



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.095/16
van 6 november 2024

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van
5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid'

Op 30 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 voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 22 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’² te valideren voor wat betreft “het ontbreken van de vereiste motivering in het kader van het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu, dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en artikel 1.2.1, § 2, van dit decreet³, en tot de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met bijzondere redenen te omkleden”, en zulks “met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan” (artikel 4 van het voorontwerp).

De inwerkingtreding van het aan te nemen decreet is voorzien op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 5).

VORMVEREISTEN

3.1.1. De vraag rijst of het voorliggende voorontwerp als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: SMB-richtlijn) moet worden opgevat, waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben.⁴ 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 vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ wordt hierna aangeduid als “VLAREM II”.

³ Decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

⁴ Bijlage II bij de SMB-richtlijn 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 (bv. plannen en programma’s in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming) (punt 1, vijfde streepje), en de effecten op gebieden die door de lidstaat, de Gemeenschap of in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend (punt 2, tiende streepje).

Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

3.1.2. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft “het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.⁵ 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.⁶ In zijn arrest C-24/19 van 25 juni 2020, dat specifiek betrekking had op de kwalificatie van de sectorale milieuvoorwaarden van VLAREM II (en omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 van 12 mei 2006 ‘Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines’), bevestigde het Hof van Justitie dat een besluit van de Vlaamse Regering kan worden aangemerkt als een plan opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau in de zin van artikel 2, a), van de SMB-richtlijn. Bovendien verduidelijkte het Hof dat een maatregel moet worden beschouwd als “voorgeschreven” in de zin van dezelfde bepaling, 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.⁷

Het Grondwettelijk Hof gaat er niettemin van uit dat oordelen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig de SMB-richtlijn aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeenstemt met het doel van de Europese wetgever die beoogt “dat bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen” (artikel 1 van de SMB-richtlijn).⁸

3.2.1.1. Artikel 13 van de SMB-richtlijn omschrijft de temporele werkingssfeer ervan. Naar luid van artikel 13, lid 1, van de SMB-richtlijn geldt de milieubeoordeling voor plannen en programma’s waarvoor de “eerste formele voorbereidende handeling” plaatsvindt na 21 juli 2004. Plannen en programma’s waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan vierentwintig maanden na dat tijdstip worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, vallen echter eveneens onder de milieubeoordelingsplicht, tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek van die beslissing op de hoogte stellen (artikel 13, lid 3, van de SMB-richtlijn).

⁵ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *d’Oultremont*, ECLI:EU:C:2016:561, punt 49.

⁶ *Ibid.*, punt 52. Zie ook: HvJ 8 mei 2019, nr. C-305/18, *Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus*, ECLI:EU:C:2019:384, punten 57 en 58.

⁷ HvJ 25 juni 2020, C-24/19, *A e.a.*, ECLI:EU:C:2020:503, punten 32 tot 53 en 61 tot 63.

⁸ GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

3.2.1.2. Het Grondwettelijk Hof heeft zich in arrest 131/2010 uitgesproken over de vraag of een plan-MER diende te worden opgemaakt ingeval de decreetgever een besluit van de Regering valideerde,⁹ voor zover het te valideren besluit werd aangenomen vóór de inwerkingtreding van de SMB-richtlijn. Daarbij kwam het Grondwettelijk Hof tot de conclusie dat de decreetgever geen rekening diende te houden met de procedurele waarborgen, zoals de plan-MER-plicht, die niet dienden te worden nageleefd op het ogenblik waarop het ongewijzigd te valideren besluit werd aangenomen.¹⁰

De vraag rijst of deze zienswijze verenigbaar is met de rechtspraak die het Hof van Justitie sedertdien heeft ontwikkeld, en waarin de klemtoon wordt gelegd op de noodzaak om de nuttige werking van de SMB-richtlijn te verzekeren.¹¹

In haar conclusie in de zaak C-43/10 stelde advocaat-generaal Kokott, dat “[d]e regeling ter zake van voorbereidende handelingen (...) de mogelijkheid [moet] bieden om lopende procedures te beëindigen zonder belemmering door fundamenteel nieuwe procedureregels. Zij mag daarentegen niet ertoe dienen plannen van een milieueffectbeoordeling uit te sluiten enkel omdat met betrekking tot hetzelfde onderwerp in het verleden de een of andere bestuursmaatregel is genomen. Bijgevolg gaat het erom of de procedures voor de goedkeuring van het plan ononderbroken werden voortgezet. De rechterlijke beslissingen zouden in dit verband niet als onderbreking moeten worden aangemerkt, wanneer de bevoegde instanties onverwijld de noodzakelijke maatregelen hebben genomen om de door de rechter geconstateerde gebreken te repareren. Ook de overgang van een bestuurs- naar een wetgevingsprocedure zou niet als onderbreking moeten worden beschouwd.”¹² Het Hof van Justitie heeft zich op heden niet over deze vraag uitgesproken.¹³

Daarover bevraagd, antwoordde de gemachtigde dat er “geen rechtspraak [is] gekend waarin het Hof van Justitie zich reeds heeft uitgesproken over de vraag of een retroactieve decretale validatie die plaatsvindt na de omzettingsdatum van de plan-m.e.r.-richtlijn, maar die betrekking heeft op een plan of een programma dat dateert van vóór de omzettingsdatum, onderworpen zou moeten worden aan een plan-m.e.r.” en dat de standpunten van het Hof van

⁹ De validatie in kwestie had een algemene strekking, maar was erop gericht het miskennen van de verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving in te winnen te remediëren. Zie: GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.1 en B.2.

¹⁰ GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.4.

¹¹ Vgl. met de verduidelijkingen die het Hof van Justitie aanbracht in zijn rechtspraak aangaande het toepassingsgebied van de SMB-richtlijn, met name dat de beperkingen in de werkingssfeer met betrekking tot besluiten die tot een hiërarchische orde van voldoende duidelijke handelingen inzake ruimtelijke ordening behoren en waarbij deze besluiten reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van een milieubeoordeling, erin gelegen zijn te voorkomen dat *eenzelfde* plan onderworpen wordt aan *meerdere* milieubeoordelingen die alle voorwaarden van de richtlijn dekken. In hetzelfde arrest overwoog het Hof dat “[d]e omstandigheid dat deze richtlijn nog niet in werking was getreden toen het bestemmingsplan werd vastgesteld, (...) in dit verband irrelevant [is], gelet op het feit dat deze zonder uitzondering van toepassing is op alle wijzigingsbesluiten die zijn vastgesteld na de inwerkingtreding van die richtlijn.” Zie: HvJ 10 september 2015, nr. C-473/14, *Dimos Kropias Attikis*, ECLI:EU:C:2015:582, punten 55 en 56.

¹² Conclusie van advocaat-generaal J. Kokott van 13 oktober 2011 in de zaak C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias*, ECLI:EU:C:2011:651, punten 168 en 169.

¹³ In het arrest van het Hof van Justitie behoeft deze achtste prejudiciële vraag geen antwoord omdat het Hof in antwoord op de zevende prejudiciële vraag besloot dat het project in kwestie geen onder de SMB-richtlijn vallend plan of programma was (HvJ 11 september 2012, nr. C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias*, ECLI:EU:C:2012:560, punt 97).

Justitie in arrest C-473/14 de eerder ingenomen standpunten van het Grondwettelijk Hof in arrest 131/2010 niet beïnvloeden.

Er kan in het licht van de aangehaalde rechtspraak worden aangenomen dat een decretale validatie die de oorspronkelijke bepalingen van een besluit inhoudelijk ongewijzigd laat, geen nieuwe beslissing inhoudt die het opmaken impliceert van een nieuwe plan-MER. Het feit dat over het te valideren besluit destijds geen plan-MER werd opgemaakt, leidt niet tot een andere conclusie voor zover de verplichting om een plan-MER op te maken op dat ogenblik *ratione temporis* nog niet bestond.

In de huidige stand van de rechtspraak ziet de afdeling Wetgeving bij de voorgenomen decretale validatie dan ook geen aanleiding voor het moeten opmaken van een plan-MER.

3.2.2. Bevraagd of, daaraan gekoppeld, voor het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 een passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: Habitatrichtlijn) had moeten worden opgemaakt, antwoordde de gemachtigde:

“De passende beoordelingsplicht is opgenomen in artikel 36ter, §§ 3 en 4, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (decreet Natuurbehoud). Artikel 36ter is in het decreet Natuurbehoud ingevoegd bij een decreet van 19 juli 2002 en is in werking getreden op 10 september 2002. De paragrafen 3 en 4 van artikel 36ter vormen de omzetting van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), dat omgezet diende te worden tegen 10 juni 1994. Het is van toepassing op de door de lidstaten aangewezen speciale beschermingszones en ook, voorafgaand aan hun aanwijzing als speciale beschermingszone met toepassing van de Habitatrichtlijn, op deze gebieden van zodra ze door de Europese Commissie zijn vastgesteld als gebieden van communautair belang. Dit is voor de Atlantische biogeografische regio eerst gebeurd bij Beschikking 2004/813/EG (Beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, PB L 387 van 29.12.2004, blz. 1). Dit is ruim na het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999.

Bovendien is het nog maar zeer de vraag of regelgeving zoals voormeld besluit van de Vlaamse Regering, wel een plan of programma is in de zin van artikel 36ter, §§ 3 en 4. Het begrip ‘plan of programma’ is namelijk als volgt gedefinieerd in art. 2, 40° van het decreet Natuurbehoud: ‘een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd en dat wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van het Vlaamse Gewest, de provincies, de intercommunales, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en/of de gemeenten, en/of van de federale overheid of waarvoor medefinanciering voorzien is door de Europese Gemeenschap of door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, voor zover het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten kan hebben op het grondgebied van het Vlaamse Gewest’. Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 lijkt niet aan deze definitie te beantwoorden. Daarnaast is er ons geen rechtspraak van het Hof van Justitie bekend waarin regelgeving wordt beschouwd als zijnde mogelijk een plan in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn.

Er diende o.i. dan ook geen passende beoordeling uitgevoerd te worden voor het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999, nog afgezien van het feit dat niet ingezien wordt hoe dit besluit tot een betekenisvolle aantasting had kunnen leiden van de natuurlijke kenmerken van één of meer speciale beschermingszones.”

Onder verwijzing naar de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie, heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 74.986/16 uiteengezet dat ook wijzigingen aan algemene en sectorale milieuvoorwaarden onder het toepassingsgebied van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn kunnen vallen.¹⁴

Met betrekking tot de legislatieve validatie van een project, oordeelde het Hof van Justitie dat de verplichtingen van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn op de lidstaten rusten, ongeacht de aard van de nationale instantie die bevoegd is voor het verlenen van toestemming voor het betrokken plan of project. Artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn voorziet namelijk niet in een uitzondering voor plannen of projecten die worden goedgekeurd door een wetgevende instantie.¹⁵

Bovendien gaf het Hof van Justitie aan dat ook een verderzetting van een bestaande activiteit in bepaalde gevallen een beoordelingsplichtig project in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn kan uitmaken, ook wanneer de oorspronkelijke toestemming daarvoor is verleend vóór de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn. Wat projecten betreft, stelde het Hof van Justitie dat, om te beoordelen of zij als één enkele handeling kunnen worden beschouwd en dus één en hetzelfde project in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn uitmaken, rekening moet worden gehouden met het feit dat zij telkens opnieuw worden verricht, hun aard en de omstandigheden waaronder zij worden verricht. Indien een activiteit niet doorlopend wordt verricht of wijzigt, met name wat betreft de plaatsen waar en de omstandigheden waaronder zij wordt verricht, kan er geen eenheid van project voorliggen, zodat ook de voortzettingen van het project aan een passende beoordeling moeten worden onderworpen.¹⁶

Voor zover de aangehaalde rechtspraak geëxtrapoleerd zou kunnen worden naar het planbegrip onder de Habitatrichtlijn,¹⁷ komt het de afdeling Wetgeving voor dat het om advies voorgelegde voorontwerp als een voldoende voortzetting van het bestaande kader kan worden beschouwd aangezien de te valideren regels inhoudelijk ongewijzigd blijven, waardoor het niet aan een passende beoordeling zou moet worden onderworpen.

¹⁴ Adv.RvS 74.986/16 van 4 januari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft’, opm. 17.1 tot 17.4.

¹⁵ HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL e.a.*, ECLI:EU:C:2019:622, punt 133; HvJ 16 februari 2012, nr. C-182/10, *Solvay e.a.*, ECLI:EU:C:2012:82, punten 69 en 70.

¹⁶ HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL e.a.*, ECLI:EU:C:2019:622, punten 127 tot 129; HvJ 8 september 2020, nr. C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd*, ECLI:EU:C:2020:680, punt 35.

¹⁷ De door het Hof van Justitie aangereikte beoordelingscriteria lijken moeilijk in te passen binnen een beoordeling van beslissingen met een planmatig karakter.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Decretale validatie

1. Situering van de te remediëren onwettigheden

4.1. Het voorontwerp van decreet is erop gericht twee wettigheidsproblemen met betrekking tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999, op basis waarvan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dit besluit buiten toepassing liet overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, te remediëren.

4.1.1. Het betreft ten eerste de buitentoepassingverklaring van artikel 5.32.10.1, § 3, van VLAREM II (ingevoegd bij artikel 217 van het te valideren besluit), luidens hetwelk de algemene geluidsnormen bedoeld in hoofdstuk 4.5 van VLAREM II niet langer van toepassing zijn op omlopen voor motorvoertuigen, omwille van de strijdigheid ervan met het *standstill*-beginsel vervat in artikel 1.2.1, § 2, van het DABM.¹⁸ Zo oordeelde de Raad van State:

“17. Bij artikel 217 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 tot wijziging van Vlarem II (Belgisch Staatsblad 31 maart 1999), wordt, met ingang van 1 mei 1999, een § 3 toegevoegd aan artikel 5.32.10.1 van Vlarem II:

‘Tenzij anders vermeld in de milieuvergunning zijn de geluidsnormen, bedoeld in hoofdstuk 4.5, niet van toepassing op de inrichtingen bedoeld in § 1.

De exploitant treft de nodige maatregelen om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken en vermeldt deze in een register. Ook de controle en de wijze van controle op de maatregelen wordt in het register vermeld. Naargelang van de omstandigheden en technologisch verantwoorde mogelijkheden volgens de huidige stand van de techniek wordt hierbij gebruik gemaakt van de oordeelkundige schikking van de geluidsbronnen, geluidsarme installaties, geluidsisolatie en/of absorptie en/of afscherming’.

Hoofdstuk 4.5 van Vlarem II handelt over de milieuvoorwaarden met betrekking tot de beheersing van de geluidshinder. De bepalingen van dat hoofdstuk bevatten onder meer geluidsnormen die bij de exploitatie van vergunningsplichtige inrichtingen moeten worden gerespecteerd en zijn in principe van toepassing op alle ingedeelde inrichtingen.

18. Deze toevoeging bij artikel 217 van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering impliceert dat de tot 30 april 1999 algemeen geldende geluidsnormen van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II vanaf de inwerkingtreding ervan principieel niet meer van toepassing zijn op omlopen voor motorvoertuigen. Hierdoor valt een in een reglementair besluit vastgelegde waarborg voor belanghebbenden, zoals de verzoekende partij, bij omlopen voor motorvoertuigen weg.

19. De sectorale milieuvoorwaarden van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II zijn afdwingbare rechtsnormen waarmee de Vlaamse regering het haar in het te dezen toepasselijke artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet opgedragen milieubeleid uitwerking geeft. De verzoekende partij vraagt om artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II dat de toepasselijkheid van die rechtsnormen opheft, te toetsen aan artikel 1.2.1, § 2, DABM en deze reglementaire bepaling op basis van die toetsing buiten toepassing te verklaren.

¹⁸ RvS 8 februari 2021, nr. 249.746. Zie voor de latere toepassing van deze rechtspraak door de Raad voor Vergunningsbetwistingen: RvVb 11 januari 2024, nr. RvVb-A-2324-0345.

20. Het op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing laten van artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II impliceert dat op de vergunningsaanvraag van de vzw EG Events de sectorale milieuvoorwaarden van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II moeten worden toegepast.

21. Artikel 1.2.1, § 2, DABM bepaalt:

‘Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt’.

Het decretaal opgedragen milieubeleid dient aldus te streven naar een hoog beschermingsniveau na afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten en dient tevens te berusten op de opgesomde beginselen.

22. Het *standstill*-beginsel wordt in deze decretale bepaling in zijn spraakgebruikelijke betekenis gehanteerd. Het beginsel impliceert dat het door het bestaande milieubeleid bereikte beschermingsniveau niet meer kan afgebouwd worden. De hoogte van het na te streven hoger beschermingsniveau wordt in het toekomstige milieubeleid bepaald door middel van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten. De opname van het *standstill*-beginsel in het DABM verleent er een juridische waarde aan waardoor het door de uitvoerende macht en de lagere overheden in acht moet worden genomen en een toetsingsgrond vormt voor de bevoegde rechterlijke autoriteiten (*Parl.St. Vl.R.* 1994-95, nr. 718/1, 24).

De toets aan de *standstill*-werking veronderstelt een vergelijking tussen de situatie van de grondwettelijk beschermde personen onder het nieuwe/toekomstige milieubeleid en onder het oude/huidige milieubeleid, waarbij het bestaande beschermingsniveau en het beschermingsniveau dat het nieuwe milieubeleid biedt, moet worden vergeleken.

De vergelijking kan en moet door het bestuur worden uitgevoerd onder het toezicht van de Raad van State. De Raad van State kan zelf niet elke mogelijke bijzondere situatie onderzoeken die kan voortkomen uit de vergelijking van de twee stelsels van milieurechtsregels.

Het is noodzakelijk dat het bestuur zich in het kader van de eerbiediging van de *standstill*-werking met voldoende kennis van zaken een oordeel kan vormen over het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan en dat die oordeelsvorming van het bestuur op een door de Raad van State controleerbare wijze geschiedt.

23. Uit de publicatie in het Belgisch Staatsblad van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999, het door de verzoekende partij aangehaalde advies L.28.637/3 van 7 januari 1999 van de afdeling wetgeving van de Raad van State die met betrekking tot een versoepeling van de toen bestaande milieunormen in artikel 5.32.10.2, § 4, van Vlarem II, heeft gesteld dat een verlaging van beschermingsniveau slechts verenigbaar met de Grondwet (artikel 23, derde lid, 4°) kan worden geacht, als daarvoor dwingende redenen zijn, noch uit enig ander stuk van het dossier blijkt dat de Vlaamse regering de toevoeging van § 3 in artikel 5.32.10.1 van Vlarem II heeft getoetst aan de luidens artikel 1.2.1, § 2, DABM te eerbiedigen *standstill*-werking van het te voeren milieubeleid en bijgevolg vanuit dat oogpunt met voldoende kennis van zaken een oordeel heeft gevormd voor het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan. Alleszins is deze verplichte toetsing aan en oordeelsvorming in het licht van het *standstill*-beginsel door de verwerende partij niet op een door de Raad van State controleerbare wijze geschied.

24. Het eerste onderdeel van het vierde middel waar het aanvoert dat artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II het in artikel 1.2.1, § 2, DABM opgenomen *standstill*-beginsel schendt, is gegrond. Artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II moet daarom op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Op de vergunningsaanvraag van de vzw EG Events moeten bijgevolg de geluidsnormen, bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlarem II worden toegepast.”

Het voorontwerp is op dit punt beperkt tot een remediëring van “het ontbreken van de vereiste motivering in het kader van het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu, dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en artikel 1.2.1, § 2, van [het DABM]” (zie tevens opmerking 6.2.2). De afdeling Wetgeving merkt hierbij op dat het aangehaalde arrest van de afdeling Bestuursrechtspraak

- het bij artikel 217 van het te valideren besluit ingevoegde artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II enkel buiten toepassing laat in dat concrete geval omdat deze bepaling het in artikel 1.2.1, § 2, DABM opgenomen *standstill*-beginsel schendt, en
- inhoudelijk geen uitspraak doet over de al dan niet verenigbaarheid van (artikel 217 van) het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 met het *standstill*-beginsel, zodat hierin niet kan worden gelezen dat de validatie van het besluit, in de mate dat er een gebrek is aan uitdrukkelijke motieven, zal volstaan om de onwettigheid ervan te remediëren voor zover de nu aangevoerde motieven inhoudelijk ontoereikend zouden zijn (zie tevens opmerking 10).

4.1.2. Het tweede aspect waarvan de stellers van het voorontwerp de remediëring beogen, is het eveneens door de afdeling Bestuursrechtspraak vastgestelde gebrek in de verantwoording van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, meer bepaald dat deze spoedeisendheid wordt tegengesproken door de periode van bijna drie maanden die vervolgens mocht verstrijken voor de afkondiging en bekendmaking van het besluit.¹⁹

4.2. In de memorie van toelichting wordt overwogen dat hoewel beide arresten van de Raad van State het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 niet vernietigen²⁰ maar het louter buiten toepassing²¹ laten, zij toch aanleiding geven tot rechtsonzekerheid zowel voor bestaande inrichtingen als voor nieuwe/toekomstige inrichtingen. Het voorontwerp beoogt de rechtszekerheid te herstellen door de onwettigheden die zijn vastgesteld door de afdeling Bestuursrechtspraak, decretaal te remediëren.

¹⁹ RvS 8 februari 2024, nr. 258.733.

²⁰ Een vernietigingsarrest heeft een absoluut gezag van gewijsde *erga omnes* en brengt mee dat het onwettig bevonden besluit *ab initio* uit de rechtsordening wordt genomen, waardoor het voor eenieder vaststaat dat het griefhoudende besluit onwettig was (zie bv. RvS 27 juni 2024, nr. 260.293).

²¹ De toepassing van de exceptie van onwettigheid geldt slechts *inter partes* in een concreet geval en neemt het onwettige besluit niet met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer, zoals dat het geval is bij vernietiging (zie bv. RvS 22 september 2023, nr. 257.415).

2. *Juridische aard van de gevalideerde normen*

5. De techniek van decretale validatie houdt in beginsel in dat een uitvoerende norm met terugwerkende kracht naar het wetskrachtig niveau wordt getild. *In casu* worden de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 evenwel niet integraal gevalideerd, aangezien artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp de validatie inhoudelijk afbakt. Slechts in die mate moeten deze bepalingen als decretale normen worden beschouwd, terwijl zij voor het overige de kenmerken, de rechtsgevolgen, de werking in de tijd en de hiërarchische rang van een besluit van de Vlaamse Regering blijven behouden.²²

3. *Aard van de geremedieerde onwettigheden*

6. Teneinde de toelaatbaarheid van de legislatieve validatie te beoordelen, dient rekening te worden gehouden met de aard van de toegedekte onwettigheid.

6.1.1. Enerzijds dient te worden gewezen op de aspecten die de auteur en de vorm van het besluit betreffen, maar die als zodanig geen weerslag hebben op de inhoud ervan. De decretale validatie moet in dat geval voldoen aan de (algemeen geldende) voorwaarde dat er uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang moeten kunnen worden aangetoond (opmerkingen 7.1.1 tot 9.3.2). Wat betreft de onwettigheden die voortvloeien uit de schending van een substantiële vormvereiste bij de aanneming van het te valideren besluit, zoals de verplichting het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, heeft het Grondwettelijk Hof reeds meermaals aangegeven dat zulks niet tot gevolg kan hebben dat de wetgever in de onmogelijkheid verkeert de hierdoor ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen.²³

6.1.2. Wanneer anderzijds aspecten van een regeling worden gevalideerd die aan de inhoud van de beslissing raken, en de geldigverklaring derhalve niet louter een vormgebrek toedekt, kan de decreetgever deze remediëring slechts aanwenden als “uiterste redmiddel”.²⁴⁻²⁵

²² Vgl. GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.2.15; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.2.15. Zie ook: adv.RvS 53.472/1 van 2 juli 2013 over een voorstel van decreet ‘houdende het project Noord-Zuidverbinding N74’, opm. 5 (voetnoot 9); J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE en A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 1356 (voetnoot 435).

²³ Zie o.a.: GwH 21 december 1995, nr. 87/95, B.2.6; GwH 20 mei 1998, nr. 49/98, B.5.3; GwH 5 mei 2004, nr. 73/2004, B.6.4; GwH 8 maart 2005, nr. 56/2005, B.9.1 tot B.13; GwH 4 mei 2005, nr. 86/2005, B.6.4; GwH 19 april 2006, nr. 55/2006, B.7; GwH 28 maart 2007, nr. 51/2007, B.4.1 tot B.4.4; GwH 17 april 2008, nr. 64/2008, B.29.4 en B.47.4; GwH 27 november 2008, nr. 166/2008, B.13; GwH 4 februari 2010, nr. 6/2010, B.11; GwH 12 mei 2010, nr. 55/2010, B.11 tot B.12; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.5.8; GwH 27 januari 2011, nr. 14/2011, B.4; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.5.1 tot B.5.2.

²⁴ GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, B.10; GwH 17 september 2015, nr. 119/2015, B.35.1; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.3.

²⁵ In dergelijk geval is ook de terugwerkende kracht van de legislatieve validatie moeilijker te verantwoorden. Zie: J. VAN NIEUWENHOVE, “Enkele wenken voor een validerende wetgever (deel 2)”, *TvW* 2009/2, 135.

6.2.1. De remediëring van “de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met bijzondere redenen te omkleden” kan in het licht van de in opmerking 6.1.1 aangehaalde rechtspraak worden gekwalificeerd als een decretale validatie die louter de vorm van het te valideren besluit betreft.

6.2.2. Net als de remediëring van het gebrek in de verantwoording van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, duidt de memorie van toelichting de remediëring van het gebrek aan motivering met betrekking tot het *standstill*-beginsel aan als een remediëring van een zuiver vormelijk gebrek, “doordat in het kader van de procedure bij de Raad van State in een zeer specifieke context van het geluid afkomstig van een motorcrosscircuit geen afdoende verantwoording voorgelegd werd, dit terwijl deze verantwoording ruimschoots voorhanden was.” De juistheid van deze kwalificatie hangt samen met het antwoord op de vraag naar de correcte afbakening van de validatie.

De gemachtigde werd gevraagd dit standpunt nader te onderbouwen en stelde daaromtrent:

“In het arrest van de Raad van State van 8 februari 2021, nr. 249.746, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, oordeelt de Raad van State dat het onderdeel van het vierde middel waar het aanvoert dat artikel 5.32.10.1, § 3, van Vlarem II het in artikel 1.2.1, § 2, DABM opgenomen *standstill*-beginsel schendt, gegrond is. De Raad van State komt tot dit oordeel na de vaststelling dat uit geen stuk van het dossier blijkt dat de Vlaamse regering de toevoeging van §3 in artikel 5.32.10.1 van Vlarem II heeft getoetst aan de luidens artikel 1.2.1, §2, DABM te eerbiedigen *standstill*-werking van het te voeren milieubeleid en bijgevolg vanuit dat oogpunt met voldoende kennis van zaken een oordeel heeft gevormd voor het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan. ‘Alleszins is deze verplichte toetsing aan en oordeelsvorming in het licht van het *standstill*-beginsel door de verwerende partij niet op een door de Raad van State controleerbare wijze geschied.’, stelt de Raad.

Uit deze overwegingen blijkt dat enkel vaststaat dat de vereiste toetsing aan en oordeelsvorming in het licht van het *standstill*-beginsel door de Vlaamse regering ontbreekt in de stukken van het dossier. Hierdoor zijn deze niet op een door de Raad van State controleerbare wijze geschied. Dit betekent niet dat de vereiste toetsing en oordeelsvorming niet hebben plaats gevonden, alleen werden deze niet op een controleerbare wijze opgenomen.

In het licht van die vaststellingen, moet de door de Raad van State vastgestelde miskennis van het *standstill*-beginsel in deze gelezen worden als een louter vormelijke, externe onwettigheid.”

Daarop aansluitend werd de gemachtigde verzocht te verduidelijken of het inderdaad enkel de afwezigheid van een uitdrukkelijke motivering van de verenigbaarheid van het besluit van 19 januari 1999 met het *standstill*-beginsel waaraan met de validatie wordt geredigeerd, en of het bijgevolg de bedoeling is dat de onjuistheid van deze motieven (als schending van de materiële motiveringsplicht of van het *standstill*-beginsel op zich) wel nog in rechte kan worden aangevoerd. De gemachtigde bevestigde dit:

“Rekening houdend met de inhoud van de recente arresten van de Raad van State (8/2/21) en Raad voor Vergunningsbetwistingen (8/2/24), is de geldigverklaring beperkt tot het dubbele wettigheidsprobleem dat vastgesteld werd door de

Raad van State, namelijk het ontbreken van de vereiste uitdrukkelijk aangeleverde motivering bij de vaststelling van artikel 5.32.10.1, §3 van het regeringsbesluit over de verenigbaarheid ervan met het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu, en de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving van de Raad van State met rechtens aanvaardbare bijzondere redenen te omkleden.

Enkel wat betreft artikel 217 van het besluit van 19 januari 1999 werd door de rechtscolleges vastgesteld dat sprake is van een miskennis van de verplichting tot voorlegging van de materiële motivering aangaande het *standstill*-beginsel. Evenwel werd thans ook voor de overige artikelen van het besluit een motivering in het kader van het *standstill*-beginsel toegevoegd. Zie in dit verband de uiteenzetting in de memorie van toelichting onder punt B.3. en de tabel in de bijlage, waarin de nodige uitdrukkelijke motivering opgenomen is om aan te tonen dat de gevalideerde bepalingen verenigbaar zijn met het *standstill*-beginsel.

De validatie heeft betrekking op een louter vormelijk gebrek, namelijk het ontbreken van de nodige ‘materiële’ motivering in de door de rechter controleerbare stukken van het dossier, gelet op de vaststelling van de Afdeling Bestuursrechtspraak dat die motivering niet voorgelegd kon worden met het oog op rechterlijke toetsing aan het *standstill*-beginsel.

Nu de validatie beperkt is tot ‘*het ontbreken van de vereiste motivering in het kader van het standstillbeginsel inzake de bescherming van het leefmilieu, dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en artikel 1.2.1, §2, van dit decreet [het DABM]*’ wordt de ‘inhoudelijke’ controle in verband met de naleving van het *standstill*-beginsel niet buiten werking gesteld. Of die motivering ‘afdoende’ is, zal dus gecontroleerd kunnen worden door de rechter.”

In die lezing kan de ontworpen validatie inderdaad als een remediëring van een louter vormelijk gebrek worden gekwalificeerd.²⁶

4. *Scheiding der machten, het recht op toegang tot de rechter en de rechten van verdediging – Uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang*

7.1.1. De decretale validatie is erop gericht een eerder uitgevaardigd besluit rechtsgeldigheid te verlenen. Voor zover dit besluit werd bestreden voor de Raad van State of via een incidentele wettigheidstoetsing op grond van artikel 159 van de Grondwet voor de administratieve rechtscolleges en/of de hoven en rechtbanken, en in zoverre de rechter de onregelmatigheid van het besluit reeds heeft vastgesteld, tast de decretale validatie eveneens de rechtsbescherming aan. In dergelijke gevallen dient de validatie getoetst te worden aan het recht op een eerlijk proces, vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM), het recht op toegang tot de rechter, vervat in artikel 13 van de Grondwet, en aan het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van de scheiding der machten, in samenhang met het gelijkheidsbeginsel.

²⁶ De bijkomende verantwoording in de memorie van toelichting dat “dient vastgesteld te worden dat de decretale validatie effectief kwalificeert als een ultiem redmiddel, en de validatie tevens beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke om de doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken”, is derhalve overbodig.

De afdeling Wetgeving heeft meermaals opgemerkt dat een wetgevende validatie op het vlak van de jurisdictionele waarborgen een ongelijke behandeling met zich meebrengt: de validatie houdt immers in dat de rechtzoekenden op wie de bekrachtigde besluiten van toepassing zijn, ongelijk worden behandeld ten opzichte van andere rechtzoekenden die de rechterlijke waarborgen genieten die worden geboden door de artikelen 13, 144, 145 en 159 van de Grondwet en artikel 14 van de wetten op de Raad van State. Zulk een verschil in behandeling is slechts toelaatbaar voor zover daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, die moet worden getoetst in het licht van de ter zake door het Grondwettelijk Hof vooropgezette principes.²⁷⁻²⁸

Het recht op toegang tot de rechter, zoals het onder meer is gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 van het EVRM, is niet absoluut en kan worden onderworpen aan beperkingen, onder meer wat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een beroep betreft, voor zover dergelijke beperkingen de essentie van dat recht niet aantasten en voor zover zij in een evenredige verhouding staan met een legitieme doelstelling. Het recht op toegang tot de rechter wordt geschonden indien de regeling ervan niet langer de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient, maar veeleer een soort barrière vormt die de rechtzoekende verhindert dat zijn geschil ten gronde door de bevoegde rechter wordt beoordeeld.²⁹

7.1.2. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van één of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed, of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag,³⁰ vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.³¹

²⁷ Vgl. adv.RvS 43.850/1/2/3/4 van 29 november 2007 en 3 en 4 december 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 2007 ‘houdende diverse bepalingen (I)’; adv.RvS 47.672/1 van 28 januari 2010 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende ongewijzigde vaststelling van gewestplanwijzigingen overeenkomstig artikel 7.4.1, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’; zie ook GwH 12 maart 1992, nr. 20/92, B.2.4; GwH 22 april 1993, nr. 33/93, B.2; GwH 15 juli 2000, nr. 89/2000, B.13 en B.14; GwH 4 december 2005, nr. 188/2005, B.5.6; GwH 28 maart 2007, nr. 51/2007, B.4.1; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.5.1.

²⁸ Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de doelstelling om rechtsonzekerheid, die het gevolg zou zijn van een arrest van de Raad van State, weg te nemen en om tijdverlies en de hoge kosten die het opnieuw goedkeuren van ruimtelijke uitvoeringsplannen met zich zou meebrengen te vermijden, alleszins niet volstond als verantwoording voor het verschil in behandeling dat een legislatieve validatie met zich meebrengt op vlak van de mogelijkheid tot inspraak van belanghebbenden. Zie: GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, B.10 en B.11.

²⁹ EHRM 27 juli 2006, *Efstathiou e.a. t. Griekenland*, § 24; EHRM 24 februari 2009, *L’Erablière ASBL t. België*, § 35; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.9.2.

³⁰ Met betrekking tot het mogelijke beïnvloeden van hangende rechtsgedingen, stelde de gemachtigde dat er “op dit moment geen andere rechtsgedingen gekend [zijn] die zouden worden beïnvloed door de validatie van het BVR van 19 januari 1999 [d]och wil dit niet zeggen dat dit niet mogelijk is.”

³¹ GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.1.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) toetst daarnaast of de beperking van juridische procedures de primaire doelstelling is geweest van de wetgeving.³² Zolang de legislatieve validatie niet uitdrukkelijk beoogde het recht op toegang tot de rechter te beperken, verhindert artikel 6 van het EVRM niet dat de wetgever hangende procedures beïnvloedt.³³ Het gegeven dat het verdere verloop van hangende procedures slechts beperkt wordt beïnvloed, is daarbij een indicator dat de beperking van de toegang tot de rechter niet de primaire doelstelling van de wetgever heeft uitgemaakt.³⁴ Ook wanneer de validatie erop gericht is een vormelijk gebrek in de regelgeving te remediëren dat door rechtzoekenden werd gebruikt als argument om de onwettigheid van deze regelgeving aan te voeren, aanvaardt het EHRM dat de primaire doelstelling van de wetgever er niet in bestond de toegang tot de rechter in te perken.³⁵

7.2. Daarmee samenhangend mogen wetsbepalingen in geen geval ertoe leiden dat rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan in het geding worden gebracht. Bepalingen die dat doel hebben, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij aan een categorie van personen het voordeel van rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden, ontfagen, wat door geen enkele omstandigheid kan worden verantwoord.³⁶

Het gezag van gewijsde van een rechterlijke uitspraak heeft echter niet tot gevolg dat de wet- of decreetgever daardoor verhinderd wordt om op te treden. Ook wanneer die beslissingen in kracht van rechterlijk gewijsde zijn gegaan, doen zij namelijk geen onaantastbaar recht ontstaan dat zou verhinderen dat een nieuwe beslissing kan worden genomen, steunend op de gevalideerde reglementaire bestuurshandeling.³⁷

8. In de memorie van toelichting worden de hiernavolgende uitzonderlijke omstandigheden en dwingende motieven van algemeen belang aangevoerd om de decretale validatie van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 te verantwoorden:

“17. Om tot een retroactieve validatie te kunnen overgaan, moet sprake zijn van ‘buitengewone/uitzonderlijke omstandigheden’ of ‘dwingende motieven van algemeen belang’³⁸ die de terugwerkende kracht van decretale validatie rechtvaardigen.³⁹

³² De gevolgen, de methode en het ogenblik van de inmenging van de wetgevende macht brengen daarbij het doel van deze inmenging aan het licht. Zie: EHRM 28 oktober 1999, *Zielinski en Pradal en Gonzalez e.a. t. Frankrijk*, § 58; EHRM 28 juni 2001, *Agoudimos en Cefallonian Sky Shipping Co t. Griekenland*, § 31.

³³ EHRM 11 juli 2006, *Milan Bogunovic t. Kroatië*.

³⁴ EHRM 23 oktober 1997, *National & Provincial Building Society Leeds Permanent Building Society t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 110 en 111.

³⁵ EHRM 27 mei 2004, *OGIS-Institut Stanislas t. Frankrijk*, §§ 69 en 70; EHRM 23 oktober 1997, *National & Provincial Building Society Leeds Permanent Building Society t. Verenigd Koninkrijk*, § 109.

³⁶ GwH 9 februari 2000, nr. 17/2000, B.3.3; GwH 3 december 2008, nr. 172/2008, B.15.

³⁷ GwH 7 december 1993, nr. 84/93, B.7; GwH 20 januari 1994, nr. 5/94, B.9.

³⁸ Voetnoot 8 van de memorie van toelichting: GwH 15 juli 1998, nr. 86/1998: “De aard van de in het geding zijnde beginselen vereist dat buitengewone omstandigheden die tussenkomst van de wetgever die, ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan fundamentele jurisdictionele waarborgen, verantwoorden.”; zie eveneens GwH 14 januari 1998, nr. 3/98; GwH 15 september 1999, nr. 97/99; GwH 3 maart 2004, nr. 30/04; GwH 24 november 2004, nr. 193/04; GwH 4 februari 2010, nr. 6/2010, overw. B.8.2; GwH 31 mei 2012, nr. 68/2012, overw. B.13.

³⁹ Voetnoot 9 van de memorie van toelichting: GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

Werden in het verleden reeds aanvaard als ‘buitengewone/uitzonderlijke omstandigheden’ of ‘dwingende motieven van algemeen belang’:

- Het oogmerk om de rechtszekerheid te herstellen die in het gedrang was gekomen als gevolg van een naderhand onwettig bevonden administratieve praktijk waarvan de geldigheid nooit ernstig werd betwist.⁴⁰
- De rechtszekerheid, het tijdsverlies en de hoge kosten te vermijden die het opnieuw goedkeuren van RUP's met zich mee zou brengen waarbij de publiciteitsvereisten van de plan-MER geschonden werd.⁴¹
- De omstandigheid dat de nietigverklaring van een ontwikkelingsplan het aan het betrokken gewest onmogelijk zou maken om ter zake nog een beleid te voeren, aangezien alle daarop gesteunde beslissingen op hun beurt onwettig zouden kunnen worden verklaard.⁴²

De thans voorliggende validatie voldoet zonder enige twijfel aan bovenvermelde criteria.

18. Aan de basis van de decretale validatie liggen buitengewone omstandigheden en dwingende motieven van algemeen belang. Eén en ander werd hoger reeds uiteengezet.

Het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 is een omvangrijk besluit met belangrijke bijstellingen en wijzigingen van Vlarem II. De geïmplementeerde algemene en sectorale milieunormen werden sinds hun inwerkingtreding op 1 mei 1999 25 jaar lang toegepast in tal van vergunnings- c.q. en meldingsdossiers in verschillende sectoren. Deze verleende vergunningen en de aktenames komen thans op de helling te staan. Bovendien ontstaat er voor toekomstige aanvragers een rechtvacuüm en rechtsonzekerheid waarbij een robuuste vergunningverlening in het gedrang komt. Tot slot treft deze problematiek inrichtingen over het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest.

In soortgelijke omstandigheden werd het gebruik van de techniek van de decretale validatie reeds aanvaard door het Grondwettelijk Hof. Dienaangaande kan verwezen worden naar de bestaande bijzondere validatie voor gewestplanwijzigingen die met schending van de adviesverplichting bij de afdeling wetgeving van de Raad van State tot stand gekomen zijn⁴³, het gewestelijk ontwikkelingsplan van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest of de Waalse gewestplannen die ten onrechte niet (overeenkomstig de geëigende procedure) voor advies aan de Afdeling Wetgeving de Raad van State waren voorgelegd.⁴⁴

⁴⁰ Voetnoot 10 van de memorie van toelichting: EHRM 10 november 2020, Vegotex International Belgique SA t. België, § 73.

⁴¹ Voetnoot 11 van de memorie van toelichting: Zie ook GwH 13 juli 2013, nr. 114/2013. Evenwel beantwoordde de gekozen techniek van de decretale validatie volgens het Grondwettelijk Hof in deze concrete zaak niet aan de voorwaarde van het ‘uiterste redmiddel’, zodat alsnog een vernietiging volgde.

⁴² Voetnoot 12 van de memorie van toelichting: GwH 28 maart 2007, nr. 51/2007; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010 en GwH 16 december 2010, nr. 139/2010, B.5.9.

⁴³ Voetnoot 13 van de memorie van toelichting: Art. 7.4.1 VCRO.

⁴⁴ Voetnoot 14 van de memorie van toelichting: GwH 28 maart 2007, nr. 51/2007 respectievelijk GwH 18 november 2010, nr. 131/2010 en GwH 16 december 2010, nr. 139/2010.

9.1. Zowel het Grondwettelijk Hof als het EHRM aanvaarden dat de doelstelling om rechtsonzekerheid tegen te gaan een uitzonderlijke omstandigheid kan uitmaken die het retroactief ingrijpen door de wetgever verantwoordt.⁴⁵ Een algemene bewering dat de validatie tegemoetkomt aan rechtsonzekerheid die is ontstaan door een gerechtelijke uitspraak, volstaat daarbij evenwel niet.⁴⁶⁻⁴⁷ Het is wel aannemelijk dat een buitentoepassingverklaring van een reglementaire bestuurshandeling op grond van artikel 159 van de Grondwet uit zijn aard een zekere rechtsonzekerheid met zich meebrengt.

Gevraagd om de verantwoording in het licht van de doelstelling de rechtszekerheid te herstellen nader te concretiseren, stelde de gemachtigde:

“Gelet op de jarenlange (ca. 25 jaar) toepassing van voormeld besluit en gelet op de draagwijdte ervan (+ 300 artikelen), is hier sprake van een onwettigheid die veel ruimere gevolgen dreigt te hebben, nu de territoriale toepassing niet beperkt is tot één deel van het grondgebied maar zich uitstrekt over het hele grondgebied van het Vlaamse gewest. Het besluit blijkt niet beperkt te zijn tot de invoering van geluidsnormen, maar omvat eveneens normen over biocides, dieren, opslag van mest, gevaarlijke stoffen, luchtverontreiniging, minerale producten, etc. Er zijn dus potentieel meerdere ‘sectoren’ die hierdoor getroffen worden.

Vooreerst stelt zich een evident probleem van rechtsonzekerheid voor uitbaters van inrichtingen uit de betrokken ‘sectoren’. De onwettigheid van het besluit van 19 januari 1999 kan ook gevolgen hebben voor inrichtingen die beschikken over ‘definitieve’ vergunningen, of over vergunningen verleend in eerste aanleg waartegen nooit administratief beroep ingesteld werd, nu de toepassing van art. 159 Gw zich ook uitstrekt tot die beslissingen. Minstens theoretisch impacteert de door de Raad van State na ca. 25 jaar toepassing vastgestelde onwettigheid dus ook deze bestaande ‘oudere’ vergunningen.

[...].”

9.2. Gelet op het feit dat de decretale validatie enkel betrekking heeft op het herstel van vormgebreken, lijkt de geboden verantwoording met betrekking tot de rechtszekerheid van reeds verleende en nog te verlenen vergunningen te kunnen worden aanvaard, niettegenstaande deze nog steeds vrij algemeen blijft en zonder meer op omzeggens elke legislatieve validatie van sectorale milieuvoorwaarden van VLAREM II zou kunnen worden toegepast.⁴⁸ Aangezien het Grondwettelijk Hof de toelaatbaarheid van het ingrijpen door de wetgever op hangende

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: EHRM 10 november 2020, *Vegotex International Belgique SA t. België*, § 73; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.2 tot B.10.4.

⁴⁶ Zoals in het reeds geciteerde advies 47.672/1 van 28 januari 2010 werd opgemerkt, is een dergelijke motivering “zo algemeen (...) dat ze op alle gevallen van vernietiging kan worden toegepast, en bijgevolg niet voor elk van de [te valideren gevallen] de elementen aangeeft welke specifiek voor dat geval de validatie verantwoorden.”

⁴⁷ Zie voor een kritiek op de idee van een *carte blanche* voor het invoeren van rechtszekerheid om de validatie te verantwoorden: S. VERSTRAELEN en P. POPELIER, “Legislatieve validatie na vormgebreken: formele eisen als waarborg of spelbreker?” in J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, 2016, Mechelen, Wolters Kluwer, 166.

⁴⁸ Er wordt daarbij wel het voorbehoud geformuleerd dat de remediëring van de miskennis van het *standstill*-beginsel inderdaad enkel gericht is op het toevoegen van formele motieven en de inhoud daarvan toetsbaar blijft, zoals bevestigd door de gemachtigde.

rechtsgedingen aan een hogere toetsingsintensiteit onderwerpt,⁴⁹ verdient het aanbeveling de memorie van toelichting aan te vullen met een concretere onderbouwing van de gevolgen van de rechtsonzekerheid die het ongewijzigd in het rechtsverkeer laten bestaan van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 met zich meebrengt.⁵⁰

B. *Het standstill-beginsel*

10. De vraag rijst of de decretale validatie van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999, ter remediëring van de voormelde onwettigheden, geen afbreuk doet aan het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt, bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁵¹ De opname van het *standstill*-beginsel in artikel 1.2.1, § 2, van het DABM verleent er in die context een specifieke juridische waarde aan.⁵²

De voormelde *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde overheid zou verbieden wijzigingen aan te brengen aan Vlarem II. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording wordt gegeven. Zij onts zegt de bevoegde overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.⁵³

10.1. De memorie van toelichting bevat een verantwoording in het licht van het *standstill*-beginsel voor het artikel 217 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999.

⁴⁹ Zie: B. MEEUSEN, *Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof*, 2024, Mechelen, Wolters Kluwer, 210, onder verwijzing naar GwH 12 mei 2010, nr. 55/2010, B.8.2.

⁵⁰ Vgl. bijvoorbeeld met de verantwoording in de memorie van toelichting bij het decreet van 17 juli 2020 ‘tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines’.

⁵¹ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; Vergelijk GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: “Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2; GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

⁵² *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746; RvS 19 november 2021, nr. 252.163.

⁵³ GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023; adv.RvS 72.683/1 van 30 december 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 mei 2023 ‘houdende wijzigingen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II, IC, ID en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’, opm. 6.1.

10.1.1. Daarbij wordt op algemene wijze aangevoerd dat er geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau voorligt omdat de validatie louter een eerder uitgevaardigde regeling bevestigt. Bij een buitentoepassingverklaring daarvan zou bovendien een aanzienlijke en plotse versoepeling van de regelgeving in tal van sectoren plaatsvinden.

Voor wat de overige bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 betreft, wordt verwezen naar de tabel in bijlage 1, waarin de overeenstemming met het *standstill*-beginsel per artikel wordt uiteengezet. De gemachtigde verduidelijkte daarover:

“Ja, het is de bedoeling deze bijlage ook te publiceren. De bijlage maakt deel uit van de memorie van toelichting. De toelichting bij artikel 217 van voorliggend besluit was te uitgebreid om in de tabel op te nemen. Dit staat ook zo vermeld in de memorie zelf in punt B.3. op pagina 11. Zowel de onderbouwing van artikel 217 in de tekst van de memorie zelf als de onderbouwing voor de overige artikels in de tabel bij de memorie zijn evenwaardig. Indien dit voor minder verwarring zou zorgen kan de tabel in het document zelf van de memorie van toelichting gevoegd worden i.p.v. als bijlage bij de memorie.”

10.1.2. Het Grondwettelijk Hof besloot reeds dat de decreetgever kon oordelen dat de decretale validatie van bestaande bepalingen, waardoor hij aldus een bestaande situatie in stand hield, geen afbreuk deed aan het *standstill*-beginsel.⁵⁴ Deze rechtspraak lijkt het Grondwettelijk Hof evenwel te nuanceren,⁵⁵ aangezien afhankelijk van de inhoudelijke draagwijdte van de gevalideerde normen en de temporele werkingssfeer van de validatie wel degelijk een aanzienlijke achteruitgang kan worden bewerkstelligd doordat belanghebbenden een vastgestelde onwettigheid niet langer in rechte kunnen aanwenden.

10.2. Aangezien het voorontwerp niets meer doet dan vormvereisten remediëren,⁵⁶ kan de verantwoording in het licht van het *standstill*-beginsel die thans in de memorie van toelichting en de tabel in bijlage 1 bij de memorie wordt gegeven, in voorkomend geval nog steeds voor de rechter worden ter discussie gesteld. Nu de validatie geen betrekking heeft op de inhoudelijke verenigbaarheid van het gevalideerde besluit met het *standstill*-beginsel heeft de afdeling Wetgeving niet onderzocht of die verantwoording inhoudelijk de verschillende bepalingen die door het gevalideerde besluit in VLAREM II worden ingevoerd kunnen schragen.

⁵⁴ GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.4.

⁵⁵ Zie: GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.3, waarin het Hof met betrekking tot de validatie van sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines aangaf: “Zonder dat dient te worden onderzocht of de bestreden bepaling het beschermingsniveau met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu in aanzienlijke mate zou verminderen, is zij verantwoord door de doelstellingen van algemeen belang vermeld in B.11.1 tot B.12.3 en B.21.1 tot B.21.8.”

⁵⁶ Opmerkingen 6.2.1 en 6.2.2.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

11. Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ bestaat uit wijzigingsbepalingen. Een wijzigingsbepaling is uitgewerkt zodra ze in werking treedt. De wijziging of vervanging van een wijzigingsbepaling die in werking is getreden, is in beginsel dan ook juridisch zinloos. Wanneer men een gewijzigde tekst andermaal wil wijzigen, moet men bijgevolg ingrijpen in de gewijzigde tekst zelf en niet in de wijzigingsbepaling.⁵⁷

In het licht daarvan zou twijfel kunnen rijzen over de mogelijkheid om wijzigingsbepalingen te valideren, en of het niet de door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 gewijzigde bepalingen zijn die moeten worden gevalideerd.⁵⁸

Niettegenstaande een wijzigingsbepaling vanaf haar inwerkingtreding niet langer kan worden gewijzigd, kan deze wel nog worden ingetrokken.⁵⁹ In dezelfde zin kan worden aanvaard dat het juridische statuut van wijzigingsbepalingen die hun uitwerking reeds hebben gekend wel nog kan worden gewijzigd middels de voorgenomen legislatieve validatie, minstens voor zover die validatie, zoals in het voorliggende geval, enkel gericht is op de remediëring van vormgebreken die aan het te valideren besluit zelf kleven en niet raakt aan de interne geldigheid van de bij dat besluit ingevoerde of gewijzigde bepalingen.

12. De geldigverklaring wordt vooreerst beperkt tot “het ontbreken van de vereiste motivering in het kader van het *standstill*-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu, dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet en artikel 1.2.1, § 2 van het [DABM]”. De zinsnede “artikel 23 van de Grondwet en” dient te worden geschrapt vermits het voorontwerp zich ertoe beperkt het in arrest nr. 249.746 vastgestelde vormgebrek, zijnde het ontbreken van de door artikel 1.2.1, § 2, van het DABM voorgeschreven afweging in het licht van onder meer het *standstill*-beginsel, te herstellen.

⁵⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 128 (hierna: *Handleiding wetgevingstechniek*), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁵⁸ Daarbij kan bijvoorbeeld worden opgemerkt dat bij de gelijkaardige legislatieve validatie middels artikel 5.4.15 van het DABM van afdeling 5.20.6 van VLAREM II, de tekst van afdeling 5.20.6 van VLAREM II zelf werd gevalideerd, en niet artikel 99 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek’, dat deze afdeling destijds heeft ingevoegd.

⁵⁹ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling 132.2, a). Voor een voorbeeld, zie: adv.RvS 71.716/1 van 18 juli 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 november 2022 ‘tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit nr. 530 van 31 maart 1987 tot wijziging van de arbeidsongevallenwetgeving’, opm. 4 en 5.

De geldigverklaring wordt voorts beperkt tot de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving met bijzondere redenen te omkleden. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, was echter wel degelijk voldaan aan de verplichting om de spoedeisendheid van die adviesaanvraag met bijzondere redenen te omkleden, maar werd deze door de afdeling Bestuursrechtspraak als ‘onvoldoende’ beoordeeld omwille van het feitelijke vervolg. De zinsnede “en tot de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving met bijzondere redenen te omkleden” dient, zoals de gemachtigde heeft gesuggereerd, te worden vervangen door “en tot het ontbreken van de vereiste spoedeisendheid om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving te vragen”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC