



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.810/1/V
van 28 augustus 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu wat betreft de omzetting van richtlijn 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen en andere diverse wijzigingen ter optimalisatie’

Op 14 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 28 augustus 2026,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu wat betreft de omzetting van richtlijn 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen en andere diverse wijzigingen ter optimalisatie’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 augustus 2026.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt in hoofdzaak tot omzetting van richtlijn (EU) 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 ‘tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen’.

Het ontwerp brengt daartoe verschillende wijzigingen aan in de bepalingen met betrekking tot industriële emissies die zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: titel II van het VLAREM), het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor GPBV-installaties’, en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘over de omgevingshandhaving’ (hierna: Omgevingshandhavingsbesluit van 23 mei 2025).

2.2. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om in de hierboven genoemde besluiten alsook in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (VLAREL)’ (hierna: VLAREL), verschillende aanpassingen en vereenvoudigingen door te voeren aan bepalingen die verband houden met de in punt 2.1 genoemde wijzigingen.

2.3. Luidens de artikelen 75 en 76 heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 juli 2026, met uitzondering van de artikelen 51 tot 56, 58 tot 60 en 64, die in werking treden op 1 januari 2027.

RECHTSGROND

3.1. Luidens de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in:

- de artikelen 2.2.6, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.6, 3.3.1, 3.3.2, 3.5.1, 5.2.1, § 1, 5.4.1, eerste lid, 5.4.6, 5.4.8, 5.4.10, 5.4.11, § 1, 5.6.2, 5.6.3, 5.6.5, 5.6.7, 10.2.4, § 5, 16.1.2, 1°, f), 16.3.9 en 16.6.6, § 1, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM); en
- artikel 18 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

Die bepalingen strekken het ontwerp in beginsel tot rechtsgrond, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

3.2. Volgens de rechtsgrondentabel die de gemachtigde ter beschikking heeft gesteld, wordt voor artikel 8 van het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 5.4.8 van het DABM, dat de Vlaamse Regering machtigt om te bepalen door wie, in welke gevallen, de voorwaarden waaronder en de grenzen waarbinnen een afwijking van de algemene of sectorale milieuvoorwaarden toegestaan kan worden en om de verdere regels voor de indiening en de behandeling van en de beslissing over de afwijkingsaanvraag, met inbegrip van de bekendmaking ervan, vast te stellen. Het te wijzigen artikel 2.11.2.1, § 1, van titel II van het VLAREM regelt echter geen van deze aspecten, doch enkel de verslaggeving aan de Europese Commissie door het Departement Omgeving. Artikel 8 van het ontwerp ontleent derhalve rechtsgrond aan artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI). Overeenkomstig die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel en kan op grond daarvan de Vlaamse Regering haar eigen diensten organiseren.

Artikel 9 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de beleidstaken van het Departement Omgeving inzake het beheer van afval van winningsindustrieën, ontleent eveneens rechtsgrond aan artikel 87, § 1, van de BWHI.

3.3.1. Volgens de door de gemachtigde ter beschikking gestelde rechtsgrondentabel wordt voor de artikelen 13, 14, 15, 45 en 71 van het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.6, 3.3.1, 3.3.2 en 3.5.1 van het DABM, die alle worden vervangen bij het decreet van 10 juli 2026 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de omzetting van richtlijn (EU) 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen en andere diverse wijzigingen ter optimalisatie’. Overeenkomstig artikel 23 ervan treedt dit decreet in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt en uiterlijk op 1 januari 2027. Voor zover de Raad van State kon nagaan, heeft de Vlaamse Regering nog geen gebruikgemaakt van haar bevoegdheid om een specifieke inwerkingtredingsdatum te bepalen.

Het is evenwel de bedoeling dat de artikelen 13, 14, 15, 45 en 71 van het ontwerp overeenkomstig artikel 76 van het ontwerp uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2026 of, zoals blijkt uit de verklaring van de gemachtigde, in werking treden op een tijdstip vóór 1 januari 2027 (opmerking 6). Voor zover die bepalingen uitsluitend zouden kunnen steunen op inhoudelijke wijzigingen die in die rechtsgrondbepalingen zijn doorgevoerd, kunnen zij slechts rechtsgrond vinden in de genoemde artikelen van het DABM zoals ze in de toekomst zullen luiden. Bijgevolg dient de datum van inwerkingtreding van die bepalingen te worden afgestemd op de inwerkingtreding van het decreet van 10 juli 2026. Als het de bedoeling is om het ontwerp in werking te doen treden vóór 1 januari 2027 bestaat de oplossing erin om het ontwerp aan te vullen met een bepaling die de inwerkingtreding van het decreet van 10 juli 2026 vaststelt op de datum waarop het voorliggende ontwerp in werking treedt. Als dat niet de bedoeling is, dient de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen van het te nemen besluit te worden uitgesteld tot 1 januari 2027.

3.3.2. Het bij artikel 15 ontworpen artikel 4.1.9.2.2, § 4, van titel II van het VLAREM bepaalt dat “(...) de tijd die besteed wordt aan de bijscholing, wordt beschouwd als normale werktijd als de milieucoördinator een werknemer is van de exploitant van de ingedeelde inrichting of activiteit. De kosten die horen bij de bijscholing, worden vergoed door de exploitant.” Die bepaling lijkt geen rechtsgrond te kunnen vinden in de in opmerking 3.3.1 genoemde bepalingen van het DABM.

Volgens de gemachtigde ontleent deze bepaling rechtsgrond aan “[a]rtikel 3.2.4 DABM dat stelt dat de exploitant het nodige doet opdat de milieucoördinator zijn taak naar behoren kan vervullen. Bijscholingen zijn essentieel om de functie op een goede kwalitatieve wijze te kunnen uitvoeren.”

Aangezien de door de gemachtigde aangevoerde bepaling geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, dient voor het ontworpen voorschrift rechtsgrond te worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de BWHI, gelezen in samenhang met artikel 3.2.4 van het DABM.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 4.1.9.2.2, § 6, van titel II van het VLAREM (artikel 15 van het ontwerp), in zoverre dit de exploitant verplicht om de kosten van de verzekering burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor eigen rekening te nemen.

3.3.3. Voor de bij artikel 15 ontworpen artikelen 4.1.9.4.1 en 4.1.9.4.2 van titel II van het VLAREM, die betrekking hebben op de EMAS-registratie, wordt geen rechtsgrond geboden door de in opmerking 3.3.1 genoemde bepalingen van het DABM, maar wel door respectievelijk artikel 3.3.4, § 1, en § 2, van het DABM.

Artikel 3.3.4, § 1, van het DABM bepaalt dat “[m]et het oog op de toepassing in het Vlaamse Gewest van verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), tot intrekking van Verordening (EG) nr. 761/2001 en van de Beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG van de Commissie, (...) de Vlaamse Regering de bevoegde instantie aan[wijst], vermeld in artikel 11 van de voormelde verordening”. Paragraaf 2 van dat artikel bepaalt dat “[d]e Vlaamse Regering (...) een bijdrage in de registratiekosten van een organisatie waarvan ze het bedrag bepaalt, ten laste [kan] leggen van de aanvrager van de registratie”.

3.4. De artikelen 46 en 47 van het ontwerp wijzigen de artikelen 8 en 9 van bijlage 5 bij het Omgevingshandhavingsbesluit van 23 mei 2025. Luidens artikel 19, tweede lid, van dat besluit worden in die bijlage algemene beleidslijnen bepaald die van toepassing zijn voor de handhaving van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en de regelgeving, vermeld in artikel 16.1.1, § 1, van het DABM, of onderdelen daarvan bepaald, zoals vermeld in artikel 76, eerste lid, van het Kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (hierna: Kaderdecreet Vlaamse Handhaving).

Volgens de door de gemachtigde ter beschikking gestelde rechtsgrondentabel, vinden deze bepalingen rechtsgrond in artikel 8 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat betrekking heeft op het aanwijzen van de toezichthouder en diens bevoegdheden.

De artikelen 46 en 47 van het ontwerp brengen echter geen wijzigingen aan in de bepalingen inzake de bevoegdheden van de toezichthouder, maar in de algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel die de toezichthouder bij het uitoefenen van zijn opdracht met betrekking tot de omgevingsregelgeving moet naleven. Die bepalingen ontleen derhalve geen rechtsgrond aan artikel 8 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, maar wel aan artikel 76, eerste lid, van dat decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering algemene beleidslijnen voor toezicht, opsporing, vervolging, sanctionering, beveiliging en herstel kan vastleggen.

3.5. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt melding gemaakt van de artikelen 16.1.2, 1°, f), en 16.3.9, van het DABM. Deze bepalingen werden opgeheven bij respectievelijk de artikelen 20 en 25 van het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’, met ingang van 1 april 2026 (artikel 139, eerste lid), en kunnen het ontwerp derhalve niet tot rechtsgrond strekken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef dient te worden aangepast overeenkomstig hetgeen werd opgemerkt over de rechtsgrond. Er dient een eerste streepje te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 20 en 87, § 1, van de BWHI, in het huidige eerste streepje moeten de artikelen 3.2.4 en 3.3.4 worden toegevoegd en de artikelen 16.1.2, 1°, f) en 16.3.9 worden weggelaten en, ten slotte, moet een nieuw streepje worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 76, eerste lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

Artikel 17

5. Het ontworpen artikel 4.2.1.4, 3°, van titel II van het VLAREM bepaalt dat “[m]et behoud van de toepassing van artikel 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 houdende vaststelling van de regels inzake het lozen van bedrijfsafvalwater op een openbare rioolwaterzuiveringsinstallatie, (...) bij de bepaling van emissiegrenswaarden van de betrokken ingedeelde inrichting of activiteit voor indirecte lozingen van verontreinigende stoffen in water rekening [mag] worden gehouden met het effect van een afvalwaterzuiveringsinstallatie die buiten de ingedeelde inrichting of activiteit ligt, op voorwaarde dat (...) 3° de indirecte lozingen de naleving van de bepalingen van de vergunning van de afvalwaterzuiveringsinstallatie niet in gevaar brengen. Indien dit wel het geval is, vindt overleg plaats tussen de exploitant van de indirecte lozing en de exploitant van de afvalwaterzuiveringsinstallatie”.

Die bepaling strekt tot omzetting van artikel 1, 15), van richtlijn (EU) 2024/1785, dat artikel 15 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 ‘inzake industriële emissies en emissies uit de veehouderij (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)’ vervangt. Artikel 15, lid 1, tweede alinea, van

richtlijn 2010/75/EU bepaalt dat “[v]oor indirecte lozingen van verontreinigende stoffen in water (...) bij de bepaling van de emissiegrenswaarden van de betrokken installatie rekening [mag] worden gehouden met het effect van een buiten de installatie gelegen afvalwaterzuiveringsinstallatie, op voorwaarde (...) dat de exploitant er in overleg met de exploitant van de afvalwaterzuiveringsinstallatie voor zorgt dat de indirecte lozingen de naleving van de bepalingen van de vergunning van de afvalwaterzuiveringsinstallatie uit hoofde van deze richtlijn of de specifieke vergunning uit hoofde van Richtlijn 91/271/EEG niet in gevaar brengen”.

Het ontworpen artikel 4.2.1.4, 3°, van titel II van het VLAREM schrijft derhalve voor dat enkel als de indirecte lozingen de naleving van de bepalingen van de vergunning van de afvalwaterzuiveringsinstallatie in gevaar brengen, er overleg plaatsvindt tussen de exploitant van de indirecte lozing en de exploitant van de afvalwaterzuiveringsinstallatie. Artikel 15, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2010/75/EU vereist echter enerzijds dat bij indirecte lozingen steeds overleg plaatsvindt tussen de exploitant en de exploitant van de afvalwaterzuiveringsinstallatie en anderzijds dat de exploitant, in overleg met de exploitant van de afvalwaterzuiveringsinstallatie, ervoor zorgt dat de indirecte lozingen de naleving van de bepalingen van de vergunning van de afvalwaterzuiveringsinstallatie *niet* in gevaar brengen.

Het ontworpen artikel 4.2.1.4, 3°, van titel II van het VLAREM vormt derhalve geen correcte omzetting van artikel 15, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2010/75/EU. De ontworpen bepaling dient dan ook te worden aangepast zodat ze in overeenstemming is met de genoemde richtlijn bepaling.

Artikel 76

6. Luidens artikel 76 heeft het te nemen besluit¹ uitwerking met terugwerkende kracht, met ingang van 1 juli 2026.

Gevraagd naar een verantwoording voor de terugwerkende kracht, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“1 juli 2026 is de datum waarop de herziene RIE omgezet moest zijn en die daarom vooropgesteld werd als datum van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit. Aangezien we deze datum niet gehaald hebben, zal de datum van inwerkingtreding aangepast worden naar een latere datum (allicht 3 november).”

¹ Met uitzondering van de bepalingen genoemd in artikel 75 van het ontwerp.

Rekening houdend met hetgeen hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrondbiedende bepalingen van het DABM die worden vervangen bij het decreet van 10 juli 2026 (opmerking 3.2.1), kan hiermee worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE