

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.781/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 juli 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot zestig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer", heeft op 17 september 2003 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe een nieuw Vlaams reglement vast te stellen inzake afvalvoorkoming en -beheer (Vlarea).

Het ontworpen besluit bestaat voor een groot deel uit bepalingen die zijn overgenomen van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer (dat zal worden opgeheven). Op een aantal punten wordt afgeweken van de bestaande bepalingen.

Voorts integreert het een aantal bepalingen i.v.m. afvalstoffen die nu zijn verspreid over andere reglementaire teksten.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

.../...

Die overlegverplichting geldt voor een aantal bepalingen van het ontwerp ⁽¹⁾.

De nadere regelen in verband met het bedoelde overleg zijn vastgesteld in de artikelen 6 en volgende van het protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen. Luidens artikel 6 van dat protocol heeft het overleg dat wordt opgelegd door o.m. het voornoemde artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in beginsel plaats, naargelang van het geval, binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie, in de zin van artikel 31*bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Uit de door de gemachtigde van de regering verstrekte gegevens blijkt dat het voorliggende ontwerp een aantal keer besproken is in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw. Het blijkt echter niet dat die interministeriële conferentie zelf het ontwerp onderzocht heeft of dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie goedgekeurd zijn.

Zolang de interministeriële conferentie zelf zich niet ingelaten heeft met het ontwerp, zij het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3*bis*, 5°, niet voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die bepaling maakt de gewesten terzake wel bevoegd, maar verleent geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit.

⁽¹⁾ Zie bijv. de artikelen 3.1.1.1 (aanvaardingsplicht voor afvallandbouwfolies), 4.2.1.1, § 2 (gebruik van afvalstoffen als meststof of als bodemverbeterend middel in het kader van een teeltplan) en 4.2.1.2, § 3 (gebruik van behandeld zuiveringsslib).

Het eerste lid moet dan ook weggelaten worden.

5. Na het derde lid dient een lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 48*bis* van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering. Die bepaling vormt immers de rechtsgrond voor de artikelen 10.1.24 en 10.1.25 van het ontwerp.

6. In het twaalfde lid wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2003 "betreffende de omzetting van de Europese Richtlijn betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen".

Afgezien van het feit dat het opschrift van het bedoelde besluit volledig anders is (besluit "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer"), moet worden vastgesteld dat het uitsluitend wijzigende bepalingen bevat, geen autonome bepalingen. In de aanhef moet dan ook niet naar dat besluit worden verwezen. Het twaalfde lid moet m.a.w. weggelaten worden.

In het zevende lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997, moet het wijzigende besluit van 14 maart 2003 wel mede vermeld worden ⁽²⁾.

7. Na de leden waarin verwezen wordt naar decreten en besluiten, dienen een aantal leden te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar de richtlijnen en de beschikkingen van de Europese Gemeenschap die met het ontworpen besluit in het interne recht van het Vlaamse Gewest worden omgezet.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het meer bepaald om de volgende richtlijnen en de volgende beschikking gaat:

⁽²⁾ Ook in artikel 10.2.1, 11°, van het ontwerp moet het wijzigende besluit van 14 maart 2003 vermeld worden.

- richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie;
- richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen;
- richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw;
- richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten;
- richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen;
- richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's);
- richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken;
- richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen;
- richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA);
- beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen.

Deze richtlijnen dienen met hun wijzigingen te worden vermeld.

.../...

Binnen de tijd die hem is toegemeten, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of er eventueel nog andere richtlijnen zijn, die met het ontworpen besluit worden omgezet.

8. Het zestiende lid redigere men als volgt:

"Gelet op advies 35.781/3 van de Raad van State, gegeven op 17 september 2003, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1.1.1

9. Paragraaf 2 bevat de omschrijving van een aantal begrippen die in het ontwerp worden gebruikt. Bij de definities van decreten en besluiten (1° tot 4°, en 7°) wordt telkens de historiek van de betrokken akten vermeld.

Anders dan in de aanhef, dient de historiek in het bepalend gedeelte van het ontworpen besluit te worden weggelaten. Door de historiek te vermelden, wordt immers verwezen naar de tekst van het bedoelde decreet of besluit zoals die van kracht is op het ogenblik dat het laatstvermelde wijzigende besluit is genomen. Niets wijst er echter op dat, in geval van verwijzing in de tekst van het ontwerp naar een decreet of een besluit, niet met latere wijzigingen daarvan rekening gehouden zou mogen worden.

10. In paragraaf 2, 25°, wordt verwezen naar twee richtlijnen van de Europese Gemeenschap.

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In paragraaf 2, 25°, dienen bijgevolg de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet volledig zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2.4.1, § 2, tweede lid, 2°, en § 3.

11. Volgens paragraaf 2, 39°, zijn "oude en vervallen geneesmiddelen", in de zin van het ontworpen besluit, restanten van geneesmiddelen "die aan een particulier in een voor het publiek toegankelijke officina in het Vlaamse gewest werden verstrekt".

Het is de Raad van State niet duidelijk of in alle gevallen nagegaan kan worden of het geneesmiddel al dan niet aan dat kenmerk beantwoordt.

12. In paragraaf 2, 55° en 60°, wordt telkens verwezen naar het "Standaardbestek 250 voor de wegenbouw".

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat versie 2.0 van het Standaardbestek 250 voor de wegenbouw op 17 juli 2000 door de Vlaamse regering is goedgekeurd. Dit bestek is echter niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Overheden en besturen zijn wel verplicht het bestek te volgen wanneer ze bepaalde werken laten uitvoeren op basis van de wetgeving op de overheidsopdrachten.

Omwille van de rechtszekerheid dienen de betrokken onderdelen van het Standaardbestek 250 in het ontwerp te worden overgenomen. Zo die onderdelen te lang zijn, kunnen ze het voorwerp uitmaken van een bijlage.

.../...

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 4.2.2.3, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

13. Volgens paragraaf 2, 84°, wordt het compendium voor monsterneming en analyse goedgekeurd bij ministerieel besluit en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

Dergelijke bepalingen horen niet thuis in een definitie. Ze dienen het voorwerp uit te maken van een normatieve bepaling van het ontworpen besluit.

Artikel 2.3.1

14. Uit de artikelen 5.5.9 en 5.5.10 van het ontwerp blijkt dat ook luiers en zwerfvuil gerekend moeten worden tot de "bijzondere afvalstoffen". Die stoffen moeten dan ook opgenomen worden in de opsomming vervat in artikel 2.3.1.

Artikel 3.4.1

15. In de inleidende zin dienen de woorden "vanaf 1 januari 2000" te worden weggelaten.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor artikel 5.5.8.4, § 1, 1° en 2°.

Artikel 4.1.1

16. In paragraaf 3, 1° en 3°, is sprake van "gevaarlijke stoffen" en "schadelijke organismen".

Die begrippen lijken in het ontwerp niet nader omschreven te worden. Om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de bedoelde termen gebruikt worden in de betekenis die ze hebben in de Europese en de federale wetgeving terzake.

Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om een definitie in het ontwerp op te nemen.

Artikel 5.1.1.1

17. In de inleidende zin moet verwezen worden naar (o.m.) "artikel 5.1.1.2, § 2, 4° tot 8°".

Artikelen 5.1.2.1 tot 5.1.2.8

18. Artikel 14, § 2, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna: afvalstoffendecreet) voorziet in het vereiste van een erkenning, o.m. voor personen die afvalstoffen inzamelen of ophalen, en voor handelaars of makelaars die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen.

Volgens het ontwerp blijken overbrengers van afvalstoffen aan twee verplichtingen te zijn onderworpen, nl. een verplichting tot erkenning en een verplichting tot inschrijving in het register van overbrengers. Volgens artikel 5.1.2.8 is de schrapping uit het register mogelijk, zonder dat zulks gevolgen heeft voor de erkenning; de erkenning en de inschrijving zijn dus tot op zekere hoogte van elkaar onafhankelijke vereisten.

Gevraagd naar de verantwoording van de ontworpen regeling, heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"Een overbrenger moet beschikken over een erkenning en een opname in het register van overbrengers (art. 5.1.2.1). Bij het verlenen van de erkenning wordt hij automatisch ook opgenomen in het register van overbrengers (art. 5.1.2.5). Indien hij iets mispeutert, kan hij geschrapt worden uit het register van overbrengers, maar blijft zijn erkenning als overbrenger bestaan tot de

.../...

einddatum van deze erkenning (art. 5.1.2.8). Met andere woorden, iemand die geschrapt wordt, en dit ongedaan wil maken, moet artikel 5.1.2.8, § 4 volgen. Hij kan dus niet gewoon een nieuwe erkenning aanvragen. Immers, zijn erkenning bestaat nog en dus is zijn aanvraag 'zonder voorwerp'. Op te merken valt dat het toepassen van artikel 5.1.2.8, § 4 een beoordeling van de voorwaarden vergt. Het vragen van een nieuwe erkenning is veel eenvoudiger en dus aantrekkelijker, want om die te mislopen is er een strafrechtelijke veroordeling voor nodig. Deze achterpoort wordt gesloten door het systeem met het register. Deze wijziging tegenover het huidige VLAREA is nodig, omdat het nieuwe VLAREA uitgaat van een veel snellere erkenning van overbrengers via het aftoetsen van een aantal administratieve vereisten zonder diepgaande inhoudelijke beoordeling, maar waar de nadruk ligt op de controle op de voorwaarden achteraf. De erkenning gaat a priori veel vlotter, maar de stok achter de deur is a posteriori de controle en de schrapping. De rechtsgrond blijft artikel 14, § 2 van het afvalstoffendecreet. Het blijft één enkele verplichting. De modaliteiten van deze verplichting worden in het VLAREA georganiseerd op een wijze die rechtszekerheid creëert en ontduiking van de regels bemoeilijkt. Wie aan artikel 5.1.2.1 voldoet, voldoet aan artikel 14, § 2 van het decreet."

Gelet op die toelichting, kan aangenomen worden dat ook voor de inschrijving een rechtsgrond gevonden kan worden in artikel 14, § 2, van het afvalstoffendecreet.

De Raad van State meent er evenwel op te moeten wijzen dat, om het doel van de stellers van het ontwerp (het sluiten van de achterpoort) te bereiken, het niet nodig lijkt om in een afzonderlijke inschrijving te voorzien. Artikel 14, § 2, van het decreet bepaalt dat de erkenning "onder meer" betrekking heeft op de solvabiliteit van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon en op de deskundigheid en moraliteit van de verantwoordelijke personen. Niets lijkt zich ertegen te verzetten dat de regering zou bepalen dat de erkenning ingetrokken kan worden in de omstandigheden die thans (in verband met de schrapping uit het register) zijn vermeld in artikel 5.1.2.8, § 1, van het ontwerp. De intrekking van de erkenning zou m.a.w. ook in andere gevallen kunnen gebeuren dan in het geval van een strafrechtelijke veroordeling.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of de ontworpen regeling niet op die manier vereenvoudigd kan worden.

Artikel 5.5.2.3

19. Volgens paragraaf 4 geldt de daarin bedoelde verplichting met ingang van 1 januari 2003.

Het gaat kennelijk om het invoeren van een nieuwe verplichting. Die kan niet met terugwerkende kracht opgelegd worden. De woorden "tegen 1 januari 2003" moeten derhalve weggelaten worden. Indien nodig, moet zelfs in een uitgestelde inwerkingtreding worden voorzien, om de betrokkenen de gelegenheid te geven zich naar de nieuwe verplichting te schikken.

Artikel 5.5.19

20. Dit artikel neemt de bepaling over van artikel 5.5.5.9 van het vigerende Vlarea, daarin ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 14 maart 2003.

In zijn advies 34.963/3 van 27 februari 2003 heeft de Raad van State i.v.m. die bepaling de volgende opmerking gemaakt:

"Luidens het ontworpen artikel 5.5.5.9, eerste lid, «(zorgt) de beheerder van de haven ... ervoor dat de kosten voor het gebruik van de havenontvangstvoorzieningen verbonden aan de afgifte van scheepsafval, met inbegrip van de behandeling en verwijdering van het scheepsafval, worden betaald met bijdragen van de schepen via een kostendekkingssysteem dat niet mag aanzetten tot het lozen van afval op zee».

Met die bepaling blijkt de omzetting te worden beoogd van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2000/59/EG. (...)

(De) in het ontwerp toegepaste werkwijze voor de omzetting van de bepalingen van artikel 8, lid 2, van de richtlijn, (doet) verscheidene vragen rijzen. Zo is geenszins duidelijk of het kan volstaan terzake opdrachten te geven aan de beheerders van de havens, daargelaten nog de vraag of er een decretale bepaling kan worden aangewezen die de havenbeheerders machtigt om bijdragen op te leggen aan de gebruikers van de havenontvangstvoorzieningen. Een correcte omzetting van de richtlijnbeepaling luidens welke het kostendekkingssysteem niet mag aanzetten tot het lozen van afval op zee, lijkt veeleer te vereisen dat het Vlaamse Gewest zelf (de decreetgever of de Vlaamse regering ⁽³⁾) op zijn minst de maxima bepaalt van de bedoelde tarieven."

Die opmerking kan te dezen herhaald worden.

⁽³⁾ Wat de Vlaamse regering betreft : in de veronderstelling dat voor haar optreden een decretale machtiging is verleend.

Artikel 7.1.1

21. Artikel 7.1.1, § 1, 1°, en § 2, bevat bepalingen die genomen zijn ter uitvoering van respectievelijk het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering. Die bepalingen horen niet thuis in het Vlarea, maar in de besluiten genomen ter uitvoering van de genoemde decreten.

Artikel 7.1.2.1

22. Paragraaf 1 luidt als volgt: "De minister duidt een organisatie aan, hierna genoemd de organisatie te noemen." ⁽⁴⁾

Door de gemachtigde van de regering is verklaard dat met die bepaling beoogd wordt om de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) niet meer automatisch als referentielaboratorium aan te duiden.

De aandacht moet gevestigd worden op artikel 40, § 3, van het afvalstoffendecreet. Bij die bepaling wijst de decreetgever de VITO aan als referentielaboratorium. Het ontworpen besluit kan daarvan niet afwijken.

Artikel 7.1.2.1 dient vanuit dit oogpunt herbekeken te worden.

Artikel 7.1.2.4

23. In paragraaf 2 is kennelijk een zinsdeel weggevallen ("plaatsbezoek door de door de Vlaamse minister").

⁽⁴⁾ Het zinsdeel "hierna genoemd ..." bevat een storende herhaling ("benoemd", "te noemen"). De Raad van State vraagt zich overigens af wat de meerwaarde kan zijn van dat zinsdeel.

Artikel 8.3

24. In paragraaf 1 schrijve men: "Het beroep bedoeld in artikel 47^{quinq}ues, § 1, van het afvalstoffendecreet wordt ingesteld bij de Vlaamse minister."

25. In paragraaf 2 schrijve men: "De adviescommissie bedoeld in artikel 47^{quinq}ues, § 2, van het afvalstoffendecreet ...".

Artikel 9.1

26. In paragraaf 1, 1°, c, 2°, c, en 4°, c, en § 2 is sprake van het toezicht op de naleving van verordening 2037/2000/EG van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen.

Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepalingen, heeft de gemachtigde van de regering verwezen naar artikel 54 van het afvalstoffendecreet. In die bepaling wordt de regering echter niet gemachtigd om ambtenaren aan te wijzen die belast worden met het toezicht op de naleving van de genoemde verordening.

Bij gebreke van rechtsgrond, moeten de verwijzingen naar die verordening uit artikel 9.1 worden weggelaten.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 9.2.

Artikel 10.1.1

27. De wijzigingen die in artikel 62 van Vlarem I worden aangebracht, dienen aangegeven te worden overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek. Het hele artikel 10.1.1 is aan herziening toe.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER