

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.945/3
VAN 14 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 22 november 2010 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de erkenning van laboratoria in het kader van het Mestdecreet", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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. Zoals in het opschrift wordt vermeld, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe in een regeling te voorzien betreffende de erkenning van laboratoria in het kader van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: het Mestdecreet).

In het ontwerp worden in de eerste plaats de parameterpakketten voor de indeling van de erkenningen van laboratoria in het kader van het Mestdecreet bepaald, alsook de erkenningsvoorwaarden en de erkenningsprocedure voor die laboratoria. Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen in verband met de gelijkwaardigheid van titels ten aanzien van de erkenningen, de erkenningen van rechtswege, de gebruikseisen voor erkenningen, de schorsing, de intrekking en het verval van erkenningen, de openbaarheid van de informatie, het toezicht, de bestuurlijke handhaving en in verband met de veiligheid. Ten slotte bevat het ontwerp nog een opheffingsbepaling en overgangsbepalingen.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt thans geboden door de artikelen 13, § 6, 60*bis*, § 1, en 62, §§ 6 en 7, van het Mestdecreet, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering).

Een ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, dat is aangenomen in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed van het Vlaams Parlement ¹, voorziet evenwel in de opheffing van het

¹ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2010-2011, nr. 665/4.

voornoemde artikel 13, § 6², in de vervanging van het voornoemde artikel 62, § 6³, en in de aanvulling van het voornoemde artikel 62, § 7⁴.

Wanneer dat ontwerp decreet zal zijn geworden, zal de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden geboden door de artikelen 60*bis*, § 1, en 62, §§ 6 en 7, van het Mestdecreet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De in het Mestdecreet bedoelde erkenning van laboratoria dient te worden beschouwd als een vergunningsstelsel in de zin van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de dienstenrichtlijn).

Krachtens artikel 9, lid 1, van de dienstenrichtlijn kan een vergunning enkel worden vereist als het vergunningsstelsel niet discriminerend is, als de behoefte aan een vergunningsstelsel wordt verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, en als voldaan is aan het evenredigheidsbeginsel. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering is, overeenkomstig artikel 39, lid 1, van de dienstenrichtlijn, bij de Europese Commissie een verslag ingediend waarin de redenen zijn aangegeven waarom de erkenning van laboratoria in het kader van het Mestdecreet verenigbaar is met de in artikel 9, lid 1, van de dienstenrichtlijn bepaalde voorwaarden.

De toetsing van de erkenningsvoorwaarden aan het vereiste dat ze moeten steunen op criteria die niet-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn (zie artikel 10, lid 2, van de dienstenrichtlijn), vergt een feitelijke kennis van de toestand op het terrein. Binnen het

² Artikel 135, 1°, van het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur.

³ Artikel 152, 1°, van het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur luidt als volgt:

"1° paragraaf 6 wordt vervangen door wat volgt:

«§6. Alle staalnames en analyses, die ter uitvoering van dit decreet verricht worden, moeten gebeuren door daartoe erkende laboratoria. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de voorwaarden voor de erkenning van laboratoria en de manier waarop deze erkenning wordt aangevraagd, verleend en geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken of geschorst. De Vlaamse Regering kan ook een bedrag aan de aanvrager van de erkenning opleggen ter delging van de kosten.»."

⁴ Artikel 152, 2°, van het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur luidt als volgt:

"2° aan paragraaf 7 wordt de volgende zin toegevoegd:

«De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de wijze waarop de staalnames en de analyses, die ter uitvoering van dit decreet verricht worden, moeten uitgevoerd worden.»."

kader van een advies over een ontwerp van verordenend besluit kan de Raad van State een dergelijke toetsing niet uitvoeren.

5. In verschillende bepalingen van het ontwerp⁵ wordt melding gemaakt van het begrip "één-loket".

In artikel 2, 2/, wordt dat begrip gedefinieerd als "het ondernemersloket, vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2009 tot gedeeltelijke omzetting van artikel 6 en 8 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt". Uit artikel 2, 5°, van dat besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2009 blijkt dat hiermee de ondernemingsloketten worden bedoeld zoals vermeld bij de wet van 7 december 2009 tot wijziging van de wet van 16 januari 2003⁶.

In verband met een adviesaanvraag over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2002 houdende de erkenning van kopers en exploitanten van hout, overeenkomstig artikel 79 van het Bosdecreet van 13 juni 1990, waarover de Raad van State op 19 oktober 2010 advies 48.778/3 heeft gegeven, heeft de gemachtigde verklaard dat voor het gebruik door de Vlaamse overheid van deze federale ondernemingsloketten een samenwerkingsakkoord zal worden gesloten. Zoals de Raad van State in het voornoemde advies 48.778/3 heeft opgemerkt, moet ook hier erop worden gewezen dat, zolang het bedoelde samenwerkingsakkoord niet is gesloten, geen gebruik kan worden gemaakt van deze federale ondernemingsloketten en de betrokken bepalingen dan ook geen uitwerking kunnen hebben.

6. In de artikelen 10, § 1, 14, § 1, en 17, § 4, van het ontwerp wordt het gebruik van het Nederlands verplicht gesteld voor, respectievelijk, de aanvraag tot erkenning, de aanvraag van gelijkwaardigheid, en de mededeling van elke wijziging in de identificatiegegevens en in de gegevens die tot de erkenning hebben geleid en van de definitieve stopzetting van het gebruik van de erkenning.

Op grond van artikel 129, § 1, van de Grondwet zijn de gemeenschappen - en niet de gewesten - bevoegd om het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen. Op grond

⁵ Artikelen 10, § 1, 11, § 1, en 13.

⁶ Wet van 7 december 2009 tot wijziging van de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, wat de taken van het één-loket betreft.

van artikel 129, § 2, van de Grondwet is de federale wetgever evenwel bevoegd gebleven om het gebruik der talen te regelen voor de "gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat" en voor de "diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn".

Voor zover de betrokken bepalingen zich eveneens uitstrekken tot de hiervóór vermelde zogenaamde faciliteitengemeenten in het Nederlandse taalgebied of voor zover zij ook gelden buiten het Nederlandse taalgebied, met name ten aanzien van zogenaamde unicommunautaire instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, gaan zij de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap te buiten.

Voor zover de betrokken bepalingen slechts gelden binnen het Nederlandse taalgebied, met uitsluiting van de zogenaamde faciliteitengemeenten, is de Vlaamse Gemeenschap wel bevoegd⁷. Op grond van het reeds vermelde artikel 129, § 1, van de Grondwet dient zij haar bevoegdheid evenwel bij decreet uit te oefenen.

7. In de artikelen 7 en 8 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van andere lidstaten "van de Europese Unie".

Er kan niet aan worden voorbijgegaan dat volgens de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: EER) ook drie EER-landen, namelijk IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, onder de interne markt vallen. Om in overeenstemming te zijn met voormelde Overeenkomst verdient het aanbeveling om in de betrokken bepalingen van het ontwerp telkens te refereren aan "Europese Economische Ruimte" in plaats van aan de "Europese Unie".

⁷ Zie bijv. artikel 3 van het decreet van 30 juni 1981 houdende aanvulling van de artikelen 12 en 33 van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken wat betreft het gebruik van de talen in de betrekkingen tussen de bestuursdiensten van het Nederlandse taalgebied en de particulieren. Dat artikel 3 bepaalt thans reeds dat de particulieren, bedrijven inbegrepen, gevestigd in een gemeente zonder speciale taalregeling uit het Nederlandse taalgebied, uitsluitend het Nederlands gebruiken in hun betrekkingen met onder meer de gewestelijke diensten waarvan de werkring zich beperkt tot het Nederlandse taalgebied en uitsluitend gemeenten zonder speciale taalregeling betreft.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. Rekening houdend met wat over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient vóór het huidige eerste lid van de aanhef in de huidige stand van de wetgeving, een nieuw (eerste) lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, en dient in het huidige eerste lid van de aanhef ook te worden verwezen naar de artikelen 13, § 6, en 60*bis*, § 1, van het Mestdecreet.

Indien echter het voornoemde ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur zal zijn aangenomen en het decreet in werking zou treden vooraleer het thans ontworpen besluit wordt genomen en in werking treedt, dient het eerste lid van de aanhef enkel te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 60*bis*, § 1, van het Mestdecreet.

Artikel 4

9. Luidens artikel 4 kan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu, de bijlagen bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wijzigen.

Delegatie van reglementaire bevoegdheid aan een minister is enkel mogelijk voor maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. In het licht van dat beginsel is de machtiging in artikel 4 om bijlage 1 te wijzigen te ruim en moet de delegatie met betrekking tot deze bijlage worden weggelaten.

Artikel 8

10. In artikel 8 wordt verwezen naar bepaalde "ISO-normen" en naar "andere gelijkwaardige op internationaal niveau erkende normen". Deze normen zijn normen die niet uit zichzelf bindend zijn.

Het procédé waarbij regels gesteld worden door verwijzing naar dergelijke normen is niet zonder bezwaren: het gaat om normen die niet door de constitutioneel daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, die niet zijn onderworpen aan de geldende

waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving en die niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.

Om enigszins aan voormelde bezwaren tegemoet te komen, zou minstens zo duidelijk mogelijk bepaald moeten worden om welke normen het te dezen gaat en/of zou de vindplaats ervan moeten worden aangegeven.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor de artikelen 18, 22 en 26 van het ontwerp.

Artikel 11

11. In artikel 11, § 1, worden de elementen opgesomd die in de ontvangstbevestiging dienen te worden vermeld. Er wordt echter geen melding gemaakt van de "beschikbare rechtsmiddelen", zoals nochtans is vereist bij artikel 7, tweede lid, 3°, van het decreet van 25 juni 2010 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: dienstendecreet) ⁸.

Weliswaar moet artikel 11, § 1, worden gelezen in samenhang met artikel 7, tweede lid, van het dienstendecreet. Nu in artikel 11, § 1, van het ontwerp de bepalingen uit dat artikel 7, tweede lid, echter grotendeels worden overgenomen ⁹, verdient het aanbeveling om ook uitdrukkelijk te bepalen dat in de ontvangstbevestiging "de beschikbare rechtsmiddelen, de bevoegde instanties die er kennis van nemen, alsook de te respecteren formaliteiten en termijnen" zouden worden vermeld.

Artikel 32

12. Bij artikel 32 wordt hoofdstuk X (artikelen 60 tot 75) van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 2000 ter uitvoering van sommige artikelen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen opgeheven. De bijlage bij dat besluit wordt echter niet expliciet opgeheven.

⁸ Artikel 7, tweede lid, van het dienstendecreet vormt de omzetting in het interne recht van artikel 13, lid 5, van de dienstenrichtlijn.

⁹ In artikel 11, § 1, van het ontwerp dient daarom uitdrukkelijk te worden verwezen naar de relevante bepaling van het dienstendecreet ("overeenkomstig artikel ... van het decreet van 25 juni 2010 ...").

Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling ook de bijlage zelf op te heffen.

Bijlage 2

13. In bijlage 2 is geen numerieke indeling opgenomen binnen de verschillende delen. Niettemin zijn er in de tekst van die bijlage interne verwijzingen opgenomen naar "punten" van deze bijlage¹⁰.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde geantwoord dat in bijlage 2 een numerieke indeling zal worden opgenomen.

¹⁰ Zie bijv. binnen BAM/DEEL 2/03 - VEEVOEDER - DROGE STOF GE HALTE (pp. 59, 60 en 62); binnen BAM/DEEL 2/04 - VEEVOEDER - TOTALE FOSFOR (p. 65); binnen BAM/DEEL 4/01 - VASTE DIERLIJKE MEST - BEMONSTERING (pp. 95 en 96); binnen BAM/DEEL 7/01 - VERWERKTE MEST - BEMONSTERING (pp. 127, 128 en 129); binnen BAM/DEEL 7/02 - VERWERKTE MEST - MONSTERVOORBEHANDELING (p. 130).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS