RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.846/3
van 5 maart 2013

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de vaststelling van specifieke vereisten met betrekking tot de keuringsinstellingen voor de keuring van de kwaliteitsborgingsystemen voor de inzamelaars, handelaars en makelaars van gevaarlijke afvalstoffen’

Op 6 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de vaststelling van specifieke vereisten met betrekking tot de keuringsinstellingen voor de keuring van de kwaliteitsborgingsystemen voor de inzamelaars, handelaars en makelaars van gevaarlijke afvalstoffen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2013.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 6.1.1.4, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’, moeten inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars beschikken over en werken volgens een geactualiseerd intern kwaliteitsborgingssysteem indien zij gevaarlijk afval inzamelen, of erin handelen of makelen. Deze personen moeten krachtens artikel 6.1.1.6, § 2, eerste lid, van datzelfde besluit een keuring ondergaan door een onafhankelijke keuringsinstelling om het kwaliteitsborgingssysteem op te volgen en te evalueren.

Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaraan die keuringsinstellingen moeten voldoen (artikelen 1, 2 tot 4 en 6), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) te belasten met het bijhouden en het bekendmaken van een actuele lijst van keuringsinstellingen (artikel 5), met het jaarlijks organiseren van een vergadering om het systeem van de keuringen te evalueren en bij te sturen (artikel 7) en aan OVAM het recht te verlenen om een keuring bij te wonen (artikel 8). Bij misbruik of onregelmatigheden kan OVAM volgens de ontworpen procedure beslissen om een keuringsinstelling te schrappen van de lijst (artikel 9).

Het te nemen ministerieel besluit treedt in werking bij zijn ondertekening (artikel 10).

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 6.1.1.6, § 2, zevende lid, eerste zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012.[1] Luidens die bepaling stelt de Vlaamse minister, bevoegd voor het Leefmilieu en het Waterbeleid, (hierna: de minister) de specifieke kwalificatievereisten vast voor de keuringsinstellingen en bepaalt hij de vorm en inhoud van een lijst van keuringsinstellingen.

De vraag rijst of alle bepalingen van het ontwerp wel kunnen worden geacht betrekking te hebben op dergelijke “specifieke kwalificatievereisten” of op de vorm en de inhoud van de lijst van keuringsinstellingen, daarbij ook in acht genomen dat de minister niet wordt gemachtigd om OVAM in dat verband met opdrachten te belasten.

Zulks lijkt niet het geval te zijn met de artikelen 4, eerste lid, tweede tot vierde zin, tweede lid, tweede zin, en de artikelen 5 tot 9 van het ontwerp.

[1] Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 13, § 2, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

Hoewel voor sommige van die bepalingen misschien kan worden aangevoerd dat ze enigszins verband houden met de aan de minister toegekende delegatie, dient eraan te worden herinnerd dat een minister, in tegenstelling tot de Vlaamse Regering, niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt. De verordenende bevoegdheid van een minister is beperkt tot wat hem uitdrukkelijk is opgedragen.

De betrokken bepalingen dienen dan ook in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 zelf te worden opgenomen, of de delegatie aan de minister in artikel 6.1.1.6, § 2, zevende lid, eerste zin, dient voorafgaandelijk te worden uitgebreid, opdat de minister het ontworpen besluit zoals geconcipieerd, zou kunnen nemen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Er mag worden aangenomen dat de ontworpen regeling valt onder de toepassing van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn) en 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’.

In dat verband heeft gemachtigde het volgende verklaard:

> “De ontworpen regeling is in lijn met de bepalingen van de dienstenrichtlijn en het decreet van 25 juni 2010 tot gedeeltelijke omzetting ervan.
>
> De regeling werd nog niet meegedeeld aan de Europese Commissie. De OVAM zal nagaan of er een noodzaak is tot rapportering. Zo ja, dan zal dit alsnog gebeuren.”

De Raad van State wenst er de stellers van het ontwerp op te wijzen dat overeenkomstig artikel 15, lid 7, van de dienstenrichtlijn, de lidstaten de Europese Commissie op de hoogte dienen te brengen van alle nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die in nieuwe eisen voor de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit voorzien, alsmede van de redenen die aanleiding hebben gegeven tot het ontwerpen van die eisen. Bijgevolg moet de ontworpen regeling ter kennis worden gebracht van de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Artikel 2 van het ontwerp luidt als volgt:

> “Art. 2. Alleen keuringsinstellingen die onafhankelijk zijn, kunnen de keuringen, vermeld in artikel 1, uitvoeren.
>
> De keuringsinstellingen en hun personeel mogen niet zelf ingestaan hebben voor het opstellen van het te controleren kwaliteitsborgingssysteem. De keuringsinstellingen en hun personeel mogen zich ook niet inlaten met activiteiten die tegenstrijdig kunnen zijn met de onafhankelijkheid van hun oordeel en hun integriteit met betrekking tot hun keuringsactiviteiten.”

Volgens de gemachtigde is aan de voorwaarde van “onafhankelijk zijn” voldaan als aan de vereisten van het bepaalde in het tweede lid is voldaan.

Dat blijkt echter onvoldoende uit de tekst. Artikel 2 dient in die zin te worden herschreven.

Artikel 3

6. In artikel 3 wordt bepaald dat de keuringsinstellingen moeten zijn geaccrediteerd voor de aldaar vermelde accreditaties alsook dat ze over de vereiste praktijkervaring dienen te beschikken. Daarbij wordt verwezen naar ISO-normen en EMAS-registraties.

Wat de ISO-normen betreft, dient te worden opgemerkt dat deze normen niet door de constitutioneel (of Europeesrechtelijk) daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, niet zijn onderworpen aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving, en niet in het Belgisch Staatsblad (of het Publicatieblad van de Europese Unie) zijn bekendgemaakt.

De vindplaats van die normen en registraties zal dan ook moeten worden aangegeven.

Artikel 10

7. Luidens artikel 10 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de datum van de ondertekening ervan.

Die regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving.

Zolang het ontworpen besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtsonderhorigen niet wanneer het besluit door de bevoegde minister werd ondertekend, en kunnen zij niet weten dat het besluit in werking is getreden. Opdat het ontworpen besluit zou voldoen aan de eisen inzake rechtszekerheid, is het nodig de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te laten gelden en derhalve artikel 10 te doen vervallen, of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT