RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.050/16
van 7 oktober 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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 en het VLAREL van 19 november 2010, wat betreft het doorvoeren van optimalisaties rond de erkenningen leefmilieu’

‡LW-AHKYLACBC-HHAFAQW‡

Op 9 september 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 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het VLAREL van 19 november 2010, wat betreft het doorvoeren van optimalisaties rond de erkenningen leefmilieu’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 1 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 oktober 2024.

*

‡LW-AHKYLACBC-HHAFAQW‡

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 ontwerp voert volgens de nota aan de Vlaamse Regering enkele optimalisaties door betreffende de ‘erkenningen leefmilieu’ opgenomen in het VLAREL van 19 november 2010:

- de erkenning als milieucoördinator wordt een erkenning van rechtswege op basis van het getuigschrift voor aanvullende vorming milieucoördinator (artikelen 4, 6, 12 en 17);

- voor de erkende MER-coördinator, MER-deskundige en VR-deskundige wordt een nieuwe regeling van permanente vorming ingevoerd op basis van een puntensysteem (artikelen 7 tot 9, 17 en 19);

- de bevoegdheid betreffende de laboratoria in de discipline bodem, deeldomein bodembescherming en geregistreerde monsternemers wordt overgeheveld van het Departement Omgeving naar de Vlaamse Landmaatschappij (artikel 2);

- de behandeling van de erkenningsaanvragen wordt gewijzigd (artikel 5).

Ook wordt telkens de verwijzing naar het intussen opgeheven besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ vervangen door een verwijzing naar het nieuwe besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ (artikelen 3, 10, 11, 13 tot 16 en 18). Inhoudelijk is dit geen wijziging.

Met het oog op het depenaliseren van het nieuwe systeem van permanente vorming voor de erkende MER-coördinatoren, MER-deskundigen en VR-deskundigen, worden tot slot wijzigingen aan bijlage XXIII van het Milieuhandhavingsbesluit van 12 december 2008 aangebracht (artikel 1).

‡LW-AHKYLACBC-HHAFAQW‡

RECHTSGROND

3. De gemachtigde bezorgde een rechtsgrondentabel. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor sommige bepalingen van het ontwerp, kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling rechtsgrond vindt in de bepalingen waarvan melding wordt gemaakt in de rubriek "Rechtsgronden" in de aanhef van het ontwerp.[1]

4. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5.6.3, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM). Het eveneens in de rechtsgrondentabel vermelde artikel 5.6.8 van het DABM biedt geen rechtsgrond.

5. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5.6.3, eerste lid, van het DABM. Artikel 5.6.4, § 1, van het DABM bevat geen relevante machtiging aan de Vlaamse Regering en biedt bijgevolg geen rechtsgrond voor deze bepaling.

6. Voor de artikelen 14 tot 16 en 18 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 5.6.3, 5.6.5 en 5.6.6 van het DABM. Die bepalingen betreffen 'erkenningen' terwijl de bepalingen die worden gewijzigd de 'registratie' van de monsternemer betreffen.

De gemachtigde gaf volgende duiding:

> "De term registratie wordt louter als synoniem gehanteerd voor 'erkenning', waarbij gekozen werd voor een andere term omdat het om een "suberkenning" gaat van een interne of externe monsternemer binnen een erkenning als laboratorium waarvoor de monsternemer als natuurlijke persoon geregistreerd is. Zoals voorzien in art. 5.6.2 DABM kan het nemen van monsters door natuurlijke personen afhankelijk gemaakt worden van het voorafgaand verkrijgen van een erkenning. De "registratie" van een monsternemer werd als apart hoofdstuk 13/1 ingevoegd in VLAREL met de VLAREM-trein 2017 (zie eerder) omdat ook de procedure een ander verloop kent en er bijv. ook specifieke weigeringsgronden zijn. De geregistreerde monster moet zich dan ook houden aan gebruikseisen en de bevoegde afdeling kan de "registratie" ook schorsen en opheffen. Vandaar dat de rechtsgrond te vinden is in de bepalingen in o.a. art. 5.6.3, 5.6.5 en 5.6.6 DABM."

De voormelde gewijzigde bepalingen betreffen monsternemers die door de erkende laboratoria worden geregistreerd bij een andere instantie. Het DABM bevat geen definitie van 'registratie' noch van 'erkenning'. Wel bepaalt artikel 5.6.2 van het DABM dat onder meer het nemen van monsters en de uitvoering van metingen, beproevingen en analyses door rechtspersonen of natuurlijke personen afhankelijk kan worden gemaakt van het voorafgaand verkrijgen van een erkenning. Bijgevolg kunnen de rechtsgronden in de tabel worden aanvaard en biedt artikel 16.3.16, tweede lid, van het DABM bijkomend rechtsgrond.

[1] Het onderzoek van de rechtsgronden is mede gebeurd op basis van de rechtsgrondentabel die door de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is bezorgd.

‡LW-AHKYLACBC-HHAFAQW‡

VORMVEREISTEN

7. In de nota aan de Vlaamse Regering gevoegd bij de adviesaanvraag, wordt vermeld dat het ontwerp zal worden aangemeld bij de Europese Commissie in overeenstemming met artikel 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: Dienstenrichtlijn).

De gemachtigde bezorgde de aanmelding van 19 juli 2024. Deze is verricht in het kader van artikel 15, lid 7, van de Dienstenrichtlijn. Uit de aanmelding blijkt dat deze enkel betrekking heeft op milieucoördinatoren[2] en niet op MER-deskundigen[3] en VR-deskundigen[4], ook al worden die erkenningsregelingen met voorliggend ontwerp gewijzigd.

Op de vraag waarom de aanmelding geen betrekking heeft op deze deskundigen, antwoordde de gemachtigde:

> “Neen, de aanmelding bij de Europese Commissie had geen expliciete betrekking op de erkende MER-deskundigen en VR-deskundigen, aangezien het ons inziens niet gaat om nieuwe eisen die de uitoefening van een dienstenactiviteit zouden kunnen belemmeren. Er bestaat vandaag immers al een bijscholingsverplichting voor erkende MER-deskundigen, MER-coördinatoren en VR-deskundigen. Die verplichting wordt niet strenger bijv. op vlak van gevraagde uren, zelfs eerder soepeler ingevuld doordat meer aspecten als relevante bijscholing kunnen meetellen en bijscholingspunten ook kunnen worden overgedragen. Verder wordt voor MER-coördinatoren de gebruikseis rond onafhankelijk gelijkgetrokken met de bepaling voor MER-deskundigen en VR-deskundigen. Dit is ons inziens eveneens geen nieuwe eis, aangezien ze aldus ook eerder bestond.”

Uit dit antwoord blijkt dat de aanmelding evenmin is gebeurd voor MER-coördinatoren[5] voor wie ook een erkenningsplicht geldt.

Het handboek ter implementatie van de dienstenrichtlijn[6] zet het volgende uiteen over de “[k]ennisgevingsverplichting uit hoofde van artikel 15, lid 7, van de dienstenrichtlijn” (punt 10.1.1):

> “Overeenkomstig artikel 15, lid 7, stellen de lidstaten de Commissie in kennis van alle nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die eisen als bedoeld in lid 6 van dat artikel bevatten, en van de redenen voor die eisen.
>
> Overeenkomstig artikel 15, lid 6, mogen de lidstaten geen nieuwe eisen invoeren als bedoeld in artikel 15, lid 2, tenzij deze eisen niet-discriminerend, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig zijn. Daarom moet de lidstaat bij de

[2] Art. 6, 3°, van het VLAREL van 19 november 2010.

[3] Art. 6, 1°, d), van het VLAREL van 19 november 2010.

[4] Artikel 6, 1°, e), van het VLAREL van 19 november 2010.

[5] Art. 6, 1°, g), van het VLAREL van 19 november 2010.

[6] Europese Commissie, Directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf, *Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022, 111 p., https://data.europa.eu/doi/10.2873/78439.

‡LW-AHKYLACBC-HHAFAQW‡

kennisgeving van een eis informatie verstrekken waaruit blijkt dat aan deze drie voorwaarden is voldaan.

Deze informatie moet: i) de dwingende reden(en) in verband met het in het EU-recht erkende algemeen belang aangeven, die worden beschermd door de aangemelde eis, ii) bevestigen (in voorkomend geval met een toelichting) dat de aangemelde eis niet discrimineert op grond van nationaliteit of verblijfplaats, en iii) uitleggen waarom de eis evenredig is, onder meer door een beoordeling te geven van mogelijke minder beperkende maatregelen.

Het feit dat een aangemelde eis de mate van beperking vermindert ten opzichte van het bestaande vereiste, sluit hem niet uit van de kennisgevingsverplichting. Zolang er sprake is van een beperking, zij het in mindere mate, gaat het nog steeds om een beperking, die niet-discriminerend moet zijn, moet worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en evenredig moet zijn.

Vergunningstelsels die onder de artikelen 9 tot en met 13 van de dienstenrichtlijn vallen, vallen niet onder de kennisgevingsverplichting van artikel 15, lid 7, van die richtlijn. Eisen die onder artikel 15, lid 2, van de dienstenrichtlijn vallen, moeten echter ook op grond van artikel 15, lid 7, ter kennis worden gebracht wanneer zij voorwaarden vormen voor het verkrijgen van een vergunning."

De gemachtigde stelde hierover wat volgt:

"Op basis van die passage uit het aanvullende handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn van de DG Grow (versie 2022) zou dat daar inderdaad uit kunnen volgen. Behoudens onze vergissing zijn die aspecten rond het aanmelden van (niet-substantieel) gewijzigde en naar beperking toe verminderde eisen uit het handboek destijds evenwel niet opgenomen in het dispositief van de dienstenrichtlijn zelf.

Voorzichtigheidshalve zullen we echter een bijkomende notificatie doen en die bepalingen rond de deskundigen alsnog aanmelden.

We zullen dit ook nog doen voor die bepaling rond de MER-coördinatoren."

Met deze bijkomende aanmelding, die ook voor monsternemers moet worden gedaan[7], kan worden ingestemd. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van deze aanmelding nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De rubriek "Rechtsgronden" dient te worden aangepast in het licht van hetgeen hoger werd uiteengezet inzake de rechtsgrond.

[7] Zie opmerking 6.

‡LW-AHKYLACBC-HHAFAQW‡

De verwijzing naar artikel 5.6.4 en naar artikel 16.3.9 van het DABM moet worden weggelaten.

De rubriek moet worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 16.3.16, tweede lid, van het DABM.

9. In de rubriek “Vormvereisten” moet de datum van de bijkomende aanmelding bij de Europese Commissie worden toegevoegd.

Artikel 1

10. Op de vraag tot welke paragraaf de bepaling bedoeld met de verwijzing naar“53/2, eerste lid, eerste zin” in de eerste kolom van de bij artikel 1, 5°, van het ontwerp te vervangen rij behoort, antwoordt de gemachtigde het volgende:

> “Dit is een vergissing langs onze kant. De tekst van artikel 53/2 van het VLAREL werd met de zogenoemde VLAREM-trein 2017 vervangen en opgedeeld in paragrafen. De bijlage van het milieuhandhavingsbesluit werd destijds eveneens aangepast en de ‘rij 53/2, eerste lid, eerste zin’ werd vervangen door de ‘rij 53/2, §1, eerste en tweede zin…’. Zie hiervoor wijzigingsartikel 225 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019 tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu en landbouw, BS 26 september 2019 (link).
>
> Deze specifieke rij ‘art. 53/2, eerste lid, eerste zin’ werd echter nog niet uit de Vlaamse codex of de *EMIS Navigator* gehaald. Waardoor we de rij nu mee hebben genomen bij het tekstueel aanpassen. We zullen dit laten rechtzetten en het wijzigingsartikel 1, 5° uit het BVR VLAREL halen.”

De Raad van State neemt akte van de weglating van artikel 1, 5°, van het ontwerp.

Bijlage

11. De slotformule van de bijlage moet het juiste opschrift van het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering vermelden.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-AHKYLACBC-HHAFAQW‡