

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 april 1995 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval", heeft op 12 april 1995 het volgend advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Vlaamse regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Vlaamse Raad krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Vlaamse regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Vlaamse regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven wordt aangevoerd wat volgt :

"Gezien de schorsing van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1993 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval, en de vernietiging van het KB dd. 16 december 1992 van de federale overheid door de Raad van State, is er thans in het Vlaamse Gewest een juridisch vacuüm wat betreft de ophaling, verwerking en verwijdering van dierlijk afval. Derhalve moet deze aangelegenheid spoedig worden geregeld door een nieuw besluit".

*

* *

.../...

Binnen de korte tijd die hem is toegemeten, bepaalt de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt in hoofdzaak de omzetting in het interne recht van sommige bepalingen van de richtlijn 90/667/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afvallen, voor het in de handel brengen van dierlijke afvallen en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG. Het ontworpen besluit zal in de plaats komen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1993 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval, waarvan de tenuitvoerlegging door de afdeling administratie van de Raad van State werd geschorst bij arrest nr. 51.984 van 6 maart 1995.

2. Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond, eensdeels, in de artikelen 25 tot 28 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, en, anderdeels, in artikel 44 van hetzelfde decreet, wat de artikelen 19, §§ 1 en 3, 20 en 21 van het ontwerp betreft.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Omtrent het vraagstuk van de respectieve bevoegdheden van de Staat en van de Gewesten op het gebied van de verwijdering en de verwerking van dierlijk afval is thans bij de afdeling administratie van de Raad van State een beroep aanhangig van de Belgische Staat tot nietigverklaring van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1993 (zaak aanhangig onder nr. A. 54.506/X-4733). Het beroep in kwestie voert onder meer de schending aan van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Gelet op het bestaan van dit geschil komt het niet aan de afdeling wetgeving toe om zich over die bevoegdheidsvraagstukken uit te spreken.

Het is onder het uitdrukkelijk voorbehoud van die opmerking dat dit advies verder wordt gegeven.

2. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die ongetwijfeld financiële repercussies hebben. Dat is inzonderheid het geval met artikel 5, § 1, derde lid, en § 2, welke bepalingen betrekking hebben op de uitbetaling van de tegemoetkoming door het Fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur, met de artikelen 19, §§ 2 en 3, II, 6^o, 20 en 21 welke betrekking hebben op de kosten van de dossierbehandeling door de Openbare Afvalstoffenmaatschappij, en de artikelen 22 tot 25 die betrek-

.../...

king hebben op de oprichting, de samenstelling en de taken van een adviescommissie.

2.1. Overeenkomstig de artikelen 8, § 1, 1^o, en 10, § 1, 1^o, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole, moeten de ontwerpen van besluiten die de diensten van de Vlaamse regering betreffen en waardoor ofwel de ontvangsten ofwel de uitgaven kunnen worden beïnvloed, voor gemotiveerd advies aan de inspectie van Financiën en voor gemotiveerd akkoord aan de Vlaamse minister bevoegd voor begroting worden voorgelegd. Luidens artikel 1, § 1, 1^o, juncto artikel 2 van hetzelfde besluit, moeten onder diensten van de Vlaamse regering worden verstaan alle diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met uitsluiting van die welke een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. Het Fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur, dat luidens artikel 2 van het decreet van 23 januari 1991 als een gewestdienst met afzonderlijk beheer werd opgericht, alsmede de adviescommissie bedoeld in artikel 25 van het ontwerp, moeten worden beschouwd als diensten van de Vlaamse regering. Daaruit volgt dat met name bepalingen zoals deze van de artikelen 5, § 1, derde lid, en § 2, en 22 tot 25 van het ontwerp, aan het gemotiveerd advies van de inspectie van Financiën en aan het gemotiveerd akkoord van de bevoegde minister van begroting moeten worden voorgelegd.

2.2. Daargelaten de vraag of voor het instellen van een retributie ten voordele van de OVAM een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in het decreet van 2 juli 1981, moet worden vastgesteld dat voor de bepalingen van de

.../...

artikelen 19 tot 21 ook het advies van de inspectie van Financiën moest worden ingewonnen.

Luidens artikel 38 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, is de Openbare Afvalstoffenmaatschappij immers een instelling met rechtspersoonlijkheid, die is opgenomen in artikel 1, littera A, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (1). Met toepassing van artikel 8, tweede lid, van deze wet, en de artikelen 5, 1^o, en 6, van het koninklijk besluit van 8 april 1954 ter regeling van de modaliteiten van controle vanwege de inspecteurs van Financiën op sommige instellingen van openbaar nut moeten de ontwerpen van besluiten, die de ontvangsten of de uitgaven van een organisme van categorie A beïnvloeden, aan het advies van de inspectie van Financiën worden onderworpen. Blijkens de verklaringen van de gemachtigde van de regering is zulks niet gebeurd.

2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat voor de artikelen 5, § 1, derde lid, en § 2, 19, § 2, en 20 tot 25 niet voldaan is aan de voorgeschreven begrotingsformaliteiten.

(1) Krachtens artikel 2, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 juli 1981 houdende vaststelling van de statuten van de "Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest" is die maatschappij onderworpen aan de regels die bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige organismen van openbaar nut zijn opgelegd aan de instelling bedoeld in artikel 1, littera A, van die wet.

3. Binnen het korte tijdsbestek dat hem voor het uitbrengen van dit advies is gelaten, is het de Raad van State niet mogelijk om na te gaan of de richtlijn 90/667/EEG op een voldoende wijze is geïmplementeerd in de interne rechtsorde, althans wat de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest betreft. In elk geval dient ermee te worden rekening gehouden dat sommige bepalingen van de betrokken richtlijn reeds zijn geïmplementeerd in het ontwerp van besluit L. 23.999/8 "houdende algemene en sectoriële bepalingen" waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 3 februari 1995 advies heeft uitgebracht.

Bovendien moet worden opgemerkt dat de richtlijn 90/667/EEG inmiddels werd gewijzigd door de richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992. Met de door deze laatste richtlijn aangebrachte wijzigingen werd, volgens de verklaringen van de gemachtigde, alsnog geen rekening gehouden bij de redactie van het ontwerp.

De regering zal er tevens moeten op toezien dat de ontworpen regeling verenigbaar is met de bestaande wets- en reglementsbeoordelingen inzake afvalstoffen in het algemeen.

4. In een aantal artikelen van het ontwerp wordt aan de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu in vage en ruime bewoordingen telkens de bevoegdheid verleend om "nadere regelen vast te stellen" (artikelen 2, 11°, 4, § 3, tweede lid, § 4, eerste lid, en § 6, laatste lid, 5, § 3, 7, 4°, laatste lid, 8, tweede lid, 11, tweede lid, 12, laatste lid, 13, laatste lid, 14, § 2, 20, § 2, en 23, tweede lid).

.../...

Subdelegatie door de Vlaamse regering aan één van haar leden is, ook wanneer het verordeningsbevoegdheid betreft, weliswaar verenigbaar met artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met dien verstande echter dat het enkel kan gaan over regelingen van zeer bijkomstige aard. Een machtiging zoals bijvoorbeeld deze van artikel 2, 11°, van het ontwerp, die de minister van Leefmilieu de mogelijkheid biedt om een essentieel element van de regeling, met name het toepassingsgebied ervan, te bepalen, kan bezwaarlijk als "bijkomstig" worden gekwalificeerd.

In elk geval zal de regering er op moeten toezien dat de delegaties nauwkeuriger worden afgebakend onder meer door in de betrokken bepalingen de criteria aan te duiden op grond waarvan de delegaties kunnen worden uitgeoefend.

5. Herhaaldelijk wordt in het ontwerp bij de verwijzing naar een andere regeling, ook verwezen naar de wijzigingen die deze regeling onderging (zie bijvoorbeeld de artikelen 19, § 3, III, 5°, 20, § 3 en 26 van het ontwerp). Een uitdrukkelijke vermelding van die wijzigingen duidt op de wil van de Vlaamse regering om de verwijzing bewust beperkt te houden tot de regeling zoals die bestaat op het ogenblik van de totstandkoming van het besluit. Tenzij dit de bedoeling is, wordt de melding van de wijzigende teksten dan ook beter achterwege gelaten.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Aanhef.

1. In het eerste lid dient tevens melding gemaakt te worden van de wijzigende richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992.

2. Het tweede lid biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp en moet worden geschrapt.

3. In het derde lid, dat het tweede lid wordt, schrappe men de woorden "bij het decreet van 25 juni 1992 en".

Bepalend gedeelte.Artikel 4.

1. Het ontwerp stelt een meldingsplicht in voor producenten van hoog-risicomateriaal en een verplichting tot ophaling van het aangemelde dierlijk afval door een erkend ophaler. Enkel het op die wijze opgehaalde afval dient te worden bewerkt of verwerkt in een erkend bewerkings- of verwerkingsbedrijf.

De regering zal moeten nagaan of de criteria op grond waarvan producenten al dan niet onderworpen zijn aan

.../...

de meldingsplicht kunnen verantwoord worden gelet op het bepaalde in artikel 3 van de richtlijn 90/667/EEG en in artikel 26, § 1, van het voornoemde decreet van 2 juli 1981, en in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

2. Het is de Raad van State niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van het bepaalde in paragraaf 5 van artikel 4.

Artikel 7.

Met het oog op de leesbaarheid van artikel 7, 3°, van het ontwerp, verdient het aanbeveling aldaar uitdrukkelijk te vermelden dat "geregistreeerde inrichting" wordt beoogd bedoeld in artikel 21.

Artikel 8.

In het eerste lid wordt verwezen naar de voorschriften van de verordening (EEG) nr. 259/93 van 1 februari 1993.

Uit artikel 189 van het EEG-verdrag volgt dat een verordening een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat. Dergelijke verordening behoeft dan ook geen nationale maatregel om de rechtsonderhorige te binden. De bevestiging, in een regel van de interne rechtsorde, van de

.../...

toepassing van een verordening zou overigens verkeerdelijk de indruk wekken dat een interne rechtsregel noodzakelijk is voor de gelding van deze verordening in de interne rechtsorde; daarbij zou de overname van de inhoud van een verordening in een nationale regeling onduidelijkheid scheppen zowel wat de juridische aard van de toepasselijke bepalingen van het Gemeenschapsrecht, als het ogenblik van hun inwerkingtreding betreft.

Voor een betere toegankelijkheid van de regeling is het niettemin aangewezen de tekst van deze verordening samen met het ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad bekend te maken, met dien verstande dat de verordening niet als "bijlage" bij het besluit mag worden bekendgemaakt. Zulks zou immers de indruk wekken dat de verordening deel uitmaakt van het besluit wat, om de hiervoor aangehaalde reden, uitgesloten is.

Artikel 19.

1. De artikelen 25 tot 28 van het decreet van 2 juli 1981 bieden geen rechtsgrond voor het instellen van de retributie bedoeld in paragraaf 2. De gemachtigde van de regering kon evenmin een dienstige rechtsgrond aanwijzen. Derhalve moet deze bepaling uit het ontwerp worden gelicht. Dezelfde opmerking geldt voor het bepaalde in paragraaf 3, II, 6°.

.../...

2. In artikel 19, § 3, III, 5°, derde gedachtenstreep, wordt gerefereerd aan "de Beschikking 94/382/EG van de Commissie van 27 juni 1994, gewijzigd door de Beschikking van de Commissie van 13 februari 1995". Ermee rekening houdend dat in artikel 19, § 3, III, 5°, een aantal precieze verplichtingen worden opgelegd aan de betrokken verwerkings-bedrijven, is het van groot praktisch nut dat deze in staat zouden worden gesteld om op een gemakkelijke wijze van de tekst van de vermelde beschikking kennis te krijgen. Er dient derhalve te worden overwogen om, naar analogie met wat bij artikel 8 is gesuggereerd, de tekst van de betrokken beschikking samen met de ontworpen regeling bekend te maken in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 21.

In het derde lid, 2°, in fine verwijzen de woorden "of een inrichting vergund voor de verwijdering van deze afvalstoffen", volgens de toelichting verschaft door de gemachtigde van de regering, naar een vergunning afgeleverd, met toepassing van het decreet van 2 juli 1981, voor andere afvalstoffen dan dierlijk afval, doch waarin de verwijdering van dierlijk afval als bijzondere activiteit toegelaten wordt. De tekst van het ontwerp zal die bedoeling duidelijker tot uiting moeten brengen.

.../...

Artikel 22.

Het decreet van 2 juli 1981 verleent de Vlaamse regering niet op expliciete wijze de bevoegdheid om een adviescommissie zoals bedoeld in dit artikel op te richten. De Vlaamse regering vindt evenwel, in de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die haar belasten met de uitvoerende macht en met de organisatie van haar diensten, de bevoegdheid om commissies of adviesorganen op te richten, op voorwaarde dat de bedoelde organen enkel tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en op voorwaarde dat de raadpleging van die organen niet verplicht is.

Overigens verdient het aanbeveling in artikel 22 te bepalen bij welke overheid of dienst de adviescommissie wordt opgericht.

Artikel 26.

De opsporing en vaststelling van overtredingen wordt geregeld in hoofdstuk X van het decreet van 2 juli 1981. De enkele verwijzing naar hoofdstuk XI van dit decreet is derhalve te beperkt.

.../...

Artikel 27.

Vermits het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen bij arrest van de Raad van State, afdeling administratie, nr. 52.260 van 16 maart 1995 werd vernietigd, moet deze bepaling worden geschrapt.

Artikel 28.

1. Luidens de tweede volzin van het eerste lid van dit artikel blijven de ministeriële besluiten genomen ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1993 evenwel van kracht. In de mate dat met deze bepaling individuele besluiten worden bedoeld, moet dit voorschrift worden geschrapt, daar het ontwerp geen afbreuk kan doen aan verworven rechten. In de mate dat deze bepaling doelt op reglementaire besluiten, kan slechts worden aangenomen dat zij enkel van kracht blijven voor zover zij een rechtsgrond vinden in de in het ontwerp vervatte nieuwe regeling.

2. Het tweede lid van artikel 28 moet worden weggelaten, omdat de daarin beoogde regelgeving reeds werd opgeheven door het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1993 en omdat die opheffing niet wordt ongedaan gemaakt door de opheffing van het laatstgenoemde besluit. De opheffing van een bestaande opheffingsbepaling doet immers de opgeheven tekst niet opnieuw herleven.

.../...

SLOTOPMERKING.

Het ontwerp voorziet niet in enige overgangsregeling. De regering zal erover oordelen of een dergelijke regeling niet aangewezen is, inzonderheid wat de erkenningen betreft welke zijn verleend onder gelding van de bestaande reglementering.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,

de Heren : M. VAN DAMME, staatsraden,
: D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.