



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.715/1
van 21 januari 2026

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 besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 over de omgevingshandhaving, wat betreft de implementatie van Europese regelgeving over de luchtkwaliteit’

Op 22 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van 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 besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 over de omgevingshandhaving, wat betreft de implementatie van Europese regelgeving over de luchtkwaliteit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2026.

*

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 de beleidstaken inzake luchtkwaliteit, vervat in titel II van het VLAREM¹, te wijzigen teneinde richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 ‘betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa’ om te zetten.

ONTVANKELIJKHEID

3. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt een algemene vermelding gemaakt van titel IX van het DABM². Blijkens de rechtsgrondentabel, gaat het meer specifiek over de artikelen 9.1.4,³ 9.2.1, eerste en vijfde lid (betreffende het kortetermijnactieplan),⁴ 9.3.2 (betreffende het luchtkwaliteitsplan),⁵ 9.3.3 (betreffende de routekaart inzake luchtkwaliteit)⁶ en 9.3.4 (betreffende het emissiereductieprogramma)⁷ van het DABM.

In de invoeging van een titel IX in het DABM wordt voorzien door een decreet ‘tot wijziging van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging en het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, waarvan het voorontwerp op 22 december 2025 voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.⁸

Het onderzoek door de Raad van State van ontwerpbesluiten die hem om advies worden voorgelegd, heeft onder meer betrekking op de rechtsgrond. Dat onderzoek kan pas op een

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

² Decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

³ In deze bepaling wordt (mede) rechtsgrond gezocht voor de artikelen 5, 6, 8, 10, 17, 18, 24, 25 en 37 van het ontwerp. De bepalingen die louter betrekking hebben op taakstellingen aan de Vlaamse Milieumaatschappij en die geen weerslag hebben op de kortetermijnactieplannen, luchtkwaliteitsplannen, routekaarten inzake luchtkwaliteit of het emissiereductieprogramma, kunnen evenwel op ontvankelijke wijze om advies worden voorgelegd. Het gaat meer bepaald om de artikelen 6, 8, 10 en 17 van het ontwerp.

⁴ In deze bepaling wordt (mede) rechtsgrond gezocht voor de artikelen 5, 16, 22, 24 en 36 van het ontwerp.

⁵ In deze bepaling wordt (mede) rechtsgrond gezocht voor de artikelen 5, 20, 35 van het ontwerp. Ook artikel 18 van het ontwerp vindt in deze bepaling mede rechtsgrond.

⁶ In deze bepaling wordt (mede) rechtsgrond gezocht voor de artikelen 5, 20, 35 van het ontwerp. Artikel 21 van het ontwerp hangt hier onlosmakelijk mee samen.

⁷ In deze bepaling wordt (mede) rechtsgrond gezocht voor artikel 5 van het ontwerp.

⁸ Rolnummer 78.714/1.

sluitende wijze gebeuren wanneer die rechtsgrond zelf vaststaat of in een voldoende mate vaststaat.⁹

Aangezien *in casu* de noodzakelijke rechtsgrond voor een aantal bepalingen van het ontwerp nog niet door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement is aangenomen en het onderzoek van de rechtsgrond door de Raad van State van de betrokken bepalingen bijgevolg niet op sluitende wijze kan gebeuren, is de adviesaanvraag met betrekking tot deze bepalingen onontvankelijk. De betrokken bepalingen kunnen pas op ontvankelijke wijze om advies worden voorgelegd nadat de rechtsgrondbiedende artikelen van het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging en het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ zijn goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

Bijgevolg is de adviesaanvraag onontvankelijk wat de artikelen 1 (in zoverre het betrekking heeft op titel IX van het DABM), 5, 16, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 35, 36 en 37 van het ontwerp betreft.

Het ontwerp wordt hierna onderzocht in zoverre de adviesaanvraag ontvankelijk is.

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de BWHI¹⁰ en in de artikelen 2.2.1, 2.2.2 en 2.2.4 van het DABM.

4.2. In de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel wordt voor enkele artikelen van het ontwerp rechtsgrond gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, zonder dat de decretale bepalingen worden aangeduid waarmee de algemene uitvoeringsbevoegdheid in samenhang dient te worden gelezen.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp vermelden de omgezette richtlijn (EU) 2024/2881 en omschrijven de doelstellingen die door afdeling 2.5.2 ‘Beleidstaken’ worden nagestreefd.¹¹ Artikel 4 van het ontwerp, dat ertoe beperkt is de doelstellingen met betrekking tot de milieukwaliteitsnormen en de daartoe vastgestelde beleidstaken te kaderen, is

⁹ Zie Raad van State, Vademecum adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving, 2021, I.B.2, blz. 6-7 (raadpleegbaar op www.raadvanstate.be > Procedure > Wetgeving).

¹⁰ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

¹¹ In beginsel valt af te raden in een normatieve tekst niet-normatieve bepalingen op te nemen die de met die tekst nagestreefde doelstelling aanduiden. Vgl. adv.RvS 75.435/16 van 4 april 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 mei 2024 ‘over de organisatie van een geïntegreerd jeugd- en gezinsbeleid’, opm. 3.2. Aangezien artikel 4 van het ontwerp voorziet in de omzetting van artikel 2 van richtlijn (EU) 2024/2881, kan zulks in het voorliggende geval echter worden gebillijkt. Dat geldt niet voor artikel 3 van het ontwerp, dat slechts ten dele – en geografisch beperkt tot Vlaanderen, niettegenstaande de grensoverschrijdende impact van luchtverontreiniging – de doelstellingen van artikel 1 van de richtlijn herneemt.

inpasbaar in de machtiging vervat in artikel 2.2.1, eerste lid, van het DABM en bijgevolg is het niet nodig om voor die bepaling aanvullend een beroep te doen op artikel 20 van de BWHI.

4.3. De artikelen 2, 7 (deels), 28 (deels) en 29 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan artikel 2.2.1, eerste lid, van het DABM. Op grond van die bepaling stelt de Vlaamse Regering ter bescherming van het milieu milieukwaliteitsnormen vast, die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt.

In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef dient te worden geconcretiseerd dat het om artikel 2.2.1, *eerste lid*, van het DABM gaat.

4.4. Artikel 2.2.2 van het DABM bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering en strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond.

4.5. De artikelen 13, 14 (deels), 15 en 28 (deels) van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 2.2.1, eerste lid, van het DABM, in samenhang gelezen met artikel 2.2.4 van het DABM, dat bepaalt dat de in artikel 2.2.1 bedoelde milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden en richtwaarden.

4.6. Artikel 8 (deels) van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2.2.6, § 1, van het DABM, luidens hetwelk de Vlaamse Regering de instellingen of personen aanwijst die belast zijn met het meten van de kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu waarvoor milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld.

De artikelen 7 (deels), 9, 10 (deels), 11, 14 (deels), 26, 30, 31, 32, 33 en 34 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 2.2.6, § 2, van het DABM, luidens hetwelk de Vlaamse Regering de nadere regels vaststelt in verband met de plaats en de frequentie van monsterneming, de toe te passen monsternamen- en analysemethoden of andere meet- of bepalingmethoden, de toetsing van de verkregen resultaten aan de vastgestelde normen, de wijze waarop en de frequentie waarmee verslag moet worden uitgebracht over deze resultaten.

4.7. Diverse bepalingen van het ontwerp wijzen bevoegdheden toe aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM). Voor die bepalingen kan op algemene wijze rechtsgrond worden gevonden in artikel 87, § 1, van de BWHI. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering haar eigen diensten organiseren. Daarnaast kan rechtsgrond worden gevonden in artikelen III.1, tweede lid, en III.2, eerste en tweede lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Op grond van die bepalingen kunnen onder meer intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, zoals de VMM, worden opgericht binnen elk beleidsdomein, waaraan taken van beleidsuitvoering en beleidsondersteuning kunnen worden toevertrouwd.

VORMVEREISTEN

5.1. De vraag rijst of het voorliggende 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’, waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben.¹²

Volgens artikel 3, lid 2, a), van die richtlijn, geldt die verplichting 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 vergunningen¹³ 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’.

5.2. 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”.¹⁴ 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.¹⁵ In het arrest C-24/19 van 25 juni 2020, dat specifiek betrekking had op de kwalificatie van de sectorale milieuvoorwaarden van titel II van het VLAREM (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” in de zin van artikel 2, a), tweede streepje, van richtlijn 2001/42/EG, 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.¹⁶

¹² 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 (punt 1, eerste streepje), de relevantie voor de toepassing van milieuwetgeving van de Gemeenschap (bijv. 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).

¹³ De notie ‘vergunningen’ (“development consent”) heeft een autonome betekenis (met name: “het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren”, zie artikel 1, lid 2, c), van richtlijn 2011/92/EU) en is dus niet noodzakelijk beperkt tot de administratieve rechtshandelingen die in het nationale recht gekwalificeerd worden als “vergunning”. Zie HvJ 4 mei 2006, C-290/03, *Barker*, ECLI:EU:C:2006:286, punten 40-41.

¹⁴ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *d’Oultremont*, ECLI:EU:C:2016:561, punt 49.

¹⁵ *Ibid.*, punt 52.

¹⁶ HvJ 25 juni 2020, C-24/19, *A e.a.*, ECLI:EU:C:2020:503, punten 32 tot 53 en 61 tot 63.

Het Grondwettelijk Hof gaat er wel vanuit dat oordelen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig de richtlijn 2001/42/EG 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.¹⁷

5.3. Het verslag aan de Vlaamse Regering stelt dat geen plan-MER dient te worden opgemaakt, aangezien “[d]e omzetting van deze nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn (...) geen opstelling en vaststelling van een eigen plan van de Vlaamse Regering [betreft,] maar een loutere omzetting van de Europees bepaalde luchtkwaliteitsnormen. De loutere omzetting van deze Europese verplichtingen in intern recht waardoor deze rechtstreeks kunnen worden toegepast, getuigt niet van het ‘opstellen’ of ‘vaststellen’ van een plan of programma in de zin van artikel 2, a), eerste streepje van de plan-m.e.r.-richtlijn. Dit impliceert dat de omzetting van de nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn niet onder de definitie van plan of programma valt en dat voor de vaststelling van dit besluit geen plan-MER of plan-m.e.r.-screening vereist is.”

5.4. Deze argumentatie kan niet worden bijgetreden.

5.4.1. Vooreerst moet bij de afbakening van het begrip “plannen en programma's” ten opzichte van andere maatregelen, die niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn 2001/42/EG vallen, worden uitgegaan van het in artikel 1 van die richtlijn neergelegde doel, dat plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben aan een milieubeoordeling worden onderworpen. Bijgevolg moet dit begrip ruim worden uitgelegd.¹⁸

Het kan daarbij bezwaarlijk worden ontkend dat het om advies voorgelegde ontwerp door een instantie op regionaal niveau is opgesteld om door de Vlaamse Regering te worden vastgesteld¹⁹, en dat de aanname daarvan door een Europeesrechtelijke verplichting is ingegeven.

5.4.2. Bovendien moet worden opgemerkt dat de afdeling Wetgeving aangaande de aanname van BBT-conclusies ter omzetting van uitvoeringsbesluiten van de Europese Commissie meermaals heeft bevestigd dat “[n]og daargelaten de vraag waarom een regeling ter omzetting van een richtlijn geen milieueffecten zou kunnen hebben, dient te worden opgemerkt dat, vermits het niet uitgesloten is dat de omzetting van eenzelfde richtlijn in diverse lidstaten verschillende effecten kan hebben, het juist in het geval van een omzetting van een richtlijn van belang is om na te gaan welke effecten op het milieu deze heeft in een specifieke lidstaat of specifiek deelgebied van een lidstaat. Bovendien dient te worden beklemtoond dat in de ontworpen regeling wel degelijke een beleidsmarge voorhanden is aangezien de BBT's referentiewaarden geven met telkens een

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

¹⁸ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *d'Oultremont*, ECLI:EU:C:2016:561, punten 39 en 40 en verwijzingen aldaar.

¹⁹ *Cfr.* Artikel 2, a), richtlijn 2001/42/EG.

maximum en minimum en de Vlaamse Regering ervoor gekozen heeft om de maximumwaarden op te nemen in het ontwerp.”²⁰

Eenzelfde vaststelling geldt voor de ontworpen omzetting van richtlijn (EU) 2024/2881. Hoewel deze richtlijn geen maximum- en minimumwaarden bevat, blijkt uit diverse bepalingen dat een minimumharmonisatie wordt nagestreefd en dat de lidstaten bijgevolg strengere maatregelen mogen nemen.²¹⁻²² In het licht van die beleidsvrijheid van de Vlaamse Regering kan niet worden volgehouden dat er slechts sprake zou zijn van een mechanische omzetting van de richtlijn, die niet zou leiden tot het “opstellen” of “vaststellen” van een plan of programma door de Vlaamse Regering.

5.5. Indien de Vlaamse Regering van mening is dat zij voor het voorliggende ontwerp geen milieueffectbeoordeling moet laten verrichten, zal ze overeenkomstig artikel 3, lid 5, van de richtlijn 2001/42/EG moeten aantonen dat de ontworpen regeling effectief geen aanzienlijke milieueffecten heeft, hierbij rekening houdend met de in bijlage II van de richtlijn vermelde criteria. Tevens zouden deugdelijke argumenten moeten kunnen worden ingeroepen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling geen plan of programma kan inhouden in de zin van artikel 2, a), eerste streepje, van de SMB-richtlijn. Het verdient aanbeveling om het verslag aan de Vlaamse Regering in die zin verder aan te vullen met een verantwoording, wat de voornoemde aspecten betreft.

ALGEMENE OPMERKING

6. Diverse artikelen van, en bijlagen bij, het ontwerp verwijzen naar verschillende technische normen²³, “de gids voor het uitdrukken van onzekerheid bij metingen, opgesteld door

²⁰ Adv.RvS 69.387/1 van 8 juni 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘tot wijziging van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie’, opm. 4.3; adv.RvS 70.740/1 van 18 januari 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 april 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor afvalverbranding’, opm. 5; adv.RvS 77.473/1 van 6 maart 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2025 ‘tot wijziging van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor slachthuizen en verwerkers van dierlijke bijproducten of eetbare nevenproducten’, opm. 4.2; adv.RvS 77.841/1 van 4 juli 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 september 1995 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, voor de omzetting van de BBT-conclusies voor gangbare systemen voor gemeenschappelijk(e) behandeling en beheer van afgassen in de chemiesector’.

²¹ Zie artikel 13, lid 7, en artikel 15, lid 5, van richtlijn (EU) 2024/2881.

²² Artikel 5, lid 3, van de richtlijn 2001/42/EG stelt bovendien dat relevante informatie over de milieueffecten van de plannen en programma’s die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Unie is verkregen, kan worden gebruikt om de bedoelde informatie in het kader van de milieubeoordeling te verstrekken, maar stipuleert niet dat een gebeurlijke milieubeoordeling op een hoger hiërarchisch niveau zou uitsluiten dat een bijkomende beoordeling dient te worden gemaakt.

²³ Bijv. de ontworpen punten 34° en 35° van artikel 1.1.2 (artikel 1 van het ontwerp).

het Gemengd Comité voor metrologische gidsen, JCGM 100:2008 en de methodologie in deel 5 van ISO 5725:1998”²⁴ en Europese normen²⁵.

Deze verwijzingen zijn overgenomen uit richtlijn (EU) 2024/2881. Het blijkt niet dat deze normen en gids werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad of in het Publicatieblad van de Europese Unie.

6.1. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.²⁶

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. Luidens het tweede lid van dat artikel kunnen de Staat en alle andere publiekrechtelijke personen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.

Voor zover de normen waarnaar wordt verwezen in (de bijlagen van) het ontwerp kunnen worden beschouwd als een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm, zullen de voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken norm moeten worden nageleefd. In de mate evenwel de bijlage van het ontwerp een technische norm beoogt waarvoor artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht niet in dezelfde waarborgen voorziet op het vlak van de raadpleging en terbeschikkingstelling ervan via de website van het Bureau voor Normalisatie²⁷, blijft de vraag relevant of die norm is bekendgemaakt op een wijze die beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en

²⁴ Bijlage 5.

²⁵ Bijlage 6.

²⁶ Zie ook JENART C., *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 320 p.

²⁷ Vermits het om een andere norm gaat dan de specifieke Belgische normen die verplicht worden gesteld en waaromtrent in artikel VIII.2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, wordt bepaald dat deze kosteloos ter beschikking gesteld worden door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden en dat, als er een vertaling nodig is, het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze normen door een derde partij aan de regelgevende overheid kan factureren.

kenbaarheid van een officiële bekendmaking.²⁸ Indien dat niet het geval is, wordt, wat de desbetreffende technische normen betreft, nog steeds verwezen naar normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg in beginsel niet tegenwerpbaar zijn.

6.2. Het gegeven dat de bedoelde technische normen zijn overgenomen uit een Europese richtlijn of verordening, doet aan die conclusie bovendien geen afbreuk.

6.2.1 Het gegeven dat richtlijn (EU) 2024/2881 expliciet het gebruik van een bepaalde technische norm voorschrijft, neemt niet weg dat die norm overeenkomstig met artikel 190 van de Grondwet moet worden bekendgemaakt.²⁹ Een correcte omzetting van een richtlijn houdt net de verplichting in om in een volwaardig nationaal rechtskader te voorzien teneinde de doelstellingen van de richtlijn te behalen.³⁰

6.2.2. Overigens moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die aan hen worden opgelegd, nauwkeurig te kennen.³¹ De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.³² Op grond hiervan heeft het Hof geoordeeld dat een bijlage bij een verordening die niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.³³ Het Hof heeft zich er ook tegen verzet dat verplichtingen die zijn opgenomen in

²⁸ Het betrokken principe werd, zij het met betrekking tot een andere aangelegenheid, recent door het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering gebracht: “Wanneer de bevoegde wetgever het evenwel, in uitzonderlijke omstandigheden, noodzakelijk acht om af te wijken van [de gecentraliseerde bekendmaking van alle teksten met wetskrachtige of verordenende waarde die bindende kracht hebben in de Belgische rechtsorde] door te verwijzen naar door een overheidsinstantie uitgevaardigde teksten die niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt en daaraan bindende gevolgen te verbinden ten aanzien van een algemeenheid van de burgers, is het minstens vereist dat hij in de desbetreffende wetskrachtige bepaling op nauwkeurige wijze de vindplaats en de wijze van bekendmaking van die teksten aangeeft. Daarenboven dient die wijze van bekendmaking soortgelijke waarborgen inzake voorzienbaarheid en duidelijkheid te bieden als een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, hetgeen onder meer veronderstelt dat de tekst voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar is, dat er zekerheid bestaat over de tijdstippen van bekendmaking en van inwerkingtreding, en dat niet enkel de actuele tekstversie kan worden geraadpleegd, maar ook de tekstversies die in het verleden van kracht zijn geweest” (GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.54.4, wat betreft de vaststelling van rode zones in het kader van de COVID-pandemie). Zie ook, wat de taal van de bekendmaking betreft, GwH 14 juli 1994, nr. 59/94, B.4.

²⁹ Adv.RvS 64.100/1/V van 20 september 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 april 2019 ‘tot wijziging van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, de wet van 13 augustus 2011 inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied en tot wijziging van de wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van overheidsinformatie’, opm. 5.3; adv.RvS 63.437/3 van 8 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 15 oktober 2018 ‘über die individuelle und öffentliche elektronische Kommunikation der Behörden des deutschen Sprachgebiets’, opm. 15.3.

³⁰ Adv.RvS 65.929/3 van 9 mei 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ‘houdende de wijzigingen van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft garanties van oorsprong voor gas en warmte en koude’, opm. 5.2.

³¹ Bijv. HvJ 20 mei 2003, C-469/00, *Ravil*, ECLI:EU:C:2003:295, punt 93; HvJ 11 december 2007, nr. C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:2007:773, punt 38.

³² HvJ 21 juni 2007, C-58/06, *Stichting ROM-projecten*, ECLI:EU:C:2007:370, punt 25.

³³ HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, punt 63.

een gemeenschapsregeling die niet werd bekendgemaakt in de taal van een lidstaat, hoewel deze taal een officiële taal van de Europese Unie is, kunnen worden opgelegd aan particulieren in deze staat, ook al hadden deze personen via andere wegen van deze regeling kennis kunnen nemen.³⁴ Bijgevolg lijkt het probleem van de verwijzingen naar niet-bekendgemaakte technische normen die niet beschikbaar zijn in het Nederlands, zich in het recht van de Europese Unie in gelijkaardige termen te stellen als in de interne rechtsorde.³⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De rubriek ‘Rechtsgronden’ dient te worden aangepast in lijn met de opmerkingen 4.1 tot 4.7.

Artikel 1

8. Het ontworpen punt 23° van de definities “luchtverontreiniging: milieukwaliteitsnormen en beleidstaken (deel 2)” van artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM verwijst naar “plaatsen als gedefinieerd in artikel 2 van Richtlijn 89/654/EEG van de Raad”.

In een regelgevende tekst die van toepassing zal zijn op particulieren behoort niet rechtstreeks naar een richtlijn te worden verwezen, waarbij deze als zodanig wordt genoemd. Er moet veeleer naar de bepalingen van intern recht worden verwezen waarbij die richtlijn wordt omgezet. De verwijzing in het ontworpen punt 23° moet in die zin worden omgewerkt.³⁶

Artikelen 3 en 4

9. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp hebben op zich geen normatieve waarde, zodat ze beter kunnen worden weggelaten.³⁷

³⁴ HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:2007:773, punt 51. Zie ook: HvJ 22 februari 2022, C-160/20, *Stichting Rookpreventie Jeugd*, ECLI:EU:C:2022:101, punten 40-52 en HvJ 5 maart 2024, C-588/21 P, *Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie*, ECLI:EU:C:2024:201, punten 70-71.

³⁵ Adv.RvS 72.290/3 van 3 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 25 november 2022 ‘tot wijziging van de regelgeving over technische voorschriften voor binnenschepen en binnenvaartpersoneel’, opm. 8.2.

³⁶ Zie adv.RvS 78.266/1 van 24 oktober 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 december 2025 ‘tot wijziging van de koninklijke besluiten van 18 maart 2020 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en 6 maart 2002 betreffende het geluidsvermogen van materieel voor gebruik buitenshuis’, opm. 5.2.3.1.

³⁷ Zie voetnoot 11.

Artikel 10

10. Artikel 10, lid 1, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2024/2881 schrijft voor dat lidstaten waarvan het grondgebied groter is dan 10.000 km² maar niet groter dan 100.000 km², ten minste één monitoringsupersite op een ruraleachtergrondlocatie instellen. Deze verplichting wordt niet hernomen in het ontworpen besluit.

In omzetting van artikel 10, lid 4, van richtlijn (EU) 2024/2881, bepaalt het ontworpen artikel 2.5.2.2.4, § 1, tweede lid, van titel II van het VLAREM:

“De Vlaamse Milieumaatschappij mag met de andere gewesten en/of met een of meer aangrenzende lidstaten van de Europese Unie samenwerken om een of meer bijkomende, gezamenlijke monitoringsupersites op stedelijkeachtergrondlocaties of rurale achtergrondlocaties in te stellen.”

Teneinde in een correcte omzetting van richtlijn (EU) 2024/2881 te voorzien, dient er daarbij over te worden gewaakt dat op het grondgebied van het Koninkrijk België minstens één monitoringsupersite op een ruraleachtergrondlocatie wordt ingesteld, al dan niet in samenwerking met andere bevoegde overheden.

Artikelen 43 tot 46

11. De artikelen 43 tot 46 dienen te worden vernummerd tot de artikelen 40 tot 43.

Bijlage 6

12. Verscheidene bepalingen van richtlijn (EU) 2024/2881 bevatten machtigingen aan de Europese Commissie. Dergelijke bepalingen behoeven, omwille van hun aard zelf, geen omzetting in de interne rechtsorde.³⁸ Bovendien kan het omzetten van dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de bevoegdheden van de Commissie worden ingeperkt door de ontworpen bepalingen, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt.

In dit verband dient te worden gewezen op de hiernavolgende passage onder punt B van de ontworpen bijlage 2.5.3.6 bij titel II van het VLAREM (bijlage 6 bij het ontwerp):

“De Europese Commissie kan vereisen dat er een verslag wordt opgesteld en wordt ingediend dat de gelijkwaardigheid van de methode, overeenkomstig het eerste lid van dit punt aantoonst.

Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het in het tweede lid van dit punt bedoelde verslag, verwijst de Europese Commissie naar haar richtsnoeren inzake het aantonen van gelijkwaardigheid. Als de Vlaamse Milieumaatschappij tussentijdse factoren heeft gebruikt om bij benadering tot gelijkwaardigheid te komen, wordt het feit dat er bij benadering sprake is van gelijkwaardigheid bevestigd of gewijzigd aan de hand van die richtsnoeren.”

³⁸ Vgl. adv.RvS 43.767/3 van 20 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 5 mei 2008 ‘betreffende de bestrijding van aviaire influenza’, opm. 8.

Het verdient aanbeveling deze passage om te werken, zodat ze wordt benaderd vanuit het perspectief van de Vlaamse Milieumaatschappij.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC