

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.310/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 juni 2004 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer", heeft op 15 juni 2004 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt er in hoofdzaak toe een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer.

.../...

Zoals in de nota aan de Vlaamse regering wordt vermeld, beogen die wijzigingen, in essentie, de verdere omzetting in het interne recht van het Vlaamse Gewest van richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Daarnaast zijn een aantal wijzigingen bedoeld om het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2003 aan te passen aan de huidige inzichten.

Ten slotte voorziet het ontwerp in een aantal aanpassingen van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I) en het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II).

3.1. Voor de wijzigingen die worden aangebracht in het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2003, moet de rechtsgrond gezocht worden in de bepalingen van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

Wat de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp betreft, wordt de rechtsgrond geboden door het decreet van 2 juli 1981 in zijn geheel.

De rechtsgrond voor de artikelen 7 tot 11, 17 tot 22, 24 en 25 van het ontwerp wordt geboden door artikel 10 van het decreet van 2 juli 1981.

Voor artikel 12 van het ontwerp wordt de rechtsgrond geboden door artikel 44 van het decreet van 2 juli 1981^{1 2}.

De artikelen 13 tot 16, 23 en 27 tot 32 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 10 en 32 van het decreet van 2 juli 1981.

De rechtsgrond voor de artikelen 26, 49 en 50 van het ontwerp wordt geboden door artikel 14, § 4, van het decreet van 2 juli 1981.

Wat de artikelen 33 tot 35 van het ontwerp betreft, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 32, § 1, van het decreet van 2 juli 1981.

Artikel 36 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 33 van het decreet van 2 juli 1981.

Voor de artikelen 37 en 38 van het ontwerp wordt de rechtsgrond geboden door artikel 14, § 7, van het decreet van 2 juli 1981.

De rechtsgrond voor de artikelen 39 tot 46 en 51 van het ontwerp wordt geboden door artikel 40, § 3, van het decreet van 2 juli 1981.

¹Onder voorbehoud van opmerking 6.

²Wat artikel 44 van het genoemde decreet van 2 juli 1981 betreft, moet evenwel worden opgemerkt dat dit artikel wordt opgeheven bij artikel 13, 3°, van het decreet van 7 mei 2004 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten. Artikel 5 van het genoemde decreet van 7 mei 2004 voegt in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid onder meer een artikel X.3.3 in, waarvan paragraaf 2, 7°, bepaalt dat de OVAM taken uitvoert in het kader van de aanvaardingsplicht, bedoeld in artikel 10 van het Afvalstoffendecreet. Artikel 38 van het genoemde decreet van 7 mei 2004 bepaalt dat de Vlaamse regering de datum bepaalt waarop dit decreet in werking treedt. Zodra het laatstgenoemde decreet in werking getreden zal zijn, zal voor artikel 12 van het ontwerp rechtsgrond worden geboden door het voornoemde artikel X.3.3, § 2, 7°, van het decreet van 5 april 1995.

De rechtsgrond voor artikel 47 van het ontwerp wordt geboden door artikel 47*quinquies*, § 4, van het decreet van 2 juli 1981.

Wat artikel 48 van het ontwerp betreft, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 3, § 3, 1°, van het decreet van 2 juli 1981.

3.2. Voor de wijziging die bij artikel 52 van het ontwerp wordt aangebracht in artikel 62, § 5, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, ontleent het ontwerp rechtsgrond aan artikel 30, § 4, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

Voor de wijziging van artikel 5.2.2.5.2 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, ontleent artikel 53 van het ontwerp rechtsgrond aan artikel 20 van het genoemde decreet van 28 juni 1985.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Wat het eerste lid van de aanhef betreft, dient te worden opgemerkt dat het daarin genoemde decreet van 2 juli 1981 nog gewijzigd is bij de decreten van 6 februari 2004, 30 april 2004 en 7 mei 2004. Bovendien is dit decreet niet gewijzigd bij een decreet van 1 april 2004, maar wel bij het decreet van 2 april 2004.

Het in het derde lid van de aanhef vermelde besluit is ook nog gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 9 januari 2004 en 6 februari 2004. Het in het vierde lid van de aanhef vermelde besluit is ook nog gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 6 februari 2004, 26 maart 2004 en 2 april 2004.

Mede gelet op het aantal wijzigingen die de in het eerste tot het vierde lid van de aanhef vermelde decreten en besluiten reeds ondergaan hebben, kan worden overwogen om deze leden te redigeren als volgt:

.../...

"Gelet op het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, laatst gewijzigd bij het decreet van 7 mei 2004;

Gelet op het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, inzonderheid op artikel 20, vervangen bij het decreet van 22 december 1993 en gewijzigd bij de decreten van 21 oktober 1997 en 11 mei 1999, en op artikel 30, § 1;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 2004;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 2 april 2004;".

Artikel 12

5. Volgens het ontworpen artikel 3.1.1.2, § 4, tweede tot vierde volzin, stelt OVAM vóór 31 december 2004 richtlijnen vast voor de aanrekening van de kosten (van inzameling en scheiding van afvalstoffen wanneer de eindverkoper, tussenhandelaar, producent of invoerder van afvalstoffen waarvoor de aanvaardingsplicht geldt, gebruik wil maken van een of meerdere containerparken, van kringloopcentra of van andere inzamelplaatsen), bevatten deze richtlijnen onder meer een lijst van te vergoeden kosten, en worden ze opgesteld in overleg met de lokale besturen en producenten.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt de ontworpen bepaling toegelicht als volgt:

"Indien producenten gebruik willen maken van de inzamelfaciliteiten van de lokale besturen voor de afvalstoffen die onder de aanvaardingsplicht vallen moeten zij de daaraan verbonden kosten van de besturen vergoeden. Het vergoedingssysteem voor de aanrekening van deze kosten moet werkbaar blijven. Forfaitaire benaderingen of referentiekosten zijn onontbeerlijk .

De lokale besturen en de producenten voeren momenteel nog onderhandelingen over het vergoedingssysteem. De toevoeging aan artikel 3.1.1.2. § 4 legt de rol van scheidsrechter bij de overheid, die verplicht wordt om vóór het

.../...

einde van het jaar duidelijke en onderhandelde richtlijnen inzake de aanrekening van de kosten vast te stellen. Naast een beschrijving van de berekeningsmethode bevatten de richtlijnen tevens de lijst van te vergoeden kosten."

Ondanks deze toelichting blijft toch nog onduidelijkheid bestaan over de precieze draagwijdte van het begrip "richtlijnen".

Indien zou moeten worden aangenomen dat deze richtlijnen enkel een aanwijzing of richtsnoer zijn voor de lokale besturen, en derhalve voor hen niet bindend zijn, kan de desbetreffende delegatie van bevoegdheid aan OVAM worden aanvaard.

Indien het evenwel de bedoeling zou zijn om aan OVAM de bevoegdheid toe te kennen om terzake bindende voorschriften vast te stellen, zou het gaan om een ongeoorloofde delegatie van verordenende bevoegdheid. Alleen de Vlaamse regering, of een minister waaraan deze haar bevoegdheid delegeert, zou dergelijke voorschriften kunnen vaststellen.

De ontworpen bepaling dient herschreven te worden, opdat daaruit duidelijk de draagwijdte van het begrip "richtlijnen" zou blijken. In voorkomend geval moet ook afgezien worden van de delegatie van bevoegdheid aan OVAM.

Artikel 16

6. Het ontworpen artikel "3.1.6" moet worden vernummerd tot "3.1.1.6".

Artikel 35

7. Dit artikel voegt onder meer in artikel 5.5.20, § 2, derde lid, van het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 5 december 2003, de woorden "de met de scheepvaartcontrole belaste dienst van het federaal Directoraat-generaal Maritiem Vervoer" in. De ontworpen wijziging heeft tot gevolg dat voortaan deze federale dienst verplicht wordt om advies te geven aan OVAM in het kader van de procedure tot het verlenen van een vrijstelling.

Het komt aan de Vlaamse regering niet toe een federale dienst te verplichten tot het geven van een advies. Hoogstens kan de Vlaamse regering bepalen dat een federale dienst wordt uitgenodigd een advies te geven.

Artikel 43

8. In de ontworpen zinsnede moet worden verwezen naar "artikel 7.1.2.4, § 4" in plaats van naar "artikel 7.2.1.4, § 4".

Bijlagen

9. Bij de voor advies voorgelegde tekst zijn de bijlagen niet gevoegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT