplicht. De bijlage 5.53.1 werd al toegevoegd bij besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008. Voor zover moet worden aangenomen dat deze bijlage alsnog onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2015/1535 valt, zal het nodige gedaan moeten worden in een afzonderlijk BVR.

Art. 20 van het wijzigingsbesluit bepaalt dat het plaatsen, de periodieke controle en het onderhoud van de meters dient te gebeuren volgens een code van goede praktijk. Het verslag aan de Vlaamse Regering duidt dat het gaat om de code van goede praktijk voor installatie, onderhoud en controle van debietmeters voor grondwater (VITO, 2019). Deze code van goede praktijk is voor zover wij kunnen beoordelen nooit meegedeeld aan de Commissie. Dit kan strikt genomen evenwel ook een andere ‘code van goede praktijk’ inhouden, vermits art. 1.1.2 van titel II van het VLAREM het begrip code van goede praktijk definieert als volgt:

- ‘code van goede praktijk’: geschreven en publiek toegankelijke regels met betrekking tot de bouw, het transport, het plaatsen, het uitbaten, het onderhouden en het eventueel ontmantelen van een inrichting of een onderdeel ervan, met inbegrip

van de toepasselijke productnormen en de bij de betrokken beroepscategorieën algemeen aanvaarde regels van goed vakmanschap.

Worden in elk geval beschouwd als code van goede praktijk

1. de toepasselijke bepalingen in de Belgische wetten, decreten en besluiten,
2. de Belgische normen,
3. de normen uitgegeven door het Comité Européen de Normalisation (C.E.N.),
4. de normen uitgegeven door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO),
5. de normen uitgegeven door de International Organisation for Standardisation (I.S.O.),
6. de regels uitgegeven door de erkende controle-instellingen of de milieudeskundigen, erkend in de toepasselijke disciplines,
7. de regels uitgegeven door de constructeurs of verdelers van installaties of onderdelen ervan;

in geval van onderlinge tegenstrijdigheden is bovenvermelde volgorde bepalend;

Art. 50 van het wijzigingsbesluit bepaalt dat de meetinrichting wordt geplaatst volgens een code van goede praktijk. Het gaat hier, net zoals bij artikel 20, om de code van goede praktijk voor installatie, onderhoud en controle van debietmeters voor grondwater (VITO, 2019). Een analoge redenering als hierboven kan gevolgd worden.

Art. 24 en 52 van het wijzigingsbesluit bepalen dat een bemaling dient te worden gedimensioneerd en geëxploiteerd volgens een code van goede praktijk cf. bovenstaande definitie. Vermits er geen specifieke code verplicht wordt gesteld, is het niet mogelijk om een mededeling te doen aan de Commissie. De opzet is om overeenkomstig de definitie van code van goede praktijk een bepaalde kwaliteit op algemene wijze te waarborgen.

Art. 37, §4 van het wijzigingsbesluit bepaalt dat de conformiteit met de code van goede praktijk van de staat van de winningsputten, de peilputten en de debietmeters wordt gecontroleerd. Het gaat om de voormelde codes van goede praktijk.”

19.2. Artikel 1, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2015/1535 definieert technische voorschriften als “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden”.

Als ‘de facto technische voorschriften’ worden onder meer aangemerkt, de “wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die hetzij verwijzen naar technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten, hetzij naar beroepscodes of codes voor goede praktijken die zelf verwijzen naar technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten waarvan de naleving een vermoeden geeft met de voorschriften bij deze wettelijke of

bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgesteld, in overeenstemming te zijn” (artikel 1, lid 1, f), tweede alinea, i), van richtlijn (EU) 2015/1535).

Bijgevolg moet de ontworpen regeling worden beschouwd als een de facto technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535, en dient deze overeenkomstig artikel 5 van deze richtlijn onverwijld te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Wat betreft bijlage 5.53.1 bij VLAREM II, mag daarbij niet uit het oog worden verloren dat de verplichtingen van richtlijn (EU) 2015/1535 in beginsel ook gelden voor bepalingen die niets meer doen dan het hernemen van reeds bestaande bepalingen, aangezien dergelijke herneming te beschouwen valt als een nieuwe wilsuiking van de regelgever.³²

20. Gevraagd of met betrekking tot de ontworpen regeling overleg met de overige gewestregeringen is gepleegd zoals artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorschrijft wat betreft “de waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken”, antwoordde de gemachtigde:

“Gelet op de aard van de wijzigingen en daarenboven een grondwaterstroming die overwegend vanuit de andere gewesten richting Vlaanderen plaatsvindt, is er slechts een verwaarloosbare impact op de gewestoverschrijdende watervoerende lagen te verwachten.

Daarom werd er geen overleg georganiseerd met de andere gewesten.”

In zoverre 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°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het gegeven dat deze impact niet aanzienlijk zou zijn, doet aan deze conclusie geen afbreuk.

21. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,³³ 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, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Recht op de bescherming van een gezond leefmilieu – standstill-beginsel

22.1. Het om advies voorgelegde ontwerp voorziet in diverse versoepelingen van het bestaande beschermingsniveau.

³² Adv.RvS 58.501/1 van 24 november 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 december 2015 ‘houdende wijziging van de wet van 17 juli 2013 houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’.

³³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

22.2. Meerdere bepalingen van het ontwerp³⁴ voorzien in het opheffen of versoepelen van afstandsregels.

22.2.1. Zo moet de indirecte lozing in grondwater van *bedrijfsafvalwater* overeenkomstig het vigerende artikel 4.3.2.1, 3°, b), van VLAREM II plaatsvinden via een besterfput op een afstand van minstens 75 meter van oppervlaktewater (1°), 75 meter van elke open kunstmatige afvoerweg voor hemelwater (2°), 200 meter van een grondwaterwinning (3°) en 200 meter van elke bron van drinkwater, thermaalwater of mineraalwater (4°).

Artikel 11, 2°, van het ontwerp voorziet dat een dergelijke indirecte lozing in beginsel via een infiltratievoorziening zal gebeuren, en voorziet als enige afstandsregel dat deze zich moet bevinden op een afstand van ten minste 100 meter van een freatische grondwaterwinning.³⁵

22.2.2. De indirecte lozing in grondwater van *huishoudelijk afvalwater* moet overeenkomstig de vigerende artikelen 4.3.3.1, 3°, b),³⁶ en 6.9.2.2, 3°, b),³⁷ van VLAREM II plaatsvinden via een besterfput op een afstand van minstens 50 meter van oppervlaktewater (1°), 50 meter van elke open kunstmatige afvoerweg voor hemelwater (2°), 100 meter van elke grondwaterwinning (3°) en 100 meter van elke bron van drinkwater, thermaalwater of mineraalwater (4°).

Artikel 14, 3°, van het ontwerp voorziet dat een dergelijke indirecte lozing in beginsel via een infiltratievoorziening zal gebeuren, en voorziet als enige afstandsregel dat deze zich moet bevinden op een afstand van ten minste 100 meter van een freatische grondwaterwinning. Artikel 55, 3°, van het ontwerp heft voor wat betreft de niet-ingedeelde inrichtingen de bestaande afstandsregels op zonder de afstandsregel ten overstaan van de freatische grondwaterwinningen te hernemen.

22.3.1. Het bestaande artikel 5.53.6.1.1, § 2, van VLAREM II bevat de zogeheten “bemalingscascade”.³⁸ Overeenkomstig dit beginsel wordt het onttrokken bemalingswater in afnemende graad van prioriteit: (i) in volume beperkt, (ii) opnieuw in het grondwater gebracht, (iii) nuttig gebruikt, (iv) geloosd in oppervlaktewater, in een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater of in het gedeelte van de gescheiden riolering dat bestemd is voor de afvoer van hemelwater, of (v) geloosd in de openbare riolering.

³⁴ Artikel 11, 2°, artikel 14, 3°, en artikel 55, 3°, van het ontwerp.

³⁵ Het Waterwetboek, DABM, Omgevingsvergunningsdecreet en VLAREM II bevatten geen van alle een definitie van het begrip “freatisch grondwater” of een afgeleide daarvan zoals “freatische grondwaterlaag” of “freatische grondwaterwinning”. In de spraakgebruikelijke betekenis doelt men met freatisch of ondiep grondwater op “de bovenste laag grondwater, het grondwater dat bovenaan wordt begrensd door de atmosfeer”, *i.e.* de grondwaterlagen die gevoed worden door insijpelend hemelwater.

³⁶ Dat van toepassing is op de ingedeelde inrichtingen en/of activiteiten (hierna: IIOA’s).

³⁷ Dat van toepassing is op de niet-ingedeelde inrichtingen (waarvoor dus geen vergunnings- of meldingsplicht geldt).

³⁸ Het principe van de bemalingscascade stemt in zekere zin overeen met toepassing van de ladder van Lansink op de verwerking van hemelwater (zie artikel 4.2.1.3, § 5, van VLAREM II).

Diverse artikelen van het ontwerp voeren wijzigingen door met betrekking tot deze bemalingscascade.³⁹

22.3.2. Bemalingswater dat opnieuw in het grondwater wordt gebracht, moet door de ontworpen wijzigingen niet langer voldoen aan de grondwaterkwaliteitsnormen voor fysisch-chemische parameters vermeld in bijlage 2.4.1 bij VLAREM II, maar enkel nog aan de parameters voor ongewenste stoffen en toxische stoffen.⁴⁰

In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt die versoepeling als volgt verantwoord:

“In het tweede en derde lid [van het ontworpen artikel 5.53.6.1.3] wordt het kwaliteitskader hernomen voor bemalingswater dat terug in de grond wordt gebracht met een aanpassing voor de milieukwaliteitsnormen grondwater. Enkel de milieukwaliteitsnormen voor ongewenste en toxische stoffen worden meegenomen. Gelet dat het bemalingswater reeds lokaal aanwezig grondwater is, zal deze versoepeling geen onaanvaardbare effecten genereren maar wel het terug in de ondergrond brengen van bemalingswater faciliteren.”

22.4. Het ontworpen artikel 5.54.4, § 2, van VLAREM II (artikel 41 van het ontwerp) bevat een aantal parameters die moeten worden bemonsterd voor het kunstmatig aanvullen van het grondwater. In het bestaande artikel 5.54.4 wordt verwezen naar de milieukwaliteitsnormen van artikel 2.4.1.1 van VLAREM II (dat op zijn beurt verwijst naar de waarden vermeld in bijlage 2.4.1 bij VLAREM II). Diverse van de in bijlage 2.4.1 vernoemde parameters worden in het ontworpen artikel 5.54.4, § 2, van VLAREM II, niet langer weerhouden (bijvoorbeeld aluminium, barium en boor).

Bevraagd waarom verschillende parameters, waarvoor thans richtwaarden gelden, niet langer moeten worden bemonsterd, antwoordde de gemachtigde:

“De te analyseren stoffen zijn diegene die ook bij grotere ‘klassieke’ grondwaterwinningen moeten geanalyseerd worden (art. 5.53.4.5 van titel II van VLAREM) gecombineerd met de stoffen opgenomen in het standaardanalysepakket grondwater (SAP) zoals beschreven in bijlage 3 van de standaardprocedure voor een oriënterend bodemonderzoek (OVAM, 01/04/2023). Door gebruik te maken van het SAP van OVAM worden al de stoffen die relevant worden geacht om te onderzoeken n.a.v. antropogene verontreiniging meegenomen. Op basis van sitespecifieke kenmerken kan de analyseverplichting voor extra stoffen in bijzondere milieuvorwaarden opgenomen worden.”

23.1. De voormelde wijzigingen moeten worden beoordeeld in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd, zoals uitgewerkt in artikel 1.2.1, § 2, van het DABM.

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de

³⁹ De artikelen 7, 24, 25, 36 en 48 van het ontwerp.

⁴⁰ Vgl. huidig artikel 5.53.6.1.1, § 4, 1°, van VLAREM II met het ontworpen artikel 5.53.6.1.3, § 2, tweede lid, 1°, van VLAREM II.

bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁴¹ De opname van het *standstill*-beginsel in artikel 1.2.1, § 2, van het DABM verleent er in die context een specifieke juridische waarde aan.⁴²

De voormelde *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde overheid zou verbieden wijzigingen aan te brengen aan de indelingslijst. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Zij onttrekt de bevoegde overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.⁴³

23.2.1. In arrest nr. 244.351 van 2 mei 2019 liet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State artikel 5.9.5.3, § 5, van VLAREM II, zoals gewijzigd door artikel 99 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming ter doorvoering van technische actualisering’ buiten toepassing op grond van artikel 159 van de Grondwet, omwille van het feit dat nergens uit bleek dat de hierin opgenomen versoepeling van de afstandsregels voor pluimveehouderijen (van 500 meter naar 250 meter) getoetst was aan “de luidens artikel 1.2.1, § 2, DABM te eerbiedigen *standstill*-werking van het te voeren milieubeleid en bijgevolg de Vlaamse regering vanuit dat oogpunt met voldoende kennis van zaken een oordeel heeft gevormd voor het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan”.⁴⁴

In arrest nr. 249.746 van 8 februari 2021, liet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State artikel 5.32.10.1, § 3, van VLAREM II, zoals toegevoegd door artikel 217 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake

⁴¹ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; Vergelijk GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: “Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2, GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2 en GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25: “Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

⁴² *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 33; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 22; RvS 19 november 2021, nr. 252.163, *Monsieurs e.a.*, nr. 9.2.

⁴³ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1; Adv.RvS 72.683/1 van 30 december 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 mei 2023 ‘houdende wijzigingen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II, IC, ID en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’, opm. 6.1.

⁴⁴ RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, overw. 32 tot 37.

milieuhygiëne' buiten toepassing op grond van artikel 159 van de Grondwet, omwille van het feit dat nergens uit bleek dat die nieuwe regel van de principiële niet-toepasselijkheid van de geluidsnormen, bedoeld in hoofdstuk 4.5 van VLAREM II, voor omlopen voor motorvoertuigen getoetst was aan "de luidens artikel 1.2.1, § 2, DABM te eerbiedigen *standstill*-werking van het te voeren milieubeleid en bijgevolg de Vlaamse regering vanuit dat oogpunt met voldoende kennis van zaken een oordeel heeft gevormd voor het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan".⁴⁵

23.2.2. De gemachtigde lichtte de versoepelingen van de afstandsregels vanuit het oogpunt van het *standstill*-beginsel als volgt toe:

"De motivatie hiervoor is terug te vinden in het Verslag aan de Vlaamse Regering, onder punt 2, artikel 11: *'De minimale afstand tot een oppervlaktewater of een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater uit punt 3°, b) 1° en 2° wordt geschrapt. Voor water dat voldoet aan de kwaliteitsvereisten van art. 4.3.2.1 4° kan water ter plaatse houden door het te infiltreren de voorkeur genieten boven het verplicht afvoeren naar een oppervlaktewater of RWA. De minimale afstand tot een grondwaterwinning uit punt 3°, b), 3° wordt beperkt tot de freatische grondwaterwinningen op max. 100m. De indirecte lozing vindt immers altijd plaats in de onverzadigde zone, en is bijgevolg enkel relevant voor freatische grondwaterwinningen. De minimale afstand tot een bronwater, thermaal water of mineraal water (punt 3, b), 4° van het artikel) wordt geschrapt aangezien dit ondervangen is door de generiekere minimale afstand tot een grondwaterwinning.'*

Voor wat betreft het schrappen van de minimale afstand tot een oppervlaktewater of een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater uit punt 3°, b) 1° en 2°: artikel 4.3.2.1, 4° legt de kwaliteitseisen vast waaraan het geloosde afvalwater moet voldoen. Deze kwaliteitseisen zijn gelijk aan de kwaliteitseisen voor vb. het terug in het grond brengen van bemalingswater, en het kunstmatig aanvullen van grondwater. Het schrappen van de afstandsregels bevordert het lokaal vasthouden van water, in plaats van het af te voeren naar oppervlaktewater.

Voor wat betreft de afstandsregel tot een grondwaterwinning, die nu wordt omschreven als een "freatische grondwaterwinning": zie vraag 1.2.1.1. Een indirecte lozing zal altijd plaatsvinden in de onverzadigde zone, en is bijgevolg enkel relevant voor freatische grondwaterwinningen."

23.2.3. De verantwoording voor het afschaffen van de afstandsregels komt erop neer dat deze verantwoord is door de kwaliteitseisen waaraan het geloosde afvalwater moet voldoen, overeenkomstig het ontworpen artikel 4.3.2.1, 4°, van VLAREM II.

Nog afgezien van de vaststelling dat ook de kwaliteitseisen worden versoepeld en reeds daarvoor een verantwoording moet kunnen worden geboden,⁴⁶ neemt het loutere gegeven dat kwaliteitseisen dienen te worden nageleefd niet weg dat het afschaffen van de afstandsregels op het eerste gezicht wel degelijk de vraag legitimeert of de *standstill*-werking van artikel 1.2.1, § 2, DABM geëerbiedigd wordt.

23.3. In het licht van artikel 1.2.1, § 2, DABM verdient het aanbeveling een verantwoording in het verslag aan de Vlaamse Regering op te nemen, waaruit duidelijk blijkt dat

⁴⁵ RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, overw. 21 tot 25.

⁴⁶ Aangezien dus niet langer richtwaarden voor de fysisch-chemische parameters moeten worden nageleefd, zie ook sub 17.3.2.

de ontworpen wijzigingen het *standstill*-beginsel bij het bepalen van het decretaal opgedragen milieubeleid eerbiedigt. Die verantwoording zal uiteraard een coherent geheel moeten vormen met de gebeurlijke verantwoording van het gebrek aan passende beoordeling, dan wel met de resultaten ervan (*sub* 17.4).

2. *Delegaties en regelgeving door verwijzing*

24.1. De ontworpen regeling voorziet dat diverse verplichtingen moeten worden nageleefd conform de voorschriften in een code van goede praktijk.

Zo verwijzen artikelen 18, 23 en 39 van het ontwerp naar de code van goede praktijk voor boren, exploiteren en afsluiten van boorputten voor grondwaterwinning, vastgesteld in bijlage 5.53.1 bij VLAREM II. Ook de artikelen 20, 24, 37, 50 en 52 van het ontwerp verwijzen naar “een code van goede praktijk”. In het geval van de artikelen 20 en 50 wordt blijkens de toelichting van de gemachtigde bedoeld op de code van goede praktijk voor installatie, onderhoud en controle van debietmeters voor grondwater.⁴⁷ Staalnames van het geloosde bemalingswater in het kader van de technische controle op de lozing van afvalwater moeten gebeuren op de wijze zoals vastgelegd in het wateranalysecompendium monsternamen van bemalingswater (artikel 6 van het ontwerp).⁴⁸

Wat de algemene verwijzingen naar “een code van goede praktijk” in de artikelen 20, 24, 37, 50 en 52 van het ontwerp betreft, is niet voorzien in een bekrachtiging ervan door de minister of door de Vlaamse Regering.

24.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling en aan particulieren, zoals de entiteiten opgesomd in artikel 1.1.2, vijfde streepje, tweede lid, punten 1 tot 7, van VLAREM II,⁴⁹ is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking,

⁴⁷ De Code van goede praktijken is digitaal raadpleegbaar via de hiernavolgende link: https://reflabos.vito.be/onderzoeksrapporten/2019_CVGP_installatie_controle_van_meetinrichtingen_voor_opgepompt_grondwater.pdf.

⁴⁸ De gemachtigde verduidelijkte op dit punt: “Met het “wateranalysecompendium” wordt het “compendium voor monsterneming, meting en analyse van water, afgekort WAC” bedoeld. Conform de definitie van ‘referentiemeetmethode’ in artikel 1.1.2 van VLAREM II onder “DEFINITIES OPPERVLAKTEWATER- EN GRONDWATERBESCHERMING (INTEGRAAL WATERBELEID) (hoofdstukken 2.3, 4.2, 5.3 en 6.2 (oppervlaktewater) en 2.4, 4.3, 5.52, 5.53, 5.54, 5.55 en 6.9 (grondwater)” en artikel 45, §1, tweede lid van het VLAREM wordt het compendium voor monsterneming, meting en analyse van water goedgekeurd bij ministerieel besluit en de inhoudstafel bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De methode “WAC/I/A/007 (monsternamen van bemalingswater)” is opgenomen in een ministerieel ontwerpbesluit dat momenteel het goedkeuringstraject doorloopt voor actualisatie van het compendium WAC.”

⁴⁹ Deze bepaling stelt dat in elk geval worden beschouwd als code van goede praktijk, (1) de toepasselijke bepalingen in de Belgische wetten, decreten en besluiten, (2) de Belgische normen, (3) de normen uitgegeven door het Comité Européen de Normalisation (C.E.N.), (4) de normen uitgegeven door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), (5) de normen uitgegeven door de International Organisation for Standardisation (I.S.O.), (6) de regels uitgegeven door de erkende controle-instellingen of de milieudeskundigen, erkend in de toepasselijke disciplines, en (7) de regels uitgegeven door de constructeurs of verdelers van installaties of onderdelen ervan.

de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁵⁰

Hoewel de codes van goede praktijken die in het ontwerp worden geïmplementeerd een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, rijst de vraag of deze kunnen worden beschouwd als uitvoeringsmaatregelen die van bijkomstige of detailmatige aard zijn, gelet op de mogelijke sanctioneerbaarheid van inbreuken daarop.

Ter wille van de rechtszekerheid en teneinde de ontworpen regeling in overeenstemming te brengen met de beginselen inzake de delegatie van verordenende bevoegdheid, verdient het aanbeveling minstens te voorzien in een bekrachtiging van de codes van goede praktijk door de minister⁵¹ of in een bekrachtiging door de Vlaamse Regering wanneer de codes van goede praktijk zich niet beperken tot bijkomstige, detailmatige aangelegenheden.

25. Bij artikel 44 van het ontwerp wordt een delegatie verleend aan de Vlaamse Milieumaatschappij om de toegelaten antivriesmiddelen vast te stellen.⁵² Een lijst ervan wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd op basis van welke criteria de Vlaamse Milieumaatschappij de lijst van toegelaten antivriesmiddelen zal vaststellen, antwoordde de gemachtigde:

“Een beoordeling op het niveau van de Vlaamse Regering lijkt niet passend. VMM bezit gelet op de zeer technische materie de expertise om de beoordeling te doen over de

⁵⁰ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

⁵¹ Daarbij zal er dan ook op moeten worden toegezien dat de delegatie aan de minister voldoende gespecificeerd is, en enkel betrekking heeft op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Vgl. bijvoorbeeld met de voorziene bekrachtiging door de minister van een code van goede praktijken: Adv.RvS 73.394/1 van 9 mei 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 ‘tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen en voor de invulling van het saneringscriterium van artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet voor PFAS-houdende bodem’, opm. 11.

⁵² Thans geregeld op het niveau van een besluit van de Vlaamse Regering, en *nominatim* aangeduid door artikel 5.55.2.7, § 2, van VLAREM II.

geschiktheid van de toegelaten koelmiddelen en kan hierdoor ook sneller inspelen op technische evoluties van de markt (bv. nieuwe producten). De beoordeling zal rekening houden met het voorkomen van risico naar verontreiniging van het grondwater bij een eventueel lekken van het antivriesmiddel.”

Gelet op de hierboven geschetste beginselen inzake de delegatie van verordenende bevoegdheid aan openbare instellingen, dient de ontworpen regeling te worden aangevuld met de elementen waarmee de Vlaamse Milieumaatschappij rekening moet houden bij het opstellen van de lijst van toegelaten antivriesmiddelen.⁵³

26.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 5.53.3.3, § 4, van VLAREM II (artikel 20 van het ontwerp) staan op elke meter de noodzakelijke aanduidingen permanent leesbaar “volgens de voorschriften van de regelgeving in kwestie”. Het ontworpen artikel 6.9.1.1^{quater}, §§ 5 en 6, van VLAREM II (artikel 50 van het ontwerp), bepaalt dat op elke meter de noodzakelijke aanduidingen permanent leesbaar “volgens de voorschriften in de regelgeving in kwestie” worden aangebracht, en elke meter wordt herijkt “met een periodiciteit en volgens de voorschriften in de wetgeving in kwestie”.

De gemachtigde verduidelijkt dat het regelgevend/wetgevend kader zoals bedoeld in deze bepalingen, bestaat uit de regelgeving die is opgenomen onder punt 2.4 van de Code van goede praktijken ‘voor installatie, onderhoud en controle van meetinrichtingen voor opgepompt grondwater’ van 1 oktober 2019. Meer bepaald gaat het om richtlijn 2014/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten’,⁵⁴ het koninklijk besluit van 25 maart 2016 ‘betreffende de opvolging in bedrijf van de koudwatermeters’ en het koninklijk besluit van 15 april 2016 ‘betreffende meetinstrumenten’, dat de bepalingen van richtlijn 2014/32/EU in de interne rechtsorde heeft omgezet.⁵⁵

26.2. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het de voorkeur om niet te verwijzen naar een algemeen geheel van regels, maar om naar de specifieke regelgeving te verwijzen.

Dit geldt des te meer gelet op de strafrechtelijke implicaties van deze verwijzing. Overeenkomstig artikel 16.1.1, eerste lid, 1° en 12°, DABM vinden de bepalingen van titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ van het DABM ook toepassing op de uitvoeringsbesluiten van het DABM en het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’. De artikelen 20 en 50 van het ontwerp geven uitvoering aan deze decreten, zodat de niet-naleving van de “regelgeving in kwestie” tevens onder de strafbaarstelling van artikel 16.6.1 van het DABM valt.

⁵³ Vgl. adv.RvS 73.296/3 van 27 april 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 juni 2023 ‘houdende vaststelling van de voorwaarden voor de aflevering van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen in het kader van thuishospitalisatie’, opm. 6.

⁵⁴ In de Code van goede praktijken wordt ook verwezen naar de norm NBN EN ISO 4064 (‘Water meters for cold potable water and hot water’), gepubliceerd in 2014, die een “vrijwillige manier” aanbiedt om te voldoen aan de essentiële eisen voor watermeters, zoals beschreven in richtlijn 2014/32/EU.

⁵⁵ De instrumenten die wel nog in de Code van goede praktijken zijn opgenomen maar niet langer van toepassing zijn, zijn niet in deze opsomming weerhouden.

De algemene verwijzing naar “de regelgeving in kwestie” lijkt bovendien moeilijk te verenigen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁵⁶ en artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

26.3. Bij het verduidelijken van de verwijzingen in de voormelde artikelen 20 en 50, zullen de stellers van het ontwerp bovendien rekening moeten houden met de hiernavolgende aandachtspunten, voor zover de steller van het ontwerp inderdaad een verwijzing naar federale regelgeving zou beogen.

26.3.1. Een dynamische verwijzing naar federale regelgeving is niet aan te bevelen, aangezien teksten van de federale overheid te allen tijde kunnen worden gewijzigd zonder dat de Vlaamse Regering daarvan op de hoogte wordt gesteld, hetgeen tot moeilijkheden of zelfs rechtsonzekerheid kan leiden en in ieder geval een indirecte aantasting van haar autonomie kan vormen. Indien ervoor geopteerd wordt dynamisch te verwijzen, zal de steller van het ontwerp erop moeten toezien dat eventuele wijzigingen die de federale overheid aan haar regeling aanbrengt, wel degelijk nog overeenstemmen met de eigen beleidsintenties.⁵⁷

26.3.2. Zoals *sub* 26.2 reeds werd aangehaald, heeft de verwijzing naar de koninklijke besluiten van 25 maart 2016 en 15 april 2016 bovendien tot gevolg dat miskenningen van de relevante voorschriften daarvan zullen kunnen worden gesanctioneerd overeenkomstig titel XVI van het DABM.

26.3.2.1. De gemeenschappen en gewesten beschikken over de volledige bevoegdheid tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Zodoende is de gewestwetgever in beginsel bevoegd om bepalingen, inclusief deze met betrekking tot naleving en handhaving, aan te nemen die hij meent te moeten uitvaardigen om zijn beleid in de aangelegenheden die onder zijn bevoegdheden ressorteren tot een goed einde te brengen.⁵⁸ De bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten om handelingen die tot hun bevoegdheidssfeer behoren strafbaar te stellen, behelst tevens de bevoegdheid om te oordelen over de graad van ernst van de verstoring van de openbare orde, en hieraan een gepaste bestraffing te koppelen.⁵⁹

⁵⁶ EHRM (grote kamer), 29 mei 2020, advies P16-2019-001 ‘relatif à l’utilisation de la technique de ‘législation par référence’ pour la définition d’une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu’elle était en vigueur au moment de la commission de l’infraction et la loi pénale telle que modifiée’, §§ 72-73; Adv.RvS 71.734/1/V van 27 juli 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 2022 ‘tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VMM – De Lijn’, opm. 5.

⁵⁷ Adv.RvS 26.663/4 van 30 juli 1997 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 9 oktober 1997 ‘relatif aux conditions d’agrément et de subventionnement des services résidentiels, d’accueil de jour et de placement familial pour personnes handicapées’; Adv.RvS 72.556/3 van 16 januari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2023 ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid’, opm. 3.2.

⁵⁸ GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.4 en B.6.2 tot B.6.4; GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009, B.106.2; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.3.2 en B.5.2 tot B.5.4; Adv.RvS 33.334/VR van 24 juni 2003 over een voorstel van ordonnantie ‘betreffende de bodemsanering’.

⁵⁹ Vgl. GwH 27 november 2002, nr. 170/2002, B.4 tot B.6.3.

Bijgevolg zijn de gewesten bevoegd om de bescherming van het leefmilieu en de natuur op hun grondgebied te handhaven, al dan niet via strafrechtelijke weg. Deze bevoegdheid houdt de bevoegdheid voor de decreetgever in om ervoor te kiezen om de bepalingen die hij aanneemt, gepaard te laten gaan met strafrechtelijke sancties op grond van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om ervan af te zien, om andere maatregelen te kiezen of om de lokale overheden ertoe te machtigen administratieve sancties op te leggen.⁶⁰ De voormelde bevoegdheden worden wel begrensd door de bevoegdheden van de federale overheid.

26.3.2.2. Op grond van artikel 6, § 1, VI, derde en vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is de federale overheid op het vlak van economie bevoegd om vorm te geven aan het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, waartoe hij het algemeen normatief kader van de economische unie kan vaststellen. Met dat doel is hij onder meer bevoegd voor het vaststellen van de metrologie en de normalisatie (punt 9°). De koninklijke besluiten van 25 maart 2016 en 15 april 2016, waarnaar wordt verwezen in de Code van goede praktijken, zijn inpasbaar binnen deze federale bevoegdheid.

Voor zover de ontworpen verwijzingen ook het strafbaar stellen van inbreuken op deze bepalingen beoogt, kunnen zij dan ook niet worden ingepast in de bevoegdheden van de gewesten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

De aanhef

27. De rubriek ‘Rechtsgronden’ dient te worden aangepast overeenkomstig hetgeen werd opgemerkt bij de bespreking van de rechtsgrond.

Artikel 1

28. Artikel 1, 2°, van het ontwerp voert een aantal nieuwe definities in onder het opschrift “GRONDWATER”, waaronder definities van de begrippen “historische drainering”, “bestaande drainering” en “nieuwe drainering” (ontworpen punten 6° tot 8°).

Daarbij worden twee ijkdata gebruikt: draineringen aangelegd vóór 1 januari 1999 zijn historische draineringen, draineringen aangelegd vanaf 1 januari 1999 tot en met 23 september 2022 worden beschouwd als bestaande draineringen. Nieuwe draineringen zijn deze draineringen die zijn aangelegd na 23 september 2022.

Onder de te wijzigen indelingsrubriek 53.3 wordt deze opdeling tussen historische, bestaande en nieuwe draineringen toegepast (artikel 56, 9°, van het ontwerp). Onder rubriek 53.3 wordt bepaald dat historische en bestaande draineringen, die niet vallen onder punt 1° (landbouwdoeleinden op aaneengesloten percelen met een oppervlakte van 50 ha of meer), en die (minstens gedeeltelijk) gelegen zijn op een afstand van minder dan 500 meter van een speciale

⁶⁰ GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010, B.5.1.

beschermingszone, VEN-gebied, valleigebied of vallei- en brongebied, IIOA's van klasse 3 zullen uitmaken, terwijl nieuwe draineringen met eenzelfde ligging onder klasse 2 zullen vallen. Onder de vigerende rubriek 53.3 is de "drainering die noodzakelijk is om het gebruik of de exploitatie van cultuurgrond mogelijk te maken of te houden" ingedeeld als klasse 3-inrichting. Lopende aanvragen worden overeenkomstig artikel 67 van het ontwerp nog behandeld overeenkomstig de huidige indelingslijst.

Gevraagd naar de verantwoording voor deze ijkdata, stelde de gemachtigde:

"De datum van 23 september 2022 is afkomstig uit het Vlaams Klimaatadaptatieplan 2030 (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/klimaat-en-milieu/klimaat/vlaams-klimaatadaptatieplan>), zie p 36.

Voor de datum van 1 januari 1999 was het de bedoeling om gebruik te maken van de datum waarop de rubriek 53.3 in de indelingslijst (op dat moment bijlage 1 van titel I van het VLAREM) werd ingevoegd. Uit nazicht blijkt dat dit 1 mei 1999 is. Het zou kunnen overwogen worden om deze datum te corrigeren naar 1 mei 1999."

In het Klimaatadaptatieplan wordt echter geen verduidelijking geboden van de keuze voor tot de datum van 23 september 2022.⁶¹ De stellers van het ontwerp doen er goed aan de ijkdata voor het onderscheid tussen historische, bestaande en nieuwe draineringen correct vast te stellen op te verantwoorden tijdstippen.⁶²

Artikel 4

29. In artikel 4, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat het mengsel van bemalingswater met hemelwater dat niet in aanraking is geweest met verontreinigende stoffen integraal wordt beschouwd als bemalingswater, wanneer de verschillende deelstromen niet apart kunnen worden gecontroleerd en samen worden geloosd.

Verderop in die bepaling staat dat in de omgevingsvergunning emissiegrenswaarden kunnen worden bepaald "in functie van de verhouding tussen de verschillende soorten *afvalwater*". Artikel 1.1.2 van VLAREM II, zoals ontworpen, definieert afvalwater als "het verontreinigde water waarvan men zich ontdoet, zich moet ontdoen of de intentie heeft zich van te ontdoen, met uitzondering van hemelwater dat niet in aanraking is geweest met verontreinigende stoffen, en water afkomstig van een drainering". Het "hemelwater dat niet in aanraking is geweest met verontreinigende stoffen" als component van het bemalingswater lijkt op zichzelf dan ook niet te kunnen worden gekwalificeerd als een apart soort afvalwater in de zin van deze bepaling.

⁶¹ Er wordt enkel aangegeven dat "[d]e financiering van de structurele Blue Deal (...) tijdens de begrotingsbesprekingen van september 2022 [wordt] besproken. (...) Om een klimaatbestendig grondwaterbeheer mogelijk te maken, wordt de VLAREM-regelgeving aangepast, onder meer met betrekking tot bemalingen, drainages en peilverlagingen. (...) Ook bestaande installaties die onder de huidige meldingsplicht vallen, en die niet beschikken over een meldingsakte die werd opgesteld uiterlijk 23 september 2022, worden gevat."

⁶² Zo zou voor het verschil tussen bestaande en nieuwe draineringen de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit een logischer ijkpunt zijn, naar analogie met het onderscheid tussen historische en nieuwe bodemverontreiniging, waarvan de ijkdatum samenvalt met de datum van inwerkingtreding van het eerste Vlaamse decreet dat een regeling inzake de bodemsanering bevatte (decreet van 22 februari 1995 'betreffende de bodemsanering').

De gemachtigde erkende daaromtrent:

“Uit de definitie van afvalwater volgt dat hemelwater dat niet in contact geweest is met verontreinigende stoffen, geen afvalwater is. De regeling heeft, naar analogie met het bestaande artikel 4.2.1.2, betrekking op situaties waarin bemalingswater met hemelwater dat niet in contact geweest is met verontreinigende stoffen, vermengd wordt. Herformulering van art. 4, 2°, tweede zin zou kunnen overwogen worden als volgt: *‘In de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit kunnen in dat geval de emissiegrenswaarden bepaald worden in functie van de verhouding tussen de verschillende deelstromen.’*”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

30. In hetzelfde artikel 4, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat voor een bemaling bedoeld in rubriek 53.5, 1° (bemalingen noodzakelijk voor de exploitatie van openbare wegen), “voor de bestaande constructies” in de omgevingsvergunning een werkwijze kan worden goedgekeurd om bij de lozing van een gemengde stroom het aandeel van beide stromen in het dag- en jaardebiet en de emissiegrenswaarden te bepalen.

30.1. De notie “bestaande constructies” is niet gekend in VLAREM II, maar wel in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Gevraagd of met het gebruik van het begrip “bestaande constructies” een analoge draagwijdte wordt beoogd als hieraan gegeven wordt in de VCRO, zodat het vermoeden zich niet uitstrekt tot bijvoorbeeld het gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten van een grond voor het parkeren van voertuigen, wagens of aanhangwagens,⁶³ antwoordde de gemachtigde:

“Als antwoord op [deze vraag]: het is niet de bedoeling om aansluiting te vinden bij het begrip bestaande constructies uit de VCRO. Bedoeld wordt constructies die reeds gebouwd werden. Het kan overwogen worden om de formulering in die zin aan te passen.

Aansluitend hierbij kan, gelet op het correcte gebruik van de termen ‘gebouwen’ en ‘constructies’, overwogen worden om de omschrijving van de rubriek 53.5 als volgt te wijzigen: ‘bemaling noodzakelijk om:

- 1) het gebruik of de exploitatie van constructies of terreinen mogelijk te maken of te houden, of;
- 2) onderhoudswerken uit te voeren aan die constructies die op het terrein aanwezig zijn.’

(...) gelet op de parkeerplaatsproblematiek in de aangehaalde arresten (...) en de gelijkenis met het begrip bestaande constructie in de VCRO, kan uit voorzorg overwogen worden om de formulering aan te passen.”

30.2. Rubriek 53.5, 1°, a), zoals vervangen door artikel 56 van het ontwerp, heeft betrekking op een inrichting van de derde klasse, zodat deze – voor zover niet onlosmakelijk verbonden met een vergunningsplichtig project in de zin van artikel 5, 1°, van het Omgevingsvergunningsdecreet –, slechts meldingsplichtig is. De zinsnede “kan voor de bestaande constructies in de omgevingsvergunning een werkwijze worden goedgekeurd” dient dan ook te

⁶³ RvS 23 juni 2022, nr. 254.093; RvVb 2 september 2021, nr. A/2122/0009.

worden vervangen door “kan voor de bestaande constructies in de omgevingsvergunning *of in de aktename van de melding* een werkwijze worden goedgekeurd”.

30.3. Gevraagd naar een verantwoording voor het feit dat de wegbeheerder overeenkomstig de ontworpen bepaling, in samenhang gelezen met de ontworpen rubriek 53.5, 1°, een afwijkende en voordeligere berekeningswijze zou kunnen hanteren dan andere publieke en private exploitanten van bemalingen die noodzakelijk zijn om het gebruik of de exploitatie mogelijk te houden of onderhoudswerken uit te voeren, antwoordde de gemachtigde:

“Als antwoord op [deze vraag]: een sluitende verantwoording kan hiervoor niet gegeven worden. Het zou kunnen overwogen worden om de formulering van dit artikel aan te passen, in die zin dat het van toepassing is op bemalingen, zoals bedoeld in rubriek 53.5.”

30.4. In het licht van de gestelde vragen, stelde de gemachtigde de hiernavolgende herformuleringen voor:

“Rekening houdend met bovenstaande punten kan dus overwogen worden om de formulering als volgt aan te passen: “In de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit kunnen in dat geval de emissiegrenswaarden bepaald worden in functie van de verhouding tussen de verschillende deelstromen. Voor een bemaling, zoals bedoeld in rubriek 53.5 van de indelingslijst, die noodzakelijk is om het gebruik of de exploitatie van constructies of terreinen die reeds gebouwd werden mogelijk te maken of te houden, kan in de omgevingsvergunning of de aktename van de melding een werkwijze worden vastgesteld om bij lozing van een gemengde stroom, van bemalingswater en van hemelwater dat niet in aanraking is geweest met verontreinigende stoffen, het aandeel van beide stromen in het totaal dag- en jaardebiet en de emissiegrenswaarden te bepalen.

Aansluitend hierbij kan overwogen worden om in artikel 10 volgende aanpassing te doen aan artikel 4.3.1.3, §2: “Indien in de omgevingsvergunning of de aktename van de melding voor een bemaling, zoals bedoeld in rubriek 53.5 van de indelingslijst, die noodzakelijk is om het gebruik of de exploitatie van constructies of terreinen die reeds gebouwd werden mogelijk te maken of te houden, een werkwijze wordt goedgekeurd om bij een gemengde stroom, van bemalingswater en van hemelwater dat niet in aanraking is geweest met verontreinigende stoffen, het aandeel van beide stromen in het totaal dag- en jaardebiet te bepalen, dan kan dit in rekening worden gebracht voor de bepaling van het dag- en jaardebiet voor de betrokken stroom.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 11

31. Het ontworpen artikel 4.3.2.1, 4°, tweede lid, van VLAREM II verwijst naar bestaande ingedeelde inrichtingen of activiteiten, waaronder begrepen deze IIOA's “die vergund zijn of waarvan akte genomen is of waarvoor een melding of aanvraag tot *milieuvergunning* voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit is ingediend voor de datum van publicatie van deze nieuwe waarde”.

Gelet op artikel 388, § 1, eerste lid, en § 3, van het Omgevingsvergunningsdecreet dient de zinsnede “aanvraag tot milieuvergunning” te worden vervangen door “aanvraag tot milieu- of omgevingsvergunning”.

Artikel 24

32.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 5.53.6.1.6 van VLAREM II, wordt het bemalingswater bemonsterd en geanalyseerd na de aanleg en het schoonpompen van bemalingsfilters of onttrekkingspunten die gelegen zijn op minder dan 20 meter van een perceel dat onder één van de onder punt i) tot punt iv) opgesomde gevallen valt. Het betreft vier gevallen waarin een vermoeden speelt dat er mogelijke bodem- en/of grondwaterverontreinigingen kunnen worden aangetroffen, of waar dergelijke verontreinigingen in het verleden reeds werden vastgesteld.

De bemalingsinstallatie mag pas in gebruik genomen worden zodra de analyseresultaten beschikbaar zijn (ontworpen artikel 5.53.6.1.6, derde lid, van VLAREM II). Wanneer een *extra* bemalingsfilter of onttrekkingspunt wordt ingeschakeld die onder de onder punt i) tot punt iv) vermelde gevallen valt, is de stillegging in afwachting van het analyseresultaat echter niet vereist (ontworpen artikel 5.53.6.1.6, vierde lid, van VLAREM II).

32.2. Zoals bepaald in artikel 2.1.2, § 1, van het DABM, alsook in artikel 191, lid 2, van het VWEU, moet het milieubeleid streven naar een hoog beschermingsniveau, en onder meer berusten op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen.

32.3. Gevraagd hoe de regeling waarbij extra bemalingsfilters en onttrekkingspunten mogen worden geplaatst in de onder punt i) tot punt iv) vermelde gevallen, zonder de resultaten van de bemalingswateranalyse af te wachten, inpasbaar is binnen deze beginselen, antwoordde de gemachtigde:

“De voorgestelde bemonstering en analyse is een controlestaal. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning of melding moet de exploitant reeds de effecten van de bemaling op de omgeving onderzoeken. Dit houdt onder andere in dat het effect van de bemaling op de gekende bodemverontreinigingen binnen de invloedstraal beschreven moet worden (zie addendum R53, vraag 7, zoals terug te vinden op <https://omgevingsloket.be/addendabibliotheek>). Ook indien uit dit onderzoek blijkt dat in het te lozen bemalingswater voor bepaalde parameters de indelingscriteria overschreden zullen worden, wordt het effect hiervan beschreven in de aanvraag of melding. Bij de beoordeling zal de bevoegde overheid dit mee in overweging nemen en desgevallend bijzondere milieuvoorwaarden opleggen of de vergunning weigeren.”

De geboden toelichting verklaart echter niet waarom, handelend vanuit het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, de analyseresultaten van controlestalen dienen te worden afgewacht alvorens de bemalingsinstallatie in werking mag worden gesteld, maar het daarentegen toegestaan is de extra bemalingsfilters of onttrekkingspunten onmiddellijk op te starten. Zo is het bijvoorbeeld niet uitgesloten dat een initiële bemalingsinstallatie geplaatst wordt op een locatie die stroomopwaarts gelegen is van een gekende risicoground (met al dan niet gekende locatie van de puntbron), terwijl het extra onttrekkingspunt zich stroomafwaarts bevindt.

Artikel 25

33. Luidens het ontworpen artikel 5.53.6.1/1.2, § 3, van VLAREM II is de exploitant van een bemaling die noodzakelijk is voor de waterbeheersing van de mijnverzakkingsgebieden, vermeld in subrubriek 53.5, 2°, van de indelingslijst, niet verplicht het vergunde dagdebiet na te leven bij overmacht door overstromingsgevaar.

33.1. Het Grondwettelijk Hof erkende meermaals het algemene rechtsbeginsel “dat de gestrengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd”.⁶⁴ De vraag rijst dan ook of de meerwaarde van een uitdrukkelijke bevestiging van dit beginsel voor mijnverzakkingsgebieden wel opweegt tegen de indruk die hiermee wordt gewekt dat andere overmachtssituaties bij mijnverzakkingsgebieden of overstromingsgevaar in andere gevallen niet als overmacht kan worden gekwalificeerd.⁶⁵

33.2. Gevraagd waarom deze afwijkmogelijkheid enkel voorzien is voor mijnverzakkingsgebieden, antwoordde de gemachtigde:

“Het betreft een formulering die is overgenomen uit de bestaande wetgeving, zie het huidige artikel 5.53.6.1.2, §2 van titel II van het VLAREM. Ze is van toepassing in de specifieke situatie die zich voordoet in voormalige gebieden met steenkoolontginningen. Door de daling van het grondniveau over verschillende meters, moet er bemaald worden om de bebouwing te vrijwaren van wateroverlast.

Er kan overwogen worden om de formulering als volgt aan te passen: ‘In situaties waarin door dreigend overstromingsgevaar een uitzonderlijke en onvoorziene situatie ontstaat, is de exploitant van een bemaling, die noodzakelijk is voor de waterbeheersing in mijnverzakkingsgebieden zoals omschreven in subrubriek 53.5, 2°, van de indelingslijst, vrijgesteld van het naleven van het in de omgevingsvergunning vastgestelde toegestane dagelijkse debiet. Deze uitzondering geldt alleen zolang en voor zover de uitzonderlijke situatie dit vereist en de exploitant redelijkerwijs niet in staat is het vergunde debiet na te leven.’”

Op grond van deze toelichting is het evenwel niet duidelijk waarom dergelijke overmachtsregeling enkel uitdrukkelijk wordt bevestigd voor mijnverzakkingsgebieden en niet voor andere (publieke) inrichtingen.

Gelet op het bovenstaande, zou van deze bepaling het best worden afgezien.

Artikel 28

34. Luidens het ontworpen artikel 5.53.6.2.2 van VLAREM II, mag spuiwater dat gegenereerd wordt bij grondwaterwinningen voor thermische energie-opslag geherinfiltreerd worden in de freatische watervoerende laag.

Ondervraagd over de samenstelling van dergelijk spuiwater, stelde de gemachtigde:

⁶⁴ GwH 4 april 1995, nr. 32/95, B.5.3; GwH 21 december 2017, nr. 148/2017, B.39.3.

⁶⁵ De gemachtigde bevestigde bovendien dat dit allermindst de bedoeling is. Hij verwees ook naar de regeling inzake risicobeheersing (afdeling 4.1.12 van VLAREM II) die generiek van toepassing blijft.

“Nee[, de samenstelling van het spuiwater bij grondwaterwinningen voor thermische energie-opslag is niet vergelijkbaar qua samenstelling met spuiwater van bijvoorbeeld luchtwassers, waarin concentraties aan ammoniumsulfaten en zwavelzuur (kunnen) voorkomen], in het spuiwater van een KWO zal er bij mechanische regeneratie (wat de standaard werkwijze is, ook toegepast bij regulier onderhoud) enkel een opconcentratie zijn van mineralen die van nature voorkomen in het grondwater. Er worden geen stoffen aan het KWO systeem toegevoegd tijdens het spuien. Bij chemische regeneratie kunnen er wel toeslagstoffen in het spuiwater aanwezig zijn.

Er kan ter verduidelijking overwogen worden om de formulering van artikel 28 van het wijzigingsbesluit aan te passen als volgt: ‘Spuiwater mag geherinfiltrerd worden in de freatische watervoerende laag, behalve wanneer het afkomstig is van de chemische regeneratie van de putten.’

Aansluitend hierbij kan overwogen worden om ook in artikel 32 de formulering van lid 2 tot 5 als volgt aan te passen:

‘Tenzij anders vermeld in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit, blijft de spui bij de regeneratie van de putten beperkt tot maximaal 500 m³ per put per jaar. Spuiwater dat niet afkomstig is van de chemische regeneratie van de putten wordt bij voorkeur geherinfiltrerd of, als dat niet mogelijk is, nuttig gebruikt.

Het spuiwater dat niet afkomstig is van de chemische regeneratie van de putten en dat niet geherinfiltrerd of nuttig hergebruikt kan worden, wordt geloosd in oppervlaktewater, in een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater of in het gedeelte van de gescheiden riolering dat bestemd is voor de afvoer van hemelwater, tenzij deze conform de beste beschikbare technieken niet bereikbaar zijn.

Lozing van het spuiwater dat niet afkomstig is van de chemische regeneratie van de putten op een openbare riolering is alleen toegestaan als het conform de beste beschikbare technieken niet mogelijk is om zich op een andere manier van dat water te ontdoen. Volumes groter dan 10 m³ per uur worden alleen geloosd in een openbare riolering die aangesloten is op een rioolwaterzuiveringsinstallatie, na de uitdrukkelijke toelating van de exploitant van die installatie.”

Ter wille van de rechtszekerheid valt aan te bevelen in de tekst van het ontwerp te verduidelijken dat enkel het spuiwater dat niet afkomstig is van de chemische regeneratie van de putten geherinfiltrerd mag worden.

Artikel 37

35. Het ontworpen artikel 5.53.6.6.1, § 3, van VLAREM II stipuleert dat het vanaf 1 januari 2025 verboden is grondwaterwinningen aan te leggen indien voldaan is aan de cumulatieve voorwaarden dat deze (1) geheel of gedeeltelijk liggen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, zoals bepaald in artikel 1.1.2 van de VCRO, en (2) niet verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde dat, bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een grondwaterwinning, de vergunningverlenende overheid niet enkel moet onderzoeken of de aangevraagde grondwaterwinning in overeenstemming

is met de bestemmingsvoorschriften voor het perceel waarop de waterput gelegen is, maar ook met de voorschriften voor de percelen waarop de daaraan verbonden activiteiten worden uitgevoerd.⁶⁶

Gevraagd of de voorwaarden in de ontworpen verbodsbepaling enkel op het bronperceel slaan, dan wel of het verbod ook geldt indien het perceel waarop de activiteit zal worden uitgevoerd aan deze voorwaarden voldoet, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De sectorale voorwaarde viseert inderdaad het bronperceel. Dat sluit niet uit dat bij de vergunningverlening ook het geheel van de exploitatie (en niet enkel het bronperceel) wordt meegenomen. (Zie beoordelingscriteria art. 5.3.1, 2°, b) DABM). De vergunningverlener zal zich moeten richten op de regelgeving waarop het arrest is gebaseerd.”

Het verdient aanbeveling een verduidelijking op dit punt op te nemen in het verslag aan de Vlaamse Regering.

Artikel 38

36. Artikel 38 van het ontwerp voorziet in de opheffing van artikel 5.54.1, § 2, van VLAREM II. Deze paragraaf werd reeds opgeheven.⁶⁷ Dit artikel is dan ook zonder voorwerp en dient te worden weggelaten.

Artikel 50

37. Het ontworpen artikel 6.9.1.1*quater*, § 10, van VLAREM II stelt dat de bepalingen van dit artikel voor inrichtingen die vóór 1 januari 2025 zijn geïnstalleerd,⁶⁸ pas gelden vanaf 1 januari 2035.

De gemachtigde verklaarde de keuze voor een dergelijke lange overgangsperiode als volgt:

“Er is gekozen voor een overgangstermijn van 10 jaar. Er wordt ingeschat dat deze termijn nodig is om communicatie te voeren, en de levering en plaatsing van debietmeters mogelijk te maken.”

⁶⁶ RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0866.

⁶⁷ Artikel 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, 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, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot regeling van de informatie-, preventie-, inperkings- en herstelplicht inzake milieuschade, het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure, het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019 tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu en landbouw’.

⁶⁸ De installatie vóór 1 januari 2025 zal kunnen worden aangetoond doordat overeenkomstig het ontworpen artikel 6.9.1.1*quater*, § 9, van VLAREM II een register dient te worden bijgehouden waarin wordt genoteerd wat de stand van de debietmeter is op de laatste kalenderdag van het jaar waarin grondwater is opgepompt en telkens als de debietmeter verwijderd of herplaatst wordt.

Hoewel het in de eerste plaats aan de stellers van het ontwerp toekomt om te bepalen of een overgangsregeling van tien jaar opportuun of zelfs noodzakelijk is, dienen ze daarbij wel een aantal principes in acht te nemen.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State wees er in het verleden reeds op dat een overgangsperiode om een besluit ten uitvoer te leggen in de tijd beperkt moet zijn en toepassingen moet vermijden die strijden met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.⁶⁹

In het voorliggende geval rijst, mede in het licht van de toelichting van de gemachtigde, de vraag of de overgangsregeling zoals die in het ontwerp vormgegeven is wel in overeenstemming is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het komt namelijk op het eerste gezicht tegenstrijdig voor dat een periode van tien jaar nodig wordt geacht om de nieuwe verplichting te communiceren en de debietmeters te plaatsen bij inrichtingen die voorafgaand aan de datum van 1 januari 2025 (en dus mogelijk ook reeds enige tijd na de inwerkingtreding van het ontworpen artikel 6.9.1.1^{quater} van VLAREM II) worden geïnstalleerd, terwijl die verplichting wel onmiddellijk geldt voor inrichtingen die geïnstalleerd worden vanaf 1 januari 2025. Op dit punt zou een sluitende verantwoording moeten kunnen worden geboden, die bij voorkeur wordt geïntegreerd in het verslag aan de Vlaamse Regering.

Artikel 62

38. Bij het ontworpen artikel 53/1, eerste lid, van VLAREM II wordt de geldigheidsduur van de omgevingsvergunningen voor de inrichtingen of de activiteiten, vermeld in indelingsrubriek 53.4, 53.5, 53.8 en 53.12 bepaald op maximaal twintig jaar. Naar luid van het tweede lid is de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor de inrichtingen of de activiteiten, vermeld in indelingsrubriek 53.2, maximaal vijf jaar.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermag te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet ertoe gehouden is in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat⁷⁰ of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.⁷¹ Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige

⁶⁹ Vgl. adv.RvS 52.814/3 van 12 februari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2013 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de ambten van gemeentesecretaris, gemeentelijk financieel beheerder, secretaris van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en financieel beheerder van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn deeltijds kunnen worden uitgeoefend, en houdende vaststelling van sommige gevallen waarin de ambten van gemeentelijk financieel beheerder en van financieel beheerder van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kunnen worden uitgeoefend door een gewestelijke ontvanger’, opm. 7.

⁷⁰ GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3.

⁷¹ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8;

verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.⁷²

Er lijkt nood te zijn aan een overgangsregeling om geen afbreuk te doen aan gewekte, rechtmatige verwachtingen,⁷³ inzonderheid bij de bemalingen die vallen onder rubriek 53.2 (met een maximumtermijn van vijf jaar), waarvoor in het verleden een omgevingsvergunning van onbepaalde duur werd verleend en waarvan de geldigheidsduur van vijf jaar inmiddels verstreken zou zijn of weldra verstrijkt.

Artikel 66

39. Bij artikel 66 van het ontwerp wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, gemachtigd om de datum van inwerkingtreding te bepalen van de bepalingen van het ontwerp die de indelingslijst, zoals opgenomen in bijlage 1 bij VLAREM II, en “de daarmee samenhangende sectorale milieuvoorwaarden” wijzigen. Een dergelijke formulering werkt rechtsonzekerheid in de hand, zowel voor wat betreft de datum van inwerkingtreding van de verschillende bepalingen van het te nemen besluit, alsook voor wat betreft de draagwijdte van de delegatie die aan de minister wordt verleend (zie tevens de opmerking *sub* 40).

Op de vraag welke bepalingen van het ontwerp hieronder dienen te worden begrepen, antwoordde de gemachtigde:

“Volgende artikelen zullen in werking treden op een door de minister te bepalen datum:

- 1, 1°,
- 3 tot en met 10,
- 14
- 21
- 24
- 25
- 27 tot en met 33
- 36
- 40, 2° en 40, 3°,
- 45 tot en met 48,
- 52,
- 56 tot en met 61.”

GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

⁷² Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

⁷³ In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt hierover op pagina 44 gesteld: “Eerder verleende vergunningen met een langere geldigheidsduur worden door deze aanpassing van rechtswege teruggebracht tot deze termijnen. Hierbij wordt ingegrepen op reeds verleende rechten omwille van algemeen belang, namelijk vanuit het beheer van grondwatervoorraden. Deze zijn een gemeen goed.”

Ter wille van de rechtszekerheid dient de omschrijving in artikel 66 van het ontwerp in die zin te worden herwerkt.

40. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Het vaststellen van de datum van inwerkingtreding van onderdelen van een besluit van de Vlaamse Regering kan derhalve slechts aan de minister worden gedelegeerd indien het gaat om onderdelen die betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De afdeling Wetgeving heeft omwille van die reden in het verleden reeds meermaals aangegeven dat een delegatiebepaling aan de minister om de inwerkingtreding te regelen, zonder dat daarbij voorzien wordt in een uiterlijke datum van inwerkingtreding waaraan de minister zich dient te houden, niet in overeenstemming is met de algemene principes inzake delegatie.⁷⁴ Een dergelijke bepaling maakt het de minister namelijk mogelijk om de ontworpen regeling voor onbepaalde tijd uit te stellen of zelfs uit te sluiten.⁷⁵

Gevraagd of er redenen zijn om hiervan af te wijken antwoordde de gemachtigde:

“De delegatie is verantwoord omwille van de noodzakelijke aanpassingen die gepaard gaan met dit wijzigingsbesluit aan het Omgevingsloket. De aanpassingen aan het Omgevingsloket en de inwerkingtreding dienen op elkaar afgestemd te zijn. Gelet op de onzekere timing van de bekendmaking van dit besluit en de nog ongekende timing van de eerstvolgende release van een update voor het Omgevingsloket, is het onmogelijk om de gebruikelijke inwerkingtreding te hanteren. We schatten in dat de inwerkingtreding in het najaar van volgend jaar zal kunnen plaatsvinden.

Het kan overwogen worden om de formulering van artikel 66 aan te passen als volgt: ‘De bepalingen van dit besluit die de indelingslijst, zoals opgenomen in bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, en de daarmee samenhangende sectorale milieuvoorwaarden wijzigen, treden in werking op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, vast te stellen datum en ten laatste op 1 april 2025.’”

⁷⁴ Zie ook *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nrs. 154.1 en 154.1.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁷⁵ Zie o.a.: Adv.RvS 57.598/3 van 30 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie’, opm. 13; adv.RvS 59.016/3 van 29 maart 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 april 2016 ‘inzake diverse bepalingen met betrekking tot dierenwelzijn’, opm. 10.2; adv.RvS 59.537/3 van 7 juli 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie-efficiëntie’, opm. 15; adv.RvS 59.834/1/V van 29 augustus 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 februari 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’, opm. 14; adv.RvS 61.117/3 van 7 april 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2017 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft technische wijzigingen van de certificatoekenning en de invoering van biomassa-certificatie, van duurzaamheidscriteria voor vaste en gasvormige biomassa en van ILUC-voorwaarden’, opm. 16.

Met deze wijziging kan worden ingestemd, weliswaar met inachtneming van hetgeen *sub* 39 werd opgemerkt.

Artikel 67

41. De overgangsregeling waarin artikel 67 van het ontwerp voorziet, heeft enkel betrekking op aanvragen tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning of meldingen die zijn ingediend voor de datum van de inwerkingtreding van een relevante wijzigingsbepaling van dit besluit.

De vraag rijst of niet ook moet worden voorzien in een overgangsregeling waarin de procedure wordt geregeld voor de wijziging van reeds eerder verkregen omgevingsvergunningen of reeds gedane aktenames van meldingen van inrichtingen van de derde klasse.⁷⁶

Artikel 68

42. De uitvoering van een besluit moet gewaarborgd blijven over de wisseling van ministers heen. Derhalve moet de minister, bevoegd voor de bij het besluit geregelde aangelegenheid, op abstracte wijze aangewezen worden, en niet individueel met vermelding van de bevoegdheden zoals die voorkomen in diens benoemingsbesluit.⁷⁷

Slotopmerking

43. Het ontwerp dient aan een bijkomend redactioneel en taalkundig nazicht te worden onderworpen.⁷⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LEFRANC

⁷⁶ Vgl. adv.RvS 60.811/3 van 8 februari 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’, opm. 17.2.

⁷⁷ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 167, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 1, 1° (“peerceel” in plaats van “perceel”), artikel 4, 2° (“er wordt een alinea toegevoegd” in plaats van “er wordt een lid toegevoegd”), artikel 54 (“kalenderdagen” in plaats van “dagen”), en artikel 62 (“hetzelfde besluit” in plaats van “het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning”).