

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 september 1993 door de minister vice-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen", heeft op 26 oktober 1993 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de bepalingen van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen grotendeels te vervangen door een nieuwe regeling.

Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld laat het ontwerp in dat decreet van 2 juli 1981 alleen de bepalingen betreffende de milieuheffingen (artikelen 47 tot 47undecies) en het toezicht (artikelen 54 en 55) evenals de strafbepalingen (artikelen 56 tot 61) onverlet.

Bovendien is het volgens de memorie van toelichting "de bedoeling om (ook) deze bepalingen later, bij de inwerkingtreding van algemene bepalingen in het kaderdecreet milieuhygiëne, op te heffen".

Met de ontworpen regeling wordt inzonderheid de implementatie beoogd van de richtlijn 91/156/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, eensdeels, en van de richtlijn 91/689/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, anderdeels.

Tevens strekt het ontwerp ertoe in het interne recht van het Vlaamse Gewest de bepalingen op te nemen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende toezicht en

.../...

controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

2. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar decretale regelingen die zich kennelijk nog in het stadium van voorbereiding bevinden.

Zo is bijvoorbeeld in de ontworpen artikelen 7 en 27 van het decreet van 2 juli 1981 (artikel 3 van het ontwerp) sprake van een "decreet van ... houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid". In de ontworpen artikelen 8 en 9, § 6, wordt verwezen naar een "decreet van ... betreffende de milieubeleidsovereenkomsten" (1). Het ontworpen artikel 31, 7°, ten slotte verwijst naar een "decreet van ... betreffende de bodemsanering" (2).

De Raad van State kan zich uiteraard niet uitspreken over de bepalingen van het ontwerp waarin wordt verwezen naar die nog niet bestaande regelingen.

De Vlaamse Regering zal er overigens zorg moeten voor dragen dat de inwerkingtreding van de thans voorgelegde

(1) De Raad van State heeft op 1 juni 1993 het advies L. 22.285/8 gegeven over een voorontwerp van decreet "betreffende de milieubeleidsovereenkomsten".

(2) Een voorontwerp van decreet "betreffende de bodemsanering" werd onlangs aan de afdeling wetgeving voorgelegd (zaak L. 22.823/8).

ontworpen regeling en die van de regelingen waarnaar wordt verwezen op elkaar worden afgestemd.

3. In talrijke bepalingen van het ontwerp worden aan de Vlaamse Regering ruime opdrachten van verordenende bevoegdheid gegeven met betrekking tot als essentieel aan te merken onderdelen van de ontworpen regeling. Dat is inzonderheid het geval met de ontworpen artikelen 6, 9, § 6, 13, § 7, 14, § 2, 15, § 4, 17, tweede lid, 20, § 3, en 24 (artikel 3 van het ontwerp).

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de Gewestregering (zie de artikelen 19 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet te worden opgenomen. De grenzen van een bevoegdheidsopdracht aan de Regering dienen zo duidelijk mogelijk in het decreet te worden aangegeven, bij voorkeur door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt en door - op zijn minst in grote lijnen - te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

Het merendeel van de hiervoren vermelde bepalingen van het ontwerp, die er zich toe beperken aan de Gewestregering op te dragen "de nadere regels" vast te stellen - zonder enige precisering of concretisering -, voldoen helemaal niet aan de hiervoren vermelde vereisten.

.../...

Die opmerking geldt a fortiori voor de bepaling van artikel 24, § 2, luidens welke de nadere regels die de Vlaamse Regering kan vaststellen met betrekking tot de bijzondere afvalstoffen "kunnen ... afwijken" van de bepalingen van het ontworpen decreet.

De bedoelde bepalingen van het ontwerp behoren derhalve te worden aangevuld rekening houdend met de vorenstaande opmerking.

4. Het ontworpen decreet vervangt de artikelen 2 tot 37 die worden ingedeeld in de hoofdstukken I tot VIII van het decreet van 2 juli 1981 (artikel 3 van het ontwerp), het heft de artikelen 38 tot 46 van dat decreet op (artikel 4 van het ontwerp) en het behoudt, zoals eerder vermeld, hoofdstuk IX - Milieuheffingen van dat decreet dat de artikelen 47 tot 47undecies omvat.

De stellers van het ontwerp hebben blijkbaar uit het oog verloren dat in het decreet van 2 juli 1981 ook nog de artikelen 46bis tot 46octies waren opgenomen, namelijk in "afdeling 6 - Dierlijk afval" van hoofdstuk VIII, en dat die bepalingen - die niet worden opgeheven of vervangen door de ontworpen regeling - niet passen in de nieuwe indeling van het decreet van 2 juli 1981.

Er kan worden overwogen die bepalingen te integreren in het ontworpen hoofdstuk IV, hetzij in afdeling 5 van dat hoofdstuk, hetzij in een nieuwe afdeling 6.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 2.

Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Het opschrift van hoofdstuk I van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen wordt vervangen door het volgende opschrift :".

Artikel 3.Ontworpen artikel 2.

In de definitie van "afvalstoffencatalogus", die in 2° van het ontworpen artikel 2 van het decreet van 2 juli 1981 wordt opgenomen, schrappe men de woorden "niet limitatieve".

Volgens de memorie van toelichting bij deze bepaling wordt het vaststellen en aanpassen van de afvalstoffencatalogus aan de Vlaamse Regering opgedragen (zie het ontworpen artikel 3, § 1), eensdeels, omdat de lijst van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I bij de richtlijn 91/156/EEG behoren nog niet is goedgekeurd en, anderdeels, omdat de voornoemde richtlijn zelf voorziet in een periodieke "updating" van de Europese lijst, wat zou betekenen dat, bij ontstentenis van delegatie aan de Vlaamse

.../...

Regering, elke wijziging van de afvalstoffencatalogus aanleiding zou moeten geven tot een optreden van de decreetgever zelf.

Gelet op die toelichting, verdient het aanbeveling de woorden "overeenkomstig de geldende Europese voorschriften" op te nemen in het ontworpen artikel 3, § 1, van het decreet van 2 juli 1981, welke bepaling immers de bedoelde machtiging aan de Gewestregering bevat, eerder dan in de hier besproken definitie.

Ontworpen artikel 3.

In paragraaf 5, eerste lid, van het ontworpen artikel 3 worden onder de litterae a) tot l) de bijzondere afvalstoffen opgesomd bedoeld in paragraaf 3, 2°, van hetzelfde artikel.

In het derde lid van die paragraaf 5 wordt aan de Vlaamse Regering onder meer de bevoegdheid opgedragen om die bijzondere afvalstoffen nader te omschrijven.

Ondanks die bevoegdheidsopdracht wordt evenwel in het tweede lid van paragraaf 5 (in het ontworpen decreet zelf) de definitie gegeven van één van de twaalf vermelde bijzondere afvalstoffen, met name van de sub a) vermelde "afgewerkte olie".

Mede gelet op de passus van de memorie van toelichting luidens welke, wat de afgewerkte olie betreft,

.../...

het bestaande besluit van de Vlaamse Executieve van 25 juli 1985 moet worden aangepast aan de richtlijn 75/439/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, zoals gewijzigd bij de richtlijn 87/101/EEG, verdient het de voorkeur het tweede lid van paragraaf 5 te schrappen. Niet alleen is het opnemen van die ene definitie in het decreet zelf weinig consistent met de algemene bevoegdheidsopdracht die in het derde lid van paragraaf 5 aan de Vlaamse Regering wordt gegeven, maar bovendien dient het vanuit wetgevingstechnisch standpunt te worden afgeraden met een hogere norm (het decreet) een wijziging aan te brengen in een lagere norm (het voornoemde besluit van de Vlaamse Executieve), ook al gaat het in casu om een impliciete wijziging.

Ontworpen artikel 4.

1. Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Zijn geen afvalstoffen als bedoeld in dit decreet :".

2. De bepaling sub 2º van dit artikel, luidens welke radioactieve afvalstoffen geen afvalstoffen zijn als bedoeld in het ontworpen decreet, dient te worden geschrapt. Luidens artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals vervangen door de bijzondere wet van 16 juli 1993, is immers de federale overheid bevoegd

.../...

voor onder meer "de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval". Het komt derhalve het Vlaamse Gewest niet toe regelingen vast te stellen in verband met radioactieve afvalstoffen, zelfs niet om te bepalen dat die afvalstoffen er geen zijn als bedoeld in het ontworpen decreet (1). Dit geldt in casu des te meer, daar uit de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 4 blijkt dat de stellers van het ontwerp in de mogelijkheid hebben willen voorzien om "sectorale voorwaarden vast te stellen" die een weerslag kunnen hebben op de in dit artikel vermelde afvalstoffen.

Ontworpen artikel 6.

1. Luidens de inleidende zin van dit artikel "nemen de bevoegde overheden van het Vlaamse Gewest, elk in het kader van haar bevoegdheid, alle passende maatregelen of initiatieven ter bevordering van" de doelstellingen opgesomd in 1^o tot 4^o van het ontworpen artikel.

De aangehaalde regeling is dermate vaag en onbepaald, zowel wat haar subject (de bevoegde overheden van het Vlaamse Gewest) als haar object (alle passende maatregelen of initiatieven) betreft, dat ze niet als een echte - juridisch zinvolle - rechtsregel kan worden aangemerkt en, meer bepaald, niet bruikbaar is als toetssteen van de

(1) Op grond van een a contrario redenering zou men uit een dergelijke bepaling immers kunnen afleiden dat de decreetgever zich impliciet het recht toeëigent om te beslissen dat radioactief afval wel behoort tot de in het ontworpen decreet bedoelde afvalstoffen.

wettigheid van maatregelen die op grond ervan zouden worden genomen.

De ontworpen bepaling dient derwijze te worden omgewerkt dat duidelijk tot uiting komt welke "overheden van het Vlaamse Gewest" worden bedoeld en welke de "maatregelen en initiatieven" zijn die deze overheden kunnen nemen.

Voor zover met de uitdrukking "alle passende maatregelen" ook "verordeningen" zouden bedoeld zijn, kan overigens worden verwezen naar de algemene opmerking 3. Bovendien moet de aandacht erop worden gevestigd dat inzonderheid de bepaling van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan in de weg staat dat verordenende bevoegdheid zou worden toegekend aan andere "overheden" dan de Gewestregering.

2. Wat inzonderheid de in 2° van het ontworpen artikel 6 vermelde doelstelling betreft (de ontwikkeling en het op de markt brengen van produkten die dusdanig zijn ontworpen dat de fabricage, het gebruik en de verwijdering ervan bijdragen tot een vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen en de schadelijkheid ervan en van het gevaar voor verontreiniging), moet erop worden gewezen dat artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals vervangen door de bijzondere wet van 16 juli 1993, het vaststellen van inzonderheid milieu-

.../...

hygiënische produktnormen aan de bevoegdheid van de Gewesten heeft onttrokken.

Als produktnormen in de zin van die bijzondere wetsbepaling moeten worden aangemerkt "normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken (en) het etiketteren van produkten" (Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 17).

In de mate dat de bepalingen van het ontworpen artikel 6, 2°, verband houden met de aldus gedefinieerde milieuhygiënische produktnormen, gaan die bepalingen derhalve de bevoegdheid van het Gewest te buiten.

Ontworpen artikel 7.

Wat betreft de verwijzing, in paragraaf 1 van dit artikel, naar "initiatieven en maatregelen als bedoeld in artikel 6", kan worden verwezen naar de opmerking 1. bij het ontworpen artikel 6.

Ontworpen artikel 8.

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel kan de Vlaamse Regering ... milieubeleidsovereenkomsten sluiten als bedoeld

.../...

in het decreet van ... betreffende de milieubeleidsovereenkomsten (1).

Met betrekking tot die bepaling verwijst de Raad van State naar het advies L. 22.285/8 dat hij op 1 juni 1993 heeft gegeven over een voorontwerp van decreet "betreffende de milieubeleidsovereenkomsten", in welk advies, met verwijzing naar het voorstel dat de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur is geworden, voorbehoud werd gemaakt onder meer omtrent de bevoegdheid van het Gewest om milieubeleidsovereenkomsten te sluiten die betrekking zouden hebben op produktnormen.

2. Luidens paragraaf 2 van het ontworpen artikel 8

"(sluit) de Vlaamse Regering ... met de Staat en/of met het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de (lees : tot) hervorming der instellingen met het oog op

- 1° het coördineren van het gewestelijk afvalstoffenbeleid met het federaal beleid inzake het vaststellen van produktnormen ... en inzake de milieutaksen ...;
- 2° het invoeren van een gemeenschappelijk stelsel van toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen van het ene naar het andere Gewest".

(1) Zie, wat de verwijzing betreft naar een decretale regeling die nog niet bestaat, de algemene opmerking 2.

Er dient met betrekking tot die regeling vooreerst te worden opgeworpen dat artikel 6, § 4, 1^o, en § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993, voorschrijft, eensdeels, dat de Gewestregeringen "worden betrokken" bij het ontwerpen van federale regelingen inzake produktnormen en, anderdeels, dat de federale overheid en de betrokken Gewestregeringen "in overleg" de wijze bepalen waarop het beleid inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen kan worden gecoördineerd.

In de mate dat met paragraaf 2 van het ontworpen artikel 8 zou worden beoogd de betrokkenheid en het overleg waarvan sprake is in die bijzondere wetsbepalingen, te vervangen door samenwerkingsakkoorden welke de Vlaamse Regering verplicht wordt te sluiten met de federale overheid en de andere Gewesten - en in de memorie van toelichting kan voor die interpretatie steun worden gevonden (1) -, moet worden opgemerkt dat het de decreetgever niet toekomt een eigen regeling op basis van samenwerkingsakkoorden te substitueren aan de door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegde regelingen inzake betrokkenheid en overleg. Overigens is het, gelet op de onderlinge autonomie van de Staat en van de Gewesten, evident dat de Vlaamse gewestwetgever de Staat en de andere Gewesten niet kan verplichten samenwerkingsakkoorden te sluiten.

(1) In de toelichting bij artikel 8, § 2, 1^o, wordt in verband met het voorschrift van artikel 6, § 4, 1^o, van de bijzondere wet, dat de betrokkenheid van de Gewestregeringen bij het ontwerpen van de produktnormen oplegt, gesteld dat "de (bedoelde) samenwerkingsakkoorden ... een aangewezen instrument (zijn) om de noodzakelijke coördinatie tot stand te brengen".

Vervolgens moet erop worden gewezen dat de ontworpen regeling, in zoverre ze de Vlaamse Regering verplicht (of bij voorbaat machtigt) om samenwerkingsakkoorden te sluiten, niet bestaanbaar is met de bepalingen van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidens welke de samenwerkingsakkoorden worden gesloten door de bevoegde overheid (lees : het uitvoerend orgaan van de betrokken overheden) (1) en de akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld of die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, de "instemming" bij decreet behoeven, welke instemming per definitie betrekking heeft op de concrete inhoud van een gesloten akkoord.

Uit het vorenstaande volgt dat paragraaf 2 van het ontworpen artikel 8 uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Ontworpen artikel 9.

1. Men vervange in het eerste lid van paragraaf 2 van dit artikel de woorden "dat door de consument wordt afgedankt" door "waarvan de consument zich ontdoet".

(1) Parl. St., Kamer, 516/1 - 1988, p. 30; Parl. St., Senaat, 405-2 (B.Z. 1988), p. 47; en A. Alen en P. Peeters, België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel, in T.B.P., 1989, Speciaal nummer, p. 132.

2. Wat paragraaf 6 van dit artikel betreft, kan worden verwezen naar de algemene opmerkingen 2 en 3.

Ontworpen artikel 10.

Paragraaf 1 van dit artikel draagt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid op om "voorwaarden inzake samenstelling en/of gebruik" vast te stellen waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als secundaire grondstoffen te mogen worden gebruikt (eerste lid) en om voor deze stoffen "een gebruikscertificaat in (te) voeren dat hun conformiteit met de gestelde (milieuhygiënische) voorwaarden attesteert" (derde lid).

Met betrekking tot die bepalingen kan het volstaan te verwijzen naar de passus uit het verslag van de bevoegde Kamercommissie over het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur is geworden (Parl. St., Kamer, 1063/7 - 92/93, p. 36), luidens welke onder meer "het vaststellen van normen waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als secundaire grondstoffen te kunnen worden aangewend in produktieprocessen of bij andere nuttige toepassingen, ... tot de exclusieve bevoegdheid van de Gewesten inzake afvalstoffenbeleid behoort, en geen produktnormen zijn in de zin van de bijzondere wet" (1).

(1) Die interpretatie van de rapporteur van de bevoegde Kamercommissie werd uitdrukkelijk bevestigd door de Eerste Minister (Parl. St., Kamer, 1063/7 - 92-93, p. 44).

Ontworpen artikel 13.

Uit het ontworpen artikel 31, 15°, kan worden afgeleid dat de erkenning waarvan sprake is in paragraaf 2 van het onderhavige artikel zal worden verleend "door de bevoegde Minister" (lees : door de Vlaamse Regering).

Duidelijkheidshalve schrijve men in fine van de eerste volzin van paragraaf 2 dan ook : "zijn onderworpen aan een door de Vlaamse Regering te verlenen erkenning".

Ontworpen artikel 14.

1. De eerste volzin van paragraaf 3 van dit artikel, welke een herhaling is van het bepaalde in paragraaf 1, dient te worden weggelaten.

2. De resterende bepaling van paragraaf 3 strekt ertoe de burgemeester, de arrondissementscommissaris en de gouverneur te machtigen om "prestaties ... die nodig zijn voor de normale werking van de diensten die met het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen zijn belast, evenals het nodige materieel hiervoor" op te eisen.

In een advies L. 15.650/9 van 14 mei 1984 met betrekking tot een analoge bepaling in een ontwerp van afvalstoffendecreet van het Waalse Gewest, heeft de Raad van State geoordeeld dat de Gewesten niet bevoegd kunnen worden

.../...

geacht om de opeising te regelen (1). In dat advies werd er onder meer op gewezen dat de opeising een maatregel is die slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan worden genomen en dat de bestaanbaarheid ervan met inzonderheid artikel 11 van de Grondwet, dat het recht op eigendom waarborgt, betwistbaar is. Uit de omstandigheid dat de bijzondere wetgever van 8 augustus 1980 het noodzakelijk heeft geacht de bepaling van artikel 79, § 1, in verband met de onteigeningsbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten in de bijzondere wet op te nemen (en hij dus heeft geoordeeld dat een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet ter zake niet kon volstaan) en uit het ontbreken van een analoge bepaling inzake de opeising, moet volgens dat advies worden afgeleid dat het de decreetgever niet toekomt opeisingen mogelijk te maken.

Gelet op de wijziging welke de meervernoemde bijzondere wet van 16 juli 1993 heeft aangebracht in artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, komt die problematiek evenwel in een ander licht te staan. Die wijziging komt er immers op neer dat het verbod voor de Gemeenschappen en de Gewesten om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden te betreden wordt afgezwakt, in die zin dat het niet geldt in de mate dat de Gemeenschappen of de Gewesten zich kunnen beroepen op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet. Dat betekent dus dat het decreet een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid kan regelen indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de

(1) Doc. C.R.W. 113 (1983-1984), nr. 1, pp. 54-55.

bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels.

Voor zover voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet, lijkt derhalve te moeten worden aangenomen dat de decreetgever voortaan ook regelingen inzake de opeising zal kunnen vaststellen.

Ontworpen artikel 15.

1. Men vervange in paragraaf 1 duidelijkheidshalve het woord "afvalstoffen" door "huishoudelijke afvalstoffen".

2. Wat het bepaalde in paragraaf 4 betreft, luidens hetwelk de Vlaamse Regering de voorwaarden vaststelt waaronder de gemeenten en verenigingen van gemeenten bedoeld in paragraaf 3 recht hebben op een financiële tussenkomst ten laste van het Fonds voor de Preventie en de Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.

Overigens moet die bepaling derwijze worden geformuleerd dat in het decreet zelf rechtstreeks het recht op financiële tussenkomst wordt gevestigd, en niet onrecht-

.../...

streeks via een opdracht aan de Vlaamse Regering om ter zake de toekenningsvoorwaarden vast te stellen.

Ontworpen artikel 16.

Ter wille van de overeenstemming met de terminologie gehanteerd in artikel 14 van de richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd door de richtlijn 91/156/EEG, vervange men in de paragrafen 1 en 2 van dit artikel telkens de woorden "onder meer de aard, herkomst, samenstelling, hoeveelheid en nuttige toepassings- of verwijderingswijze van de afvalstoffen" door "hoeveelheid, aard, oorsprong en waar van toepassing bestemming, frequentie van de inzameling, wijze van vervoer en wijze van behandeling van de afvalstoffen".

Ontworpen artikel 21.

Men redigere dit artikel als volgt :

"Art. 21. De bepalingen van de afdelingen 1 en 3 van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de gevaarlijke afvalstoffen voor zover er in deze afdeling niet uitdrukkelijk wordt van afgeweken".

.../...

Ontworpen artikel 25.

Dit artikel draagt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid op om de invoer en de uitvoer van afvalstoffen te verbieden of te reglementeren en ter zake alle vereiste maatregelen te nemen om te voldoen aan internationaalrechtelijke verplichtingen. Met betrekking tot die bepaling dient de aandacht erop te worden gevestigd dat artikel 6, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals vervangen door de bijzondere wet van 16 juli 1993, voorschrijft dat de federale overheid en de betrokken Gewestregeringen in overleg de wijze moeten bepalen waarop het beleid inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen kan worden gecoördineerd.

De maatregelen welke de Vlaamse Regering op grond van het ontworpen artikel 25 - met ingang van 7 mei 1994 (1) - zal treffen, zullen derhalve moeten passen in dat in overleg vastgesteld gecoördineerd beleid.

(1) Luidens artikel 128, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 treden de bepalingen van de bijzondere wet waarbij aan de Gewesten de bevoegdheid wordt toegewezen om regelingen vast te stellen inzake de in- en uitvoer van afvalstoffen pas op die datum in werking.

Ontworpen artikel 28.

1. Luidens paragraaf 2 van dit artikel worden de ontwerpen van sectorale uitvoeringsplannen voor een termijn van twee maanden ter inzage gelegd bij de gemeenten en bij de OVAM en kan iedereen zijn bezwaren of opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van de OVAM.

Paragraaf 4 bepaalt weliswaar dat de Vlaamse Regering de bedoelde uitvoeringsplannen vaststelt "rekening houdend met ... de ingediende bezwaren of opmerkingen", doch houdt verder geen regeling in met betrekking tot de wijze waarop de eventueel ingediende bezwaren en opmerkingen worden onderzocht en beantwoord. Alleen wanneer de uitvoeringsplannen de adviezen van de MINA-raad of van de SERV niet "volgen", moet daaromtrent in een "verslag" verantwoording worden verstrekt.

De ontworpen regeling behoort op dat punt te worden aangevuld.

2. Luidens paragraaf 7 zijn de bepalingen van de sectorale uitvoeringsplannen "bindend", behoudens uitdrukkelijk andersluidende bepaling, in welk geval de plannen "indicatief" zijn.

Uit het voorschrift luidens hetwelk van de indicatieve bepalingen slechts kan worden afgeweken indien daarvoor "redenen (voorhanden) zijn", lijkt te moeten worden

.../...

afgeleid dat ook die zogenaamde "indicatieve" bepalingen een zekere bindende waarde hebben. Het ontwerp is op dat punt aan verduidelijking toe.

Wat de bepaling betreft luidens welke van de bindende bepalingen (door de Vlaamse Regering ?) afwijkingen kunnen worden toegestaan "wanneer daarvoor gewichtige redenen zijn en mits behoorlijke motivering", moet vooreerst worden opgemerkt dat in het ontworpen decreet nauwkeuriger moet worden aangegeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de bedoelde afwijkingen kunnen worden toegestaan. Vervolgens moet erop worden gewezen dat, in de hypothese dat de bedoelde beslissingen tot afwijking individuele beslissingen zijn in de zin van artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, er voor de decreetgever slechts grond is om ter zake van de motivering van die beslissingen regelend op te treden als bedoeld wordt een verderreikende motiveringsverplichting op te leggen dan die welke volgt uit de voornoemde wet. Ook op dat punt dient de ontworpen regeling te worden verduidelijkt.

Ontworpen artikel 29.

Men vervange in het eerste lid van dit artikel de verwijzing naar "artikel 10 van dit decreet" door een verwijzing naar "artikel 11".

.../...

Ontworpen artikel 30.

Dit artikel beperkt zich ertoe het bestaan van de OVAM te bevestigen en te bepalen dat het gaat om een instelling als bedoeld in categorie A van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, met andere woorden een gepersonaliseerd bestuur dat onderworpen is aan het hiërarchisch gezag van de Vlaamse Regering.

Volledigheidshalve zou het ontworpen artikel moeten worden aangevuld met de bepalingen in verband met het statuut van de instelling, de benoeming van de leidende ambtenaren en de vaststelling van hun administratief en geldelijk statuut, welke thans zijn opgenomen in artikel 12, §§ 3 en 4, van het decreet van 2 juli 1981.

Ontworpen artikel 31.

1. In 11° van dit artikel dient te worden verwezen naar "artikel 16, § 2" in plaats van naar "artikel 16, § 1".

2. In 15° vervange men de woorden "bevoegde minister" door "Vlaamse Regering".

.../...

Ontworpen artikel 34.

Wat de in dit artikel bedoelde "databank voor afvalstoffen" betreft, wordt, meer bepaald in verband met de bevoegdheid van het Gewest om ter zake van de verwerking van persoonsgegevens regelend op te treden, verwezen naar het advies dat de Raad van State op 28 november 1990 heeft gegeven over een voorontwerp van wet dat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is geworden (Parl. St., Kamer, 1610/1 - 90/91, p. 51).

In dat advies wordt meer bepaald gesteld wat volgt :

"Het is ... de taak van de nationale wetgever om in alle aangelegenheden, ook die welke tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren, alle maatregelen te nemen die hij noodzakelijk of gewoon nuttig acht voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen de inbreuken die erop zouden worden gemaakt door de verwerking van persoonsgegevens.

Een decreet of een ordonnantie kan weliswaar voorschrijven dat bepaalde gegevens die verband houden met de uitoefening van de Gemeenschaps- of de Gewestbevoegdheden in manuele bestanden worden geregistreerd of automatisch worden verwerkt. Bij een decreet of een ordonnantie kan, zoals het ontworpen artikel 16, § 3, 1^o, bepaalt, "de geautomatiseerde verwerking worden ingesteld". In dat geval kan de Gemeenschap of het Gewest houder zijn van een bestand voor eigen behoeften; ze kunnen ook aan anderen - natuurlijke personen of rechtspersonen - voorschrijven die bestanden samen te stellen.

Een decreet of een ordonnantie kan echter niet voorschrijven dat bepaalde delicate gegevens waarvan de verwerking in principe verboden is, toch automatisch

.../...

kunnen worden verwerkt of in een manueel bestand kunnen worden geregistreerd voor doeleinden waarvoor alleen het decreet of de ordonnantie een machtiging zou kunnen verlenen.

Het komt weliswaar aan de Gemeenschap of het Gewest toe om zo'n geautomatiseerde verwerking te organiseren op het gebied van hun bevoegdheden, maar het is niet hun taak om controle uit te oefenen over de "persoonsgegevens met betrekking tot het ras, de etnische afstamming, het seksueel gedrag of de overtuiging of activiteit op politiek, levensbeschouwelijk of godsdienstig gebied, het lidmaatschap van een vakbond of ziekenfonds" van de burgers, ofwel door het gebruik ervan toe te staan, ofwel door de door de wet vastgestelde verbodsbepalingen te behouden. De nationale wetgever kan in elk geval met een gewone wet geen delegatie verlenen aan de Gemeenschaps- of de Gewestwetgever om de verbodsbepalingen op te heffen die hij oplegt met de bedoeling de persoonlijke levenssfeer te beschermen".

Ontworpen artikel 35.

Luidens paragraaf 2 van dit artikel kan de OVAM de onroerende goederen verwerven die ze voor de uitvoering van haar taak nodig heeft, "zo nodig door onteigening ten algemenen nutte".

In verband met die bepaling dient te worden verwezen naar het arrest nr. 3/89 van 2 februari 1989 van het Arbitragehof waarin het Hof overwoog :

"(dat) hoewel artikel 79, § 1, van de bijzondere wet enkel de door de Executieven benaarstigde onteigeningen ten algemenen nutte voorziet, ... uit de economie van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en uit de algemene opzet van de staatshervorming (volgt) dat die bepaling zo moet worden begrepen dat de Executieven

.../...

tevens gerechtigd zijn - en de decreetgever dus ook gerechtigd is de Executieven daartoe te machtigen - andere rechtspersonen tot onteigening inzake gewest- of gemeenschapsaangelegenheden te machtigen;

(doch dat) in elke hypothese ... het verlenen van de machtiging afhankelijk (wordt) gesteld van het vermogen van de Executieve om, geval per geval, de noodzakelijkheid te beoordelen van de verkrijging door de ondergeschikte besturen van de onroerende goederen waarvan de onteigening wordt beoogd" (considerans 2.B.5.).

Overeenkomstig die rechtspraak behoort de aangehaalde bepaling van paragraaf 2 te worden vervangen door een bepaling die aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleent om de OVAM te machtigen tot onteigening in de gevallen waarin zij oordeelt dat het verkrijgen van de betrokken goederen noodzakelijk is in het algemeen belang.

Artikel 9.

Dit artikel strekt ertoe het niet-naleven van de verplichtingen opgelegd door de verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen te beteugelen met de strafrechtelijke sancties bepaald in artikel 56 van het decreet van 2 juli 1981.

Er dient in dat verband te worden opgemerkt dat het een fundamenteel rechtsbeginsel van het strafrecht is dat de misdrijven duidelijk omschreven moeten zijn : er mag in hoofde van de rechtsonderhorige geen twijfel bestaan over de bedoeling van de bevoegde wetgever om bepaalde gedragingen als misdrijf te kwalificeren en als zodanig strafbaar te stellen. Het systeem waarbij een EG-instelling verbods- en

.../...

gebodsbepalingen rechtstreeks van toepassing maakt in de nationale rechtsorden terwijl de nationale overheden de naleving van die bepalingen beogen te verzekeren door strafrechtelijke sancties, brengt moeilijkheden mee wat betreft de ondubbelzinnige kwalificatie van bepaalde gedragingen als strafbare misdrijven.

Opdat de ontworpen bepaling derhalve in overeenstemming zou zijn met artikel 9 van de Grondwet en met artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, moet de decreetgever met grote nauwkeurigheid de gebods- en verbodsbepalingen van de verordening (EEG) nr. 259/93 aanwijzen waarvan de overtreding als misdrijf strafbaar zal zijn.

Dit dient bij voorkeur in het decreet zelf te gebeuren, doch kan desnoods aan het executief orgaan worden opgedragen op voorwaarde dat dit orgaan nauwkeurig de bedoelde gebods- en verbodsbepalingen aanwijst.

Rekening houdend met het vorenstaande, kan worden voorgesteld artikel 9 als volgt te redigeren :

"Art. 9. Artikel 56 van hetzelfde decreet wordt aangevuld als volgt :

"3° hij die zich schuldig maakt aan sluikhandel als bedoeld in artikel 26, lid 1, van de verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende toezicht en controle op de overbrenging van

.../...

afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap;

- 4° hij die de overige, door de Vlaamse Regering aangewezen verplichtingen overtreedt die ter zake van de in- en uitvoer zijn voorgeschreven door de voormelde verordening".

Artikelen 11 en 12.

Deze artikelen, die de gedeeltelijke opheffing beogen van de wetten van 9 juli 1984 en 22 juli 1974, dienen niet te worden geformuleerd als bepalingen tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981, maar behoren als autonome bepalingen in het onderhavige ontwerp te worden opgenomen.

Voorgesteld wordt de opheffing van de artikelen 64 en 66 van het decreet van 2 juli 1981 welke thans impliciet volgt uit de artikelen 11 en 12 van het ontwerp, samen met de uitdrukkelijke opheffing van artikel 67 van het decreet welke het voorwerp is van artikel 13, te regelen in artikel 11 van het ontwerp en de gedeeltelijke opheffing van de wetten van 22 juli 1974 en 9 juli 1984 te regelen in artikel 12.

Die artikelen kunnen als volgt worden geredigeerd :

"Art. 11. De artikelen 64, 66 en 67 van hetzelfde decreet worden opgeheven".

.../...

"Art. 12. Opgeheven worden, wat het Vlaamse Gewest betreft :

- 1° de wet van 22 juli 1974 op de giftige afval, met uitzondering evenwel van artikel 7;
- 2° de wet van 9 juli 1984 betreffende de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen, wat de bepalingen betreffende de invoer en de uitvoer betreft".

Artikel 14 van het ontwerp dient dan te worden vernummerd tot artikel 13.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: M. VAN DAMME,	
de Heren	: J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.