

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.379/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 september 2006 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig 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 10 oktober 2006 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de Vlaamse regelgeving betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval te actualiseren in het licht van verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten.

De voornoemde verordening (EG) nr. 1774/2002 heeft namelijk richtlijn 90/667/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afval, voor het in de handel brengen van dierlijke afval en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG, ingetrokken. Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval gaf uitvoering aan de voornoemde richtlijn 90/667/EEG.

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp van besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995.

.../...

2.2. De inhoud van het ontwerp komt in grote lijnen neer op wat volgt.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt. Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen inzake de meldingsplicht in hoofde van de producenten van dierlijk afval (hoofdstuk II), de ophaling van dierlijk afval (hoofdstuk III) en de verwerking van dierlijk afval (hoofdstuk IV). Hoofdstuk V voorziet in een erkenningsverplichting voor onder meer de ophalers van dierlijk afval en in een registratieverplichting voor de vervoerders van dierlijk afval en verwerkt dierlijk afval. Hoofdstuk VI richt een commissie Dierlijk Afval op. Hoofdstuk VII bevat een bepaling in verband met het toezicht en de sancties, en de hoofdstukken VIII en IX bevatten respectievelijk een opheffings- en overgangsbepaling, en een uitvoerings- en inwerkingtredingsbepaling.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 14, 25, 26, 27, 28, 32, § 1, 33, § 1, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna: het afvalstoffendecreet).

3.2.1. In sommige bepalingen van het ontwerp worden taken opgedragen aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM). Zo wordt door artikel 13, § 1, aan OVAM de bevoegdheid verleend om de in het ontwerp voorgeschreven erkenning te verlenen of te weigeren.

Luidens artikel 10.3.3, § 2, 5°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid heeft OVAM als taak "het behandelen van de aanvragen en het adviseren van de Vlaamse Regering met betrekking tot de erkenning als bedoeld in artikel 14, § 2, van het Afvalstoffendecreet". Artikel 14, § 2, van het afvalstoffendecreet bepaalt dat de erkenning wordt verleend door de Vlaamse Regering.

Gelet op het bepaalde in het genoemde artikel 14, § 2, dient te worden vastgesteld dat artikel 13, § 1, van het ontwerp, in zoverre het aan OVAM de bevoegdheid verleent om de in het ontwerp voorgeschreven erkenning te verlenen of te weigeren, de nodige rechtsgrond ontbeert. Het genoemde artikel 13, § 1, dient dan ook zo te worden herwerkt dat het niet OVAM is, maar wel de Vlaamse Regering, of bij delegatie de bevoegde minister die een erkenning kan verlenen of weigeren.

.../...

3.2.2. Ook voor artikel 15 van het ontwerp dat aan OVAM de bevoegdheid verleend om de registratie als vervoerder te verlenen of te weigeren, ontbreekt de nodige rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 3, § 3, van het ontwerp voorziet voor de ophaling en de verwerking bij middelgrote en grote veebedrijven van specifiek dierlijk afval, in een tussenkomst van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur aan de erkende ophaler of verwerker in de kosten die niet gedekt zijn door de tarieven van de abonnementen, bedoeld in § 1 van dat artikel 3.

Aangezien de ontworpen financieringsregeling beschouwd zou kunnen worden als een steunmaatregel, rijst de vraag of ze niet voor advies dient te worden voorgelegd aan de Europese Commissie (zie artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag).

Volgens de gemachtigde van de Regering dient dit evenwel niet gebeuren. Hij heeft hierover aan het lid van het auditoraat dat met het onderzoek van dit ontwerp is belast, het volgende verklaard:

"Er gebeurde geen aanmelding bij de Europese Commissie. Dit omdat de kringenfinanciering in het Vlaamse Gewest aansluit bij de Communautaire richtsnoeren, vastgelegd door de EC, inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval (verschenen op 24 december 2002 in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen). De EC geeft hierin een maximumgrens aan voor toekomstige financiële tussenkomsten (100% voor transportkosten en 75% voor verwerkingskosten). Het huidige Vlaamse kringenfinancieringssysteem blijft ruim onder deze grenzen (overheidstussenkomst enkel voor landbouwdieren, 50% tussenkomst in de totale kosten voor de ophaling en verwerking van kringen bij grote en middelgrote bedrijven en 100% overheidstussenkomst in de totale kosten voor de ophaling en verwerking van kringen bij particulieren en kleine veebedrijven)".

De Raad van State beschikt niet over de nodige feitelijke gegevens om zich hierover uit te spreken. Hij moet dan ook op dit punt een voorbehoud maken.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In de artikelen 26 en 27 van het afvalstoffendecreet wordt de term "hoog-risicomateriaal" gehanteerd. Aan dat begrip werd invulling gegeven door artikel 2 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995. Deze term is afkomstig uit de hoger voornoemde richtlijn 90/667/EEG, die is ingetrokken bij de voornoemde verordening (EG) nr. 1774/2002.

In verordening (EG) nr. 1774/2002 wordt het begrip "hoog-risicomateriaal" niet meer gebruikt. De afvalstoffen worden nu ingedeeld in categorieën namelijk categorie 1-materiaal, categorie 2-materiaal en categorie 3-materiaal. De begrippen uit deze nieuwe indeling komen niet meer overeen met onder meer het begrip "hoog-risicomateriaal", waardoor dat begrip in het afvalstoffendecreet dan ook is achterhaald door verordening (EG) nr. 1774/2002.

Hieruit volgt dat de bepalingen van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, niet meer volledig kunnen worden getoetst aan de artikelen 26 en 27 van het afvalstoffendecreet, maar wel aan de verordening (EG) nr. 1774/2002.

6. De artikelen 2, § 6, derde lid, 3, § 6, 5, § 9, tweede lid, 6, § 4, 8, tweede lid, verlenen aan de minister bevoegd voor het leefmilieu in algemene bewoordingen de bevoegdheid om "nadere bepalingen" uit te werken.

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 bijkomstige of van technische aard.

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.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Rekening houdend met wat hierna wordt opgemerkt (opmerking 18), dient vóór het eerste lid van de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

8. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.1), dient in het huidige tweede lid van de aanhef ook te worden verwezen naar de artikelen 14 en 32.

9. Voor het zevende lid dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin blijkt wordt gegeven dat op 6 september 2006 het overleg voorgeschreven bij artikel 6, § 3bis, 5°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft plaatsgevonden.

Artikel 1

10. In artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt het begrip "halffabriek" gedefinieerd.

Aangezien die term niet verder wordt gebruikt in het ontwerp, kan artikel 1, 5°, dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 2

11. Luidens artikel 2, § 1, tweede lid, kunnen de kadavers van landbouwdieren op veebedrijven of bij particulieren op een andere manier worden gemeld.

Gevraagd of het begrip "landbouwdieren" voldoende duidelijk is, heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt:

.../...

"Hier lijkt een aanpassing van het besluit noodzakelijk:
In artikel 1 11° zal volgende definitie worden opgenomen
Art. 1, 11° - dieren voor de landbouwproductie gehouden : runderen, varkens, geiten, schapen, eenhoevige dieren, pluimvee en alle andere dieren bestemd voor dierlijke productie of nader vormen van landbouwproductie op een landbouwbedrijf".

Het verdient aanbeveling de tekst van het ontwerp in die zin aan te vullen.

Artikel 4

12. In artikel 4, tweede lid, wordt gewag gemaakt van "de toezichthoudende overheid".

Hierover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde verklaard dat "de toezichthoudende overheid", die is die wordt bedoeld in artikel 9.1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer.

Het verdient aanbeveling de tekst van het ontwerp in die zin te preciseren.

Deze opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald voor artikel 13, § 3, van het ontwerp, waarin sprake is van "toezichthoudende ambtenaren".

Artikel 6

13. Dit artikel bevat voorschriften in verband met "grensoverschrijdende transporten".

Het Vlaams Gewest is te dezen enkel bevoegd in zover het hier de invoer en de uitvoer van afvalstoffen betreft. Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is immers de federale overheid bevoegd voor de doorvoer van afvalstoffen.

Het verdient daarom aanbeveling artikel 6 bevoegdheidsconform te herschrijven of het begrip "grensoverschrijdende transporten" in artikel 1 bevoegdheidsconform te definiëren.

.../...

14. In artikel 6, § 3, wordt verwezen naar "het handelsdocument van verordening (EG) (nr.) 93/2005 van de Commissie van 19 januari 2005".

Aangezien die verordening echter een verordening is die wijzigingen aanbrengt in de voornoemde verordening (EG) nr. 1774/2002, dient dan ook naar die verordening te worden verwezen en dit met vermelding van de juiste referentie.

Artikel 11

15. Luidens artikel 11, tweede lid, verklaart OVAM, uiterlijk 30 kalenderdagen na ontvangst van de aanvraag, de aanvraag al dan niet ontvankelijk en volledig en betekent dat aan de aanvrager. Als de aanvrager geen betekening heeft ontvangen binnen 45 kalenderdagen na het versturen van de aanvraag, wordt ervan uitgegaan dat de aanvraag ontvankelijk en volledig is.

Artikel 11, vierde lid, bepaalt dat indien de aanvraag ontvankelijk en volledig is, OVAM uitspraak doet uiterlijk 90 kalenderdagen na de datum van de betekening van de ontvankelijkheid en volledigheid. In die bepaling wordt echter geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de aanvrager geen betekening heeft ontvangen binnen 45 kalenderdagen na het versturen van de aanvraag.

Artikel 11, tweede lid, en artikel 11, vierde lid, dienen dan ook beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 12

16. Artikel 12, § 1, bepaalt dat de aanvraag tot erkenning als ophaler van dierlijk afval onder meer voor ophalers van categorie 1- of 2-materiaal een bewijs van een verzekeraar dient te bevatten, waarin wordt aangetoond dat de aanvrager op het ogenblik van de aanvraag een verzekeringscontract heeft gesloten dat minstens voldoet aan de voorwaarden die in artikel 12, §§ 2 en 3, worden vermeld.

Artikel 12, § 4, luidt:

.../...

"De verzekeraar brengt de OVAM binnen 7 dagen op de hoogte van iedere beslissing van de verzekeraar tot opzegging, schorsing, beëindiging of enigerlei andere handeling, toestand of situatie, waarvan de verzekeraar kennis neemt en die de dekking uit de overeenkomst in het gedrang brengt. Iedere schorsing of beëindiging heeft slechts uitwerking drie maanden na deze mededeling aan de OVAM".

Voor artikel 12, § 4, tweede zin, is evenwel geen rechtsgrond aanwezig. Hetzelfde doel kan echter worden bereikt door dat vereiste als een erkenningsvoorwaarde op te nemen in artikel 13, § 2 of § 3.

Artikel 13

17. In dit artikel wordt zowel gewag gemaakt van de "opheffing van de erkenning" als van de "intrekking van de erkenning".

De gemachtigde heeft dienaangaande verklaard dat hier wel degelijk de "opheffing van de erkenning" wordt bedoeld en dat het woord "intrekking" moet worden vervangen door het woord "opheffing" ⁽¹⁾.

Artikel 17

18. Het afvalstoffendecreet 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.

⁽¹⁾ Inzake erkenningen is het evenwel gebruikelijk om van een "intrekking" te gewagen.

Overigens verdient het aanbeveling in artikel 17 te bepalen bij welk ministerie of agentschap de adviescommissie wordt opgericht.

Artikelen 18 en 19

19. Luidens artikel 18 is de commissie Dierlijk Afval onder meer samengesteld uit ambtenaren van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en uit ambtenaren van de federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu.

Dit artikel moet evenwel zo begrepen worden dat de federale overheid of de betrokken federale instelling niet verplicht zijn vertegenwoordigers aan te wijzen in de commissie Dierlijk Afval. Evenmin mag de niet-aanwijzing van die vertegenwoordigers enige invloed hebben op de geldigheid van de genomen beslissingen. De vertegenwoordiging van de federale overheid kan slechts op vrijwillige basis plaatsvinden.

Gelet op het bepaalde in artikel 18, tweede lid, naar luid waarvan de minister bevoegd voor het leefmilieu de leden aanwijst, is het bijgevolg aan te bevelen in het ontworpen artikel 18, eerste lid, ondubbelzinnig op dit facultatieve karakter van de vertegenwoordiging van de federale overheid en de federale instellingen te wijzen.

Artikel 23

20. Dit artikel bepaalt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, dient dit artikel uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT