



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.315/16
van 29 mei 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, wat betreft kunststof granulaat, brandstoffen en brandbare vloeistoffen, de opslag van gevaarlijke producten en particuliere stookolietanks en tot aanpassing van een inwerkingtredingsbepaling’

Op 29 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft kunststof granulaat, brandstoffen en brandbare vloeistoffen, de opslag van gevaarlijke producten en particuliere stookolietanks en tot aanpassing van een inwerkingtredingsbepaling’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 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 wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: VLAREM II).

De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op:

- 1° het invoegen van algemene voorwaarden inzake de beheersing van verontreiniging door kunststof granulaat¹ (artikel 3 van het ontwerp);
- 2° de sectorale voorwaarden inzake brandstoffen en brandbare vloeistoffen (artikelen 4 tot 26);
- 3° de sectorale voorwaarden voor de behandeling van gassen (artikelen 27 en 28);
- 4° de sectorale voorwaarden inzake opslag van gevaarlijke producten (artikelen 29 tot 50 en 68 tot 70);
- 5° de milieuvoorwaarden voor niet-ingedeelde particuliere stookolietanks met een inhoud van minder dan 5.000 kilogram (artikelen 51 tot 67).

Ook wordt artikel 90 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’ (hierna: VLAREM-trein 2019) gewijzigd. De inwerkingtreding van dit artikel wordt verdaagd. Het gaat om een verplichting die in het VLAREL² werd toegevoegd via de VLAREM-trein 2019 waarbij werken alleen uitgevoerd mogen worden met materieel waarvan de essentiële motorisch aangedreven onderdelen voorzien

¹ “[E]en overkoepelende term voor granulaat, korrels, pellets, nurdles, vlokken, flakes, fluff en poeder, die uit kunststof vervaardigd zijn” (artikel 1 van het ontwerp).

² Besluit van de Vlaamse Reering van 19 november 2010 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’.

zijn van een gps-volgsysteem dat autonoom, draadloos en ogenblikkelijk informatie doorstuurt naar de Databank Ondergrond Vlaanderen. Die wijziging is nog niet in werking getreden, maar treedt ten laatste op 1 januari 2025 in werking. Om dienstverleners enerzijds voldoende tijd te bieden om een product te ontwikkelen en anderzijds de installatie op alle boortoestellen door te voeren, wordt een langere termijn voorzien voordat het gebruik van een gps-volgsysteem verplicht wordt. De bevoegde minister blijft gemachtigd om de inwerkingtreding eerder vast te stellen (artikel 71).

BEVOEGDHEID

3. Het Vlaamse Gewest is bevoegd op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) dat, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, als gewestmaterie aanwijst ‘de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming’.

Op grond van artikel 6, § 1, II, van de BWHI zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging. De decreetgever vindt in het eerste lid, 1°, van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht, tegen verontreiniging en aantasting, te regelen, evenals maatregelen te nemen ter bestrijding van geluidshinder.³

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering past in beginsel binnen die gewestbevoegdheden.

4. Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de BWHI is de federale overheid bevoegd voor “het vaststellen van de productnormen”⁴.

Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.⁵

³ AdvRvS 74.918/16 van 20 december 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en 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, wat betreft zwemmen in open water’.

⁴ Productnormen in de zin van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn “limitatieve en dwingende voorwaarden voor het op de markt brengen van producten” (*Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 42). De federale bevoegdheid op dat vlak werd verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.* Senaat, 1992-93, nr. 558/1, 20; *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 67). Zie onder meer ook GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2 en GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.8.2.

⁵ GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1 en GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.8.1.

Deze federale bevoegdheid doet vragen rijzen bij een aantal bepalingen van het ontwerp. Dat is bijvoorbeeld het geval bij:

- Bijlage 1 – ontworpen bijlage 5.17.2 ‘Bouw en controle van vaste houders’;⁶
- Bijlage 2 – ontworpen bijlage 5.17.3 ‘Bouw en controle van permanente leksystemen’;⁷
- Bijlage 3 – ontworpen bijlage 5.17.7 ‘Bouw en controle van een systeem om overvulling te voorkomen: KWS-afscheiders en andere opvangsystemen’.⁸

Middels sectorale milieuvorwaarden (artikelen 4 en volgende) en milieuvorwaarden die gelden voor niet-ingedeelde inrichtingen (artikelen 51 en volgende) worden de voorschriften van die ontworpen bijlagen verplicht gesteld. Deze bijlagen bevatten voorschriften voor bepaalde producten (houders, leksystemen en KWS-afscheiders en andere opvangsystemen) die lijken op productnormen:

- De ontworpen bijlage 5.17.2 – punt 2.3.4 ‘Houders die ingevoerd zijn in België’ stelt dat ingevoerde houders moeten voldoen aan de bepalingen van deze bijlage.⁹ Punt 3.3 ‘Buitenlandse goedkeuringen’ stelt dat ingevoerde houders moeten voldoen aan de bepalingen van die bijlage.

⁶ Artikel 8, 1°, vervangt artikel 5.6.1.2.4 van VLAREM II. Artikel 33 wijzigd artikel 5.17.4.2.4 van VLAREM II. Hierdoor worden houders die rechtstreeks in de grond worden ingegraven, vervaardigd conform een code van goede praktijk als vermeld in bijlage 5.17.2.

Artikel 9, 1°, van het ontwerp vervangt artikel 5.6.1.2.5, § 1, van VLAREM II. Artikel 34 wijzigd artikel 5.17.4.2.5 van VLAREM II. Hierdoor worden houders die in een groeve worden geplaatst, vervaardigd conform een code van goede praktijk als vermeld in bijlage 5.17.2.

Artikel 44 vervangt artikel 5.17.4.3.3 van VLAREM II. Artikel 57 voegt een nieuw artikel 6.5.4.1/1 toe aan VLAREM II. Hierdoor dienen de houders vervaardigd te worden conform een code van goede praktijk als vermeld in bijlage 5.17.2.

⁷ Artikel 6 voegt artikel 5.6.1.1.14 van VLAREM II toe. Artikel 31 voegt artikel 5.17.4.1.21 van VLAREM II toe. Hierdoor worden de (permanente) lekdetectiesystemen vervaardigd conform een code van goede praktijk als vermeld in bijlage 5.17.3.

⁸ Artikel 5 vervangt artikel 5.6.1.1.11 van VLAREM II. Artikel 30 vervangt artikel 5.17.4.1.17 van VLAREM II. Hierdoor worden de systemen tegen overvulling vervaardigd conform een code van goede praktijk als vermeld in bijlage 5.17.7.

⁹ Momenteel bepaalt die bijlage het volgende:

“5. Houders ingevoerd in België

Ingevoerde houders dienen te beantwoorden aan een code van goede praktijk van het land van herkomst en tenminste overeen te stemmen met de bepalingen van punt 1.

Voorafgaand dient het uitvoeringsdossier zoals bepaald in punt 3.1.1, ter goedkeuring voorgelegd te worden aan een milieudeskundige erkend in de discipline houders voor gassen of gevaarlijke stoffen of een bevoegd deskundige. De milieudeskundige of bevoegd deskundige stelt het inspectieprogramma op.

De controle van de lascoupon mag worden vervangen door attesten die aantonen dat de buitenlandse constructeur de nodige waarborgen biedt op het vlak van de uitvoering van de lassen.

Voor het toezicht tijdens de bouw mag de milieudeskundige of de bevoegde deskundige zich steunen op de attesten afgeleverd door het organisme van het land van herkomst.

De verplichtingen van de constructeur voor elke gebouwde houder, zoals bepaald onder punt 3.3 zijn van toepassing. Alle documenten dienen in het Nederlands opgesteld.”

- De ontworpen bijlage 5.17.3 – punt 2.2.6 ‘Lekdetectiesystemen die ingevoerd zijn uit het buitenland’ stelt dat ingevoerde lekdetectiesystemen moeten voldoen aan de bepalingen van deze bijlage.
- De ontworpen bijlage 5.17.7 – punt 2.3.2.6 ‘Systemen tegen overvulling die ingevoerd zijn uit het buitenland’ bepaalt dat deze systemen moeten voldoen aan de bepalingen van deze bijlage.
- De ontworpen bijlagen 5.17.2, 5.17.3 en 5.17.7 bevatten regelingen voor in serie gebouwde producten met een uitvoeringsdossier, een prototypegoedkeuring en een verklaring van conformiteit. Uit die verklaringen blijkt dat de producten gebouwd en gecontroleerd zijn in de werkplaats. Bij opschorting, intrekking of beëindiging van de prototypekeuring mogen de producten niet meer geproduceerd worden (ontworpen bijlage 5.17.2 – punt 3.6; ontworpen bijlage 5.17.3 – punt 2.2.5; ontworpen bijlage 5.17.7 – punt 2.3.2.6).
- De ontworpen bijlage 5.17.2 bevat voorschriften voor (de bouw van) dubbelwandige houders en particuliere stookolietanks met een inhoud van minder dan 5000 kilogram.

De gemachtigde werd over een aantal aspecten van de ontworpen regeling gevraagd naar de basis voor de gewestbevoegdheid en of die aspecten geen productnormering betreffen. Over de ontworpen regeling in verband met prototypekeuring, antwoordde de gemachtigde:

“Overeenkomstig art. 5.4.1 van het DABM stelt de Vlaamse Regering de algemene en sectorale milieuvoorwaarden vast. De algemene en sectorale milieuvoorwaarden beogen het voorkomen en beperken van onaanvaardbare hinder en risico’s *die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken*. In voorkomend geval beogen ze tevens het ongedaan maken van de schade die de exploitatie van de inrichting of activiteit heeft toegebracht aan het milieu.

De Vlaamse Regering kan tevens voorwaarden vaststellen ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico’s afkomstig van niet-ingedeelde inrichtingen of activiteiten.

De voorwaarden inzake de bouw en controle van houders voor de opslag van gevaarlijke en brandbare vloeistoffen zijn de primaire preventieve maatregelen om verontreiniging van het milieu te voorkomen. Het betreft in casu maatregelen voor de exploitatie van de inrichting of activiteit inzake brandstoffen en brandbare vloeistoffen (rubriek 6), gevaarlijke stoffen (rubriek 17) of particuliere stookolietanks met een inhoud van minder dan 5.000 kg (niet ingedeeld).

Het blijft een verplichting voor de exploitant om overeenkomstig art. 5.4.9. van het DABM de algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden na te leven. Een prototypekeuring heeft betrekking op de controle van in serie gebouwde systemen. Vermits de houders die gebouwd zijn cf. het prototype, niet afzonderlijk gecontroleerd dienen te worden, is het van belang dat de prototypekeuring gelijkwaardige garanties biedt als de afzonderlijk gebouwde (en gecontroleerde) houders met het oog op de bescherming van het leefmilieu. De controle op de bouw van in serie gebouwde houders kan dienaangaande beperkt worden tot één prototypekeuring per model. De exploitant beschikt voor elke in serie gebouwde houder over een verklaring van conformiteit conform bijlage 5.17.2.

De exploitant kan opteren om een in serie gebouwde houder te installeren, waarbij door de constructeur een prototypegoedkeuring verkregen werd. De exploitant wordt geacht de sectorale voorwaarden te hebben nageleefd in dat geval, zij het dat de prototypekeuring aan de eisen voldoet die in de bijlagen vermeld worden. Het staat de exploitant vrij om

dergelijke houder te installeren. Het doel is het garanderen van afdoende preventie om hinder en risico's naar het milieu te voorkomen door eisen te stellen aan de opslag van gevaarlijke stoffen. De prototypekeuring is bovendien al geruime tijd opgenomen in bijlage 5.17.2.”

Over de regeling dat bepaalde houders/lekdetectiesystemen niet meer geproduceerd mogen worden, antwoordde de gemachtigde:

“Het verbod tot productie lijkt inderdaad een aangelegenheid die niet tot de bevoegdheid strekt in het kader van het leefmilieu. Het verbod tot productie bij opschorting of intrekking van de prototypekeuring zal geschrapt worden.”

Over de regeling inzake de invoer van lekdetectiesystemen, antwoordde de gemachtigde:

“Het doel is niet de regulering van de invoer van lekdetectiesystemen, doch wel de voorwaarden waaraan een lekdetectiesysteem moet voldoen om de risico's en hinder naar het mens en milieu te beperken.

Er wordt voorgesteld om de formulering als volgt te verduidelijken:

2.2.6 Lekdetectiesystemen die ingevoerd zijn uit het buitenland

Indien de exploitant gebruik maakt van een ingevoerd lekdetectiesysteem, voldoet deze aan de bepalingen van deze bijlage. Het uitvoeringsdossier zal samengesteld worden en de controle op de bouw zal uitgevoerd worden, zoals aangegeven onder punt 2.2.1.1, door de deskundige.

(...)

Gelijkaardige aanpassingen lijken tevens noodzakelijk in punt 2.3.4 en punt 3.3 van bijlage 5.17.2; punt 2.3.2.6 van bijlage 5.17.3 en punt 2.3.2.6 van bijlage 5.17.7.”

5. Uit de ontworpen bepalingen en de antwoorden van de gemachtigde blijkt dat ook de stellers van het ontwerp van mening zijn dat voor bepaalde aspecten de ontworpen regels de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu te buiten worden gegaan en de federaal voorbehouden bevoegdheden inzake productnormering worden betreden.

Met het voorstel om het verbod tot productie bij opschorting of intrekking van de prototypekeuring te schrappen en het voorstel tot verduidelijking van de formulering van punt 2.2.6 in de ontworpen bijlage 5.17.3 kan worden ingestemd.

6. Daarnaast geldt dat de decreetgever, zoals is bepaald in artikel 143, § 1, van de Grondwet, bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de federale loyauteit in acht moet nemen. De inachtneming van de federale loyauteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Het beginsel van de federale loyauteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid

de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.¹⁰

Met betrekking tot de ontworpen regeling moet worden vastgesteld dat deze een weerslag kan hebben op de uitoefening door de federale overheid van haar eigen bevoegdheden. Immers, in de mate dat de ontworpen bepalingen weliswaar geen productnormen bevatten maar toch een marktuitsluitend effect hebben ten aanzien van producten die niet beantwoorden aan de opgelegde eisen en tot gevolg hebben dat deze producten, eens op de markt gebracht,¹¹ in het Vlaamse Gewest niet kunnen worden gebruikt, zou de uitoefening van de federaal voorbehouden bevoegdheid inzake productnormering onmogelijk of overdreven moeilijk worden gemaakt. Dat zou in strijd zijn met het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyaliteit.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of voormelde ontworpen bepalingen, voor zover ze niet moeten worden geschrapt in overeenstemming met opmerking 5, verenigbaar zijn met de federaal voorbehouden bevoegdheid inzake productnormering.

RECHTSGROND

7. In de aanhef van het ontwerp wordt artikel 5.4.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) terecht aangehaald als rechtsgrond. Artikel 5.4.1, eerste lid, van het DABM machtigt de Vlaamse Regering onder meer tot het vaststellen van algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Het tweede lid van dat artikel machtigt de Vlaamse Regering tot het vaststellen van voorwaarden ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico’s afkomstig van niet-ingedeelde inrichtingen of activiteiten.

8. Ook wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 5.4.7 van het DABM dat bepaalt:

“Tenzij anders bepaald door de Vlaamse Regering zijn de algemene en sectorale milieuvoorwaarden al dan niet na afloop van een door de Vlaamse Regering te bepalen overgangstermijn van toepassing op inrichtingen en activiteiten die op de datum van inwerkingtreding van het besluit houdende milieuvoorwaarden zijn vergund of waarvoor een meldingsakte bestaat. In afwijking hiervan blijven de strengere bijzondere milieuvoorwaarden uit de op die datum lopende vergunning of uit de geldende beslissing verder gelden.”

Deze bepaling biedt rechtsgrond aan bijvoorbeeld artikel 3 van het ontwerp (ontworpen artikel 4.11.3, § 2, van VLAREM II).

¹⁰ GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.9.2; GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, B.11 en B.15.

¹¹ In de bijlagen wordt ook bepaald dat indien van toepassing een CE-markering voorhanden moet zijn.

9. Het ontwerp legt ook plichten op aan de exploitanten, zoals bijvoorbeeld in artikel 3 (ontworpen artikelen 4.11.2, 4.11.3 en 4.11.4, van VLAREM II) en in artikel 4, 2° (ontworpen artikel 5.6.1.1.10, 6°, g, van VLAREM II). Hiervoor kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 5.4.10 van het DABM. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen voor de verplichtingen van de exploitant vermeld in artikel 5.4.9 van het DABM.¹²

10. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹³

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁴

Aan de gemachtigde is gevraagd of de verklaringen van conformiteit in bijvoorbeeld punt 5 van de ontworpen bijlage 5.17.2 van bijlage 1, in punt 4 van de ontworpen bijlage 5.17.3 van bijlage 2 en in punt 2.5 van de ontworpen bijlage 5.17.7 van bijlage 3, van VLAREM II persoonsgegevens kunnen bevatten en, in voorkomend geval, welke bepaling rechtsgrond biedt voor de verwerking ervan.

¹² Die bepaling luidt: “§ 1. De exploitant van een ingedeelde inrichting of activiteit is verplicht de algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden na te leven.

§ 2. Ongeacht de verleende omgevingsvergunning treft de exploitant altijd de nodige maatregelen om schade, hinder, incidenten en ongevallen die de mens of het milieu aanzienlijk beïnvloeden, te voorkomen.

Ongeacht de verleende omgevingsvergunning treft de exploitant, in geval van incidenten en ongevallen die de mens of het milieu aanzienlijk beïnvloeden, onmiddellijk de nodige maatregelen om de gevolgen ervan voor de mens en het milieu te beperken en om verdere mogelijke incidenten en ongevallen te voorkomen.”

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

De gemachtigde antwoordde:

“Dat is mogelijk. De verwerking van de persoonsgegevens zijn rechtmatig op basis van artikel 6, 1, e) algemene verordening gegevensbescherming, met name de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. De Vlaamse Regering is bevoegd om voorwaarden vast te stellen ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico's afkomstig van (niet-)ingedeelde inrichtingen of activiteiten en gebruikseisen vast te stellen.”

De gemachtigde haalt geen concrete bepaling aan die rechtsgrond biedt voor deze verwerking van persoonsgegevens. De machtigingen in artikel 5.4.1 van het DABM volstaan niet om de verwerking van persoonsgegevens door de constructeur van de producten die aan bod komen in de bijlagen, te regelen. Het antwoord van de gemachtigde doet derhalve niet af aan de vaststelling dat het legaliteitsbeginsel dat wordt afgeleid uit artikel 22 van de Grondwet vereist dat bij de eerste gelegenheid een adequate rechtsgrond voor deze regeling van verwerking van persoonsgegevens wordt gecreëerd om de rechtsonzekerheid daarover te verhelpen.

VORMVEREISTEN

11. Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van het DABM volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen en programma's van toepassing zijn op ieder plan dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van het DABM volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen en programma's van toepassing zijn op ieder plan waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu'.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 dient een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, te worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat het ontwerp “kleine wijzigingen” betreft omdat het om “een verdere verfijning of detaillering van bestaande regelgeving” gaat. Onder een “kleine wijziging” moet volgens de memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 'houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' een wijziging begrepen worden die “van dien aard is dat het geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma”.¹⁵

Aldus blijkt toepassing te zijn gemaakt van artikel 4.2.3, § 3, van het DABM.

¹⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1081/1, 23; zie bijv. RvS 18 mei 2021, nr. 250.618, randnummers 7.2 en 7.4.

Een passende beoordeling is volgens de gemachtigde niet vereist aangezien geen betekenisvolle aantasting wordt verwacht van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt slechts dat “geen passende beoordeling vereist [is]”. De ontheffingsbeslissing zelf vermeldt niets hieromtrent:

“Het screeningsdossier (bestaande uit de screeningsnota, Verslag aan de Vlaamse Regering, Besluit van de Vlaamse Regering en de adviezen) bevat de nodige informatie over het voorgenomen het plan of programma. Uit de screeningsnota blijkt dat de effecten op het milieu niet aanzienlijk zijn. De uitgebrachte Adviezen bevatten geen elementen waaruit het Team Omgevingseffecten kan besluiten dat het uitgevoerde onderzoek naar de aanzienlijkheid van de milieueffecten onvolledig of onjuist is.”

Het verdient aanbeveling om de nota aan de Vlaamse Regering aan te vullen met een verantwoording waarom geen passende beoordeling dient te worden opgemaakt.¹⁶

12. Het ontwerp mag geen afbreuk doen aan het vrij verkeer van goederen. In dit verband blijkt dat een TRIS-aanmelding overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535¹⁷ heeft plaatsgevonden, die is geschied zonder dat de Europese Commissie naar aanleiding daarvan opmerkingen heeft geformuleerd.¹⁸

ALGEMENE OPMERKING

13. Op de vraag of het ontwerp Europese regelgeving omzet of uitvoert, antwoordde de gemachtigde:

“Art. 27 en 28 wijzigen artikels die onderdeel waren van een gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen. Zie artikel 1, 130 en 133 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019 tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu en landbouw.

Naar aanleiding van het onderzoek van deze vraag blijkt echter dat recent Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU goedgekeurd en tevens in werking getreden is. Overeenkomstig artikel 25 van voormelde Verordening worden Richtlijn 2014/94/EU en Gedelegeerde Verordeningen (EU) 2019/1745 en (EU) 2021/1444 met ingang van 13 april 2024 ingetrokken. De verwijzingen naar Richtlijn 2014/94/EU gelden cf. artikel 25, tweede lid van de voormelde Verordening als verwijzingen naar de Verordening en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage IV bij de Verordening.

¹⁶ Vergelijk advRvS 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, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem’.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

¹⁸ Zie de TRIS-aanmelding met kennisgevingsnummer 2023/0746/BE, beschikbaar op: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/25238>.

Overeenkomstig de voormelde Concordantietabel zou het gaan om art. 8, 11, 12 of 13 van de Verordening. Prima facie lijkt echter artikel 21 correcter.

Er wordt evenwel voorgesteld om artikels 27 en 28 van het ontwerpbesluit te wijzigen door de te wijzigen artikels op te heffen gelet op de rechtstreekse werking van de voormelde Verordening:

Art. 27. In artikel 5.16.8.2 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 en het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019, wordt paragraaf 1/1 opgeheven.

Art. 28. Artikel 5.16.9.2 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019, wordt opgeheven.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

14. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met de bespreking van de rechtsgrond en te worden aangevuld met de TRIS-aanmelding, met inbegrip van een verwijzing naar de digitale vindplaats ervan.

Artikel 3

15. Artikel 3 van het ontwerp voegt een nieuw hoofdstuk 4.11 toe aan deel 4 van VLAREM II.

In de inleidende zin vervange men “artikel 4.11.5” door “artikel 4.11.4”.

16. In het ontworpen artikel 4.11.1 van VLAREM II vervange men “deze afdeling” door “dit hoofdstuk”.

Dit artikel bepaalt dat “[d]e bepalingen van [dit hoofdstuk] (...) van toepassing [zijn] op de ingedeelde inrichtingen of activiteiten waar verlies van kunststof granulaat kan optreden. Deze voorwaarden zijn niet van toepassing op de uitbating van kunstgrasvelden”.

Op de vraag welke rubrieken van ingedeelde inrichtingen onder dit hoofdstuk vallen, antwoordde de gemachtigde:

“Het hoofdstuk werd toegevoegd onder titel 4 ‘algemene milieuvoorwaarden’. Overeenkomstig artikel 5.4.2 van het DABM gelden de algemene milieuvoorwaarden voor alle ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Echter is het risico (verlies van kunststof granulaat) niet relevant voor elke ingedeelde inrichting of activiteit. Het is evenwel ook niet evident om dit toe te wijzen aan bepaalde inrichtingen of activiteiten. Bijgevolg wordt dit opgenomen als algemene voorwaarde onder voorbehoud dat art. 4.11.1 het toepassingsgebied verengt door te stellen dat de bepalingen van deze afdeling van toepassing zijn op de ingedeelde inrichtingen of activiteiten waar verlies van kunststof

granulaat *kan optreden*. Deze voorwaarden zijn niet van toepassing op de uitbating van kunstgrasvelden.”

Op de vragen welke rubriek overeenstemt met de “uitbating van kunstgrasvelden” en hoe wordt verantwoord dat deze uitbating niet onder het ontworpen hoofdstuk valt, antwoordde de gemachtigde:

“Een kunstgrasveld is an sich niet ingedeeld in de rubriekenlijst. Een kunstgrasveld kan evenwel deel uitmaken van een ingedeelde inrichting of activiteit. Bijvoorbeeld indien het gelegen is in een sporthal met tribunes (rubriek 32.2.2).

Zie de bespreking van artikel 3 in het Verslag aan de Vlaamse Regering:

(...) Kunstgrasvelden maken vaak gebruik van een infill met rubber granulaat, waarbij er sprake kan zijn van kunststofgranulaatverliezen. De bepalingen van hoofdstuk 4.11 hebben echter niet tot doel om kunststofgranulaatverliezen afkomstig van de uitbating van kunstgrasvelden te beperken. Hiervoor kan worden verwezen naar artikels 5.4.6.1. tot artikel 5.3.6.4. van het VLAREMA, waar er voorwaarden zijn opgenomen om verliezen van rubber granulaat uit kunstgrasvelden te beperken. Rubber infill voor kunstgrasvelden wordt bovendien op Europees niveau via een REACH-restrictie aangepakt in het kader van Verordening (EU) 2023/2055 van de Commissie van 25 september 2023 tot wijziging van bijlage XVII bij Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach) wat betreft synthetische polymeermicrodeeltjes. Rubber granulaat als infill voor kunstgrasvelden mag binnen 8 jaar niet meer verkocht worden.”

Het verdient aanbeveling om de uitsluiting van de uitbating van kunstgrasvelden van het toepassingsgebied van hoofdstuk 4.11 van VLAREM II, dat bepalingen bevat ter beheersing van verontreiniging door kunststof, beter te verantwoorden. In de praktijk lijken deze kunstgrasvelden zich immers in open lucht te bevinden en deel uit te maken van een ingedeelde inrichting, waar dus evenzeer verlies van kunststof granulaat kan optreden.

17. Het ontworpen artikel 4.11.3, § 2, van VLAREM II stelt dat “[v]oor inrichtingen die voor xxx vergund zijn of waarvan voor xxx akte genomen is, (...) de verplichtingen [gelden], vermeld in paragraaf 1, vanaf xxx”.

Op de vraag welke data hier moeten worden ingevuld, antwoordde de gemachtigde:

“Het betreft de inrichtingen die voor de datum van inwerkingtreding van het artikel vergund zijn of waarvan voor die datum akte genomen is. Voor die inrichtingen gelden de verplichtingen 1 jaar na de datum van inwerkingtreding. (zie ook Verslag aan de Vlaamse Regering)

Er wordt n.a.v. deze vraag voorgesteld om een algemene inwerkingtredingsbepaling in te voegen.

Deze overgangsbepaling zou kunnen luiden als volgt:

Art. x. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2025.”

De data in het ontworpen artikel 4.11.3, § 2, van VLAREM II kunnen aldus worden ingevuld. Er kan worden ingestemd met de toevoeging van een inwerkingtredingsbepaling.

Artikel 29

18. Luidens de inleidende zin van artikel 29, 4°, van het ontwerp voegt dit punt een tweede tot en met vierde lid toe aan artikel 5.17.4.1.16 van VLAREM II.

In het vierde lid dient de datum te worden ingevuld. Uit de antwoorden van de gemachtigde blijkt dat dit 1 januari 2025 zal zijn.

Artikel 67

19. Artikel 67 van het ontwerp vervangt artikel 6.5.7.2 van VLAREM II en bepaalt dat opslaginstallaties met ondergrondse houders die in gebruik zijn genomen voor 1 januari 2024, in afwijking van artikel 6.5.5.1, de datum van de eerstvolgende controle blijven behouden. Na die controle worden de periodieke controles uitgevoerd conform de periodiciteit vermeld in artikel 6.5.5.1.

Gevraagd naar de verantwoording voor de scharnierdatum van 1 januari 2024, antwoordde de gemachtigde:

“Dit betreft een voorlopige datum. De bedoeling is om dit af te stemmen op de datum van inwerkingtreding van het besluit. Zie ook vraag 5 en het bijhorend antwoord. Onder voorbehoud van de voortgang van het ontwerpbesluit zou 1 januari 2025 een potentieel werkbare inwerkingtredingsdatum zijn.

De reden voor de overgangsbepaling is te vinden in het huidige art. 6.5.5.2 van titel II van het VLAREM. Die luidt als volgt:

‘§ 1. Opslaginstallaties met ondergrondse houders *dienen vanaf de datum van de plaatsing ten minste om de vijf jaar onderworpen aan een periodieke controle* als vermeld in artikel 6.5.5.3.

§ 2. *Van de termijn, vermeld in § 1, kan worden afgeweken bij gebruik van een controlemethode die toelaat de kwaliteit en de levensduur van de ondergrondse houder in te schatten, waarbij maximaal gezocht wordt naar het detecteren van niet-dichte houders en/of het classificeren van houders naargelang de kwaliteitstoestand.*

De aanvaarding van laatstgenoemde controlemethode en de bijhorende criteria om de maximale termijn voor de hercontrole te bepalen, gebeurt door de afdeling Milieu, bevoegd voor de omgevingsvergunning en bijkomend moet worden aangetoond dat deze controlemethode als basis dient voor het voorkomen van de milieuschade die kan ontstaan vanaf de eerste controle met dit systeem.’ (eigen onderlijning)

In de hypothese dat het ontwerpbesluit in werking zou treden op 1 januari 2025 zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen:

Een ondergrondse houder die geplaatst werd op 1 december 2024 en die met toepassing van het huidige artikel 6.5.5.2 van titel II van het VLAREM een afwijkende controletermijn heeft verkregen van 8 jaar na plaatsing, zou uiterlijk 1 december 2032 een volgende controle dienen te ondergaan.

Door het wijzigingsbesluit zou overeenkomstig het ontworpen artikel 6.5.5.1 de periodieke controle 5 jaar na plaatsing dienen te gebeuren, bijgevolg 1 december 2029. Gelet op de rechtszekerheid en duidelijkheid werd een overgangsbepaling nuttig geacht, nl. het ontworpen artikel 6.5.7.2. De datum van de eerstvolgende controle wordt in dat geval behouden (1 december 2032) en nadien dient vanaf die datum om de vijf jaar een controle te worden gehouden.”

Uit dit antwoord blijkt dat het de bedoeling is om de scharnierdatum te laten samenvallen met de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit. De stellers van het ontwerp dienen dan ook de datum in de ontworpen bepaling in die zin aan te passen.

Bijlage 3

20. Aan het einde van bijlage 3 moet de geijkte formule worden toegevoegd en de nodige handtekeningen, zoals dit het geval is bij de bijlagen 1 en 2.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC