KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 april 2000 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer", heeft op 7 april 2000 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

> "Overwegende dat de hoogdringendheid zit in de wettelijke (gratis) terugnameplicht die sedert 1 juli 1999 reeds in voege is voor de eindverkopers van voertuigen; dat de terugnameplicht maar effectief en doelmatig kan werken in combinatie met een organieke structuur van inzamelen en verwerken; dat door het uitblijven van een wettelijk kader de absoluut noodzakelijke verwerkingsstructuur ontbreekt; dat deze pas kan gerealiseerd worden mits de wettelijke voorzieningen van het ontwerp-besluit;
>
> Overwegende dat op basis van de milieubeleidsovereenkomst één en ander in beweging is gekomen in de sector;
>
> Overwegende dat de overheid en de betrokken sectoren in een moeizaam en langdurig proces gekomen zijn tot een gezamenlijk engagement om met inspanningen van alle betrokken partijen te komen tot een beter milieu; dat het gezien de economische en sociale impact van de voertuigen (herstelling voertuigen, vervanging en verwerking van de afval), de twijfelachtige reputatie van een aantal betrokken sectoren voor wat betreft hun milieuvriendelijke werking, en de vaak tegengestelde belangen van de vele betrokken sectoren, grote inspanningen heeft gevergd om te komen tot de huidige consensus over hoe en door wie dit dient te gebeuren;
>
> Overwegende dat men zich in de sector reeds lange tijd aan het voorbereiden is, en men reeds overgegaan is tot belangrijke investeringen; dat het nog langer uitblijven van de beloofde wettelijke basis, niet meer wordt aanvaard door de sector en ook hun engagementen dreigt in het gedrang te brengen;

Overwegende dat het juridisch systeem waarvoor wordt gekozen bij aanvaardingsplichten, er één is dat is gebaseerd op initiatief van de sector zelf, en waarbij zaken heel moeilijk af te dwingen zijn; dat het bijgevolg van belang is om de huidige tendens van positieve bereidheid tot constructieve samenwerking niet te doorbreken; dat de eerste tekenen van twijfel die nu reeds in de sector de kop opsteken, onderdrukt moeten worden door een snelle invulling van het wettelijk kader;

Overwegende dat de sector klaar staat om het inzamel- en verwerkingsnetwerk operationeel te maken volgens (het) gevraagde, nieuwe en milieuvriendelijke beheer van afgedankte voertuigen; dat dit netwerk onmogelijk kan functioneren zonder wettelijk kader;

Overwegende dat de milieubeleidsovereenkomst in art. 11 § 2 stelt dat het beheersorganisme gehouden is om jaarlijks voor 1 april aan de OVAM gegevens inzake het beheer van de afgedankte voertuigen met betrekking tot het voorgaande kalenderjaar ter beschikking te stellen;

Overwegende dat de sector om onder meer hieraan te kunnen voldoen de beheersorganisatie FEBELAUTO heeft opgericht; dat personeel werd aangeworven, materiële en financiële middelen werden voorzien; dat de sector zo vlug mogelijk een electronisch data processing systeem in toepassing wenst te brengen om alle nuttige gegevens te coördineren en het beheer adequaat op te volgen; dat de nodige investeringen reeds zijn voorzien, de nodige opdrachten hieromtrent zijn gegeven;

Overwegende dat deze gegevens ook de basis zijn om in te schatten wat de noodzakelijke bijkomende middelen moeten zijn om de doelstellingen van de milieubeleidsovereenkomst haalbaar te maken;

Overwegende dat in ieder geval het Vlaams parlement in haar resolutie (Johan Malcorps e.a.) stelde, zitting 11 februari 1999, dat na één jaar werking van de milieubeleidsovereenkomst (30/3/2000)

aan het Vlaams Parlement verslag dient uitgebracht te worden over de bereikte resultaten, zowel op het vlak van het leefmilieu als inzake tewerkstelling voor laaggeschoolde(n) in de sector".

*
* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in essentie beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt aan te brengen in het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer (VLAREA) strekken ertoe de in dat besluit vervatte regeling inzake voertuigwrakken aan te vullen.

Artikel 1 van het ontwerp beoogt een aanpassing van de bepalingen van artikel 3.3.6, § 3, van het VLAREA met betrekking tot de gegevens welke de producenten en de invoerders van voertuigen ter beschikking van de OVAM moeten stellen.

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe aan hoofdstuk 5, afdeling 5.5, van het VLAREA een onderafdeling 5.5.4 toe te voegen betreffende "voertuigwrakken of afgedankte voertuigen".

In die onderafdeling 5.5.4 :

- wordt de verplichting opgelegd om elk voertuigwrak en afgedankt voertuig in te leveren bij een erkend centrum en wordt voorgeschreven binnen welke termijn dit moet gebeuren (ontworpen artikel 5.5.4.2, §§ 1 en 3);

- wordt bepaald wat onder voertuigwrak en afgedankt voertuig moet worden verstaan (ontworpen artikel 5.5.4.2, § 2);

- worden de voorwaarden en de procedure bepaald voor de erkenning van de natuurlijke personen en rechtspersonen die voertuigwrakken of afgedankte voertuigen wensen te depollueren, ontmantelen en vernietigen (ontworpen artikelen 5.5.4.4 tot 5.5.4.9);

- en worden de taken van de erkende centra nader omschreven (ontworpen artikel 5.5.4.3).

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door de artikelen 3, § 5, en 32 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

Luidens het voornoemde artikel 3, § 5, eerste lid, k), zijn voertuigwrakken "bijzondere afvalstoffen" als bedoeld in artikel 3, § 3, 2°, van het decreet. Het tweede lid van artikel 3, § 5, machtigt de Vlaamse regering om de in het eerste lid opgesomde bijzondere afvalstoffen nader te omschrijven.

Artikel 32, § 1, van het voornoemde decreet van 2 juli 1981 draagt de Vlaamse regering op de nadere regels vast te stellen voor het beheer (1) van de in artikel 3, § 3, 2°, bedoelde bijzondere afvalstoffen. Luidens paragraaf 2 van dat artikel 32 kunnen de in paragraaf 1 bedoelde regels de door of krachtens de afdelingen 1 tot 5 van hoofdstuk IV van het decreet vastgestelde regels aanvullen. De in artikel 32, § 1, bedoelde regels kunnen zelfs, voor welbepaalde bijzondere afvalstoffen en activiteiten gericht op het beheer ervan, afwijken van de bepalingen van artikel 14 van het decreet die onder meer betrekking hebben op de erkenning van de personen die afvalstoffen inzamelen of ophalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Na het derde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het advies van de inspectie van financiën,

---

(1) Luidens artikel 2, 5°, van het decreet van 2 juli 1981 moet onder "beheer" worden verstaan "de inzameling, het vervoer, de nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting".

moet een lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding d.d. 10 maart 2000 van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting.

2. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de Raad van State. In het negende tot het achttiende lid wordt de in de adviesaanvraag opgegeven motivering van het verzoek om spoedbehandeling overgenomen (1).

Overeenkomstig de terzake geldende voorschriften van de wetgevingstechniek dienen die leden te worden vervangen door de volgende leden :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (verder zoals in de adviesaanvraag en in het negende tot het achttiende lid van de aanhef);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 7 april 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

---

(1) De consideransen opgenomen in het vijfde tot het achtste lid komen niet voor in de motivering van de spoedbehandeling opgegeven in de adviesaanvraag.

Artikel 2

Ontworpen artikel 5.5.4.2

In paragraaf 2 van dit ontworpen artikel wordt een begripsomschrijving gegeven van "voertuigwrak of afgedankt voertuig". Als zodanig moet o.m. worden aangemerkt "elk voertuig dat niet is voorzien van (bepaalde) boorddocumenten of waarvan de eigenaar deze niet binnen de maand kan voorleggen".

Die begripsomschrijving wijkt fundamenteel af van de definitie van "voertuigwrak of afgedankt voertuig" die voorkomt in artikel 3.3.1, 6°, van het VLAREA en die luidt als volgt : "elk voertuig dat door de houder ervan niet meer gebruikt wordt of kan worden overeenkomstig zijn oorspronkelijke bestemming en waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

In tegenstelling tot de definitie in artikel 3.3.1, 6°, sluit de ontworpen begripsomschrijving niet voldoende aan bij het begrip "afvalstof" dat wordt omschreven in artikel 2, 1°, van het decreet van 2 juli 1981. Luidens die bepaling moet immers onder "afvalstof" worden verstaan "elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

Het ontworpen artikel 5.5.4.2, § 2, behoort derhalve in die zin te worden omgewerkt dat het nauwer aansluit bij de definitie van afvalstof. Bij gebreke van

een dergelijke aanpassing, lijkt het ontwerp op dit punt de aangelegenheid van de afvalstoffen te buiten te gaan, zodat de Vlaamse regering voor het vaststellen van de ontworpen regeling geen rechtsgrond vindt in het decreet van 2 juli 1981. De bepalingen van paragraaf 3 van datzelfde artikel moeten dienovereenkomstig worden aangepast (1).

Ontworpen artikel 5.5.4.3

Luidens het eerste lid van dit ontworpen artikel zorgt het erkend centrum voor de daadwerkelijke vernietiging van de afgedankte voertuigen of voortuigwrakken waarbij het op het chassis voorkomend identificatienummer mede wordt vernietigd "zodanig dat elk hergebruik van dit nummer uitgesloten wordt".

De hiervoren aangehaalde woorden wekken de indruk dat met de ontworpen bepaling niet een doelstelling inzake verwijdering van afvalstoffen wordt nagestreefd, doch veeleer een doelstelling van politionele aard inzake het in het verkeer of in de handel brengen van voertuigen. Voor een dergelijke maatregel kan de Vlaamse regering geen rechtsgrond vinden in het decreet van 2 juli 1981.

---

(1) In paragraaf 3, 1., lijkt met "kunnen worden voorgelegd" te zijn bedoeld : "moesten worden voorgelegd".

Ontworpen artikel 5.5.4.7

Luidens paragraaf 2, 2° en 3°, van dit ontworpen artikel kan de minister de erkenning van een centrum ambtshalve opheffen of schorsen, hetzij wanneer een proces-verbaal wordt opgesteld waarin een overtreding wordt vastgesteld van de wetgeving op het vlak van de milieu-hygiëne, hetzij op basis van een negatieve evaluatie van het jaarlijks doorlichtingsrapport bedoeld in het ontworpen artikel 5.5.4.3.

In tegenstelling tot de analoge regeling die in verband met de erkenning van ophalers van afvalstoffen is opgenomen in artikel 5.1.2.5, § 2, tweede lid, van het VLAREA (1), voorziet de ontworpen regeling niet in de mogelijkheid voor het betrokken centrum om zich te verweren tegen die beslissingen. Het ontbreken van een dergelijke verweermogelijkheid houdt een schending in van de hoor-plicht.

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de leden van de Vlaamse regering wordt evenwel gesteld dat de ontworpen erkenningsregeling "gebaseerd (is) op de erkenning

---

(1) Luidens die bepaling wordt de houder van de erkenning, "behoudens bij een dreigend en onmiddellijk gevaar voor mens of milieu, ... per aangetekend schrijven en minstens 14 dagen voor de betekening ervan, op de hoogte (gebracht) van de voorgenomen beslissing en haar motieven; binnen deze termijn kan de houder van de erkenning zich verweren of zijn zaken in orde brengen".

van ophalers, onderafdeling 5.1.2 van VLAREA" (1). Daaruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, een analoge bepaling als die van artikel 5.1.2.5, § 2, aan de ontworpen regeling moet worden toegevoegd. De gemachtigde van de regering heeft zulks bevestigd.

---

(1) Het ontworpen artikel 5.5.4.6 bepaalt overigens dat de erkenningsaanvraag wordt behandeld overeenkomstig artikel 5.1.2.4, § 1, van het VLAREA.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER