



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.057/3
van 17 april 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende
dierlijke bijproducten en afgeleide producten'

Op 18 maart 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 april 2013. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 april 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de voorschriften te bepalen in verband met dierlijke bijproducten en afgeleide producten die voldoen aan de definitie van afvalstof, vermeld in artikel 3, 1°, van het decreet van 23 december 2011¹ en die vallen onder het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 1069/2009².

2.2. De ontworpen regeling komt in hoofdzaak neer op wat volgt.

In hoofdstuk 1 van het ontwerp worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt, worden de begrippen en definities vermeld in verordening (EG) nr. 1069/2009 en verordening (EU) nr. 142/2011³ van toepassing verklaard op het te nemen besluit en wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald.

In hoofdstuk 2 wordt voorzien in een meldingsplicht voor de producenten van dierlijke bijproducten en in hoofdstuk 3 wordt de financiering van de inzameling van kadavers geregeld.

Hoofdstuk 4 handelt over de verwijdering en hoofdstuk 5 over de bewaring, de inzameling en het vervoer van dierlijke bijproducten en afgeleide producten.

Hoofdstuk 6 bevat regels in verband met de invoer en de uitvoer van dierlijke bijproducten door de Europese Unie en in hoofdstuk 7 wordt de erkenning van de exploitanten geregeld.

In hoofdstuk 8 wordt voorzien in de oprichting binnen de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van een commissie Krengfinanciering die advies dient te verlenen over de financiering van krengen van landbouwdieren.

¹ Decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

² Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002’.

³ Verordening (EU) nr. 142/2011 van de Commissie van 25 februari 2011 ‘tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot uitvoering van Richtlijn 97/78/EG van de Raad wat betreft bepaalde monsters en producten die vrijgesteld zijn van veterinaire controles aan de grens krachtens die richtlijn’.

Hoofdstuk 9 bevat een wijzigingsbepaling en hoofdstuk 10 bevat naast opheffingsbepalingen, een overgangs-, inwerkingstredings- en uitvoeringsbepaling.

3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 33 van het voornoemde decreet van 23 december 2011. Voor de meeste bepalingen van het ontwerp wordt de rechtsgrond effectief geboden door dat artikel 33.

3.2. Met betrekking tot een aantal bepalingen van het ontworpen besluit moet echter worden vastgesteld dat daarvoor geen rechtsgrond voorhanden is of dat de rechtsgrond geboden wordt door een andere bepaling dan deze die wordt vermeld in de aanhef van het ontworpen besluit.

3.2.1. In het ontworpen besluit worden verscheidene taken opgedragen aan de OVAM.⁴

3.2.1.1. In artikel 10.3.3, §§ 1 en 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ worden de taken van de OVAM nader omschreven. Bij artikel 10.3.4, § 6, van hetzelfde decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels vast te stellen met betrekking tot deze taken.

De taken die bij de artikelen 7, 8, 14, 15 en 21 van het ontworpen besluit aan de OVAM worden opgedragen, kunnen, soms met enige welwillendheid, worden ingepast in de taken vermeld in voornoemd artikel 10.3.3, §§ 1 en 2. De Vlaamse Regering vindt hiervoor dan ook in het voornoemde artikel 10.3.4, § 6, de vereiste rechtsgrond.

3.2.1.2. In de artikelen 16 tot 20 van het ontworpen besluit wordt voorzien in een erkenningsregeling voor bepaalde exploitanten. Aan de OVAM wordt de bevoegdheid verleend om de in het ontwerp voorgeschreven erkenning te verlenen of te weigeren.

Nu deze opdracht aan de OVAM niet kan worden ingepast in de bij artikel 10.3.3, §§ 1 en 2, van het decreet van 5 april 1995 bedoelde taken, ontbreekt hiervoor de nodige rechtsgrond. De voornoemde artikelen 16 tot 20 dienen dan ook zo te worden herwerkt dat het niet de OVAM, maar wel de Vlaamse Regering of, bij delegatie, de bevoegde minister is die een erkenning kan verlenen of weigeren.

3.2.1.3. In artikel 22, eerste lid, van het ontworpen besluit wordt voorzien in de oprichting van een commissie Krengfinanciering “binnen de OVAM”.

Noch enige bepaling van het voornoemde decreet van 23 december 2011, noch enige bepaling van het voornoemde decreet van 5 april 1995, machtigen de Vlaamse Regering deze commissie op te richten “binnen de OVAM”.

3.2.2. Bij hoofdstuk 8 van het ontworpen besluit wordt een commissie Krengfinanciering opgericht, waarvan de taken en de samenstelling worden bepaald en waaraan het opstellen van een huishoudelijk reglement wordt opgedragen.

⁴ Zie de artikelen 7, 8, 14 en 15 tot 22 van het ontwerp.

De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 19, §§ 1 en 3, van het voornoemde decreet van 23 december 2011.

3.2.3. Artikel 25 van het ontworpen besluit strekt ertoe artikel 6.1.1 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’ te vervangen.

De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 13, § 2, van het voornoemde decreet van 23 december 2011.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Vóór het huidige derde lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 10.3.4, § 6, van het voornoemde decreet van 5 april 1995.

5. In het huidige derde lid van de aanhef (dat het vierde lid wordt) dient ook te worden verwezen naar de artikelen 13, § 2, en 19, §§ 1 en 3, van het erin vermelde decreet van 23 december 2011.

6. Het huidige achtste en negende lid van de aanhef dienen onderling van plaats te wisselen.

DISPOSITIEF

Artikel 4

7. In artikel 4 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de Vlaamse regelgeving ... met betrekking tot de preventie, de surveillance en de bestrijding van ziekten bij dieren die in het wild leven”.

Gevraagd aan welke “Vlaamse regelgeving” precies wordt gerefereerd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het betreft het ‘Decreet betreffende de preventie, surveillance en bestrijding van ziekten bij in het wild levende dieren’ (citeeropschrift het ‘Wildedierenziektedecreet’). Het Wildedierenziektedecreet werd in juli 2011 een eerste maal principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.”

Aangezien het hier regelgeving betreft die nog niet in de rechtsorde is opgenomen, dient artikel 4 te worden weggelaten.

Artikel 15

8. Luidens artikel 15, § 2, van het ontwerp moet het bedrijf van verzending, wanneer een exploitant categorie 1-materiaal, categorie 2-materiaal, of vleesbeendermeel of dierlijke vetten, afgeleid van categorie 1-materiaal of categorie 2-materiaal, wil ontvangen vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie, daarvoor toestemming vragen aan OVAM met het standaardformulier, opgenomen in bijlage XVI bij verordening (EU) nr. 142/2011.

Het is niet duidelijk waarom deze bepaling in het ontwerp wordt opgenomen, nu deze gericht is aan bedrijven van verzending in andere lidstaten en de erin opgenomen verplichting zal voortvloeien uit de regelgeving van die andere lidstaten.

Hierover om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dat is zo. Het artikel staat er eigenlijk voor de volledigheid. Deze verplichting wordt opgelegd door Verordening 142/2011, bijlage XVI afdeling 10.”

Artikel 15, § 2, dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 20

9. In artikel 20, § 3, tweede zin, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “gemotiveerde” beslissing van de OVAM (lees: de Vlaamse Regering).

In zoverre hiermee wordt verwezen naar de formele motivering die wordt opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, is zulks tegelijk overbodig en misleidend. Overbodig, omdat de formele motiveringsplicht reeds op zich uit de wet van 29 juli 1991 voortvloeit. Misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een meer verregaande motiveringsplicht dan dewelke voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 wordt beoogd, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, dient het woord “gemotiveerde” in de genoemde bepaling te vervallen.

Deze opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ook voor artikel 20, § 5, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp.

10. Luidens artikel 20, § 5, tweede lid, van het ontwerp wordt de schorsing van de erkenning stilzwijgend opgeheven als geen beslissing wordt genomen binnen zestig kalenderdagen na de ontvangst van de verweermiddelen.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing. Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, toch moet worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats

niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen.

In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat.

Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken. Dit klemmt te dezen des te meer, nu aan de schorsing of de intrekking van de erkenning redenen van volksgezondheid en dierengezondheid ten grondslag kunnen liggen.

Artikel 24

11. In artikel 24, eerste lid, van het ontwerp wordt aan de commissie Krengenfinanciering opgedragen een huishoudelijk reglement op te stellen. In dat reglement moeten onder meer de bevoegdheden van de voorzitter, van de ondervoorzitter en van het dagelijks bestuur worden bepaald.

In principe kan een huishoudelijk reglement enkel louter praktische bepalingen inzake de interne organisatie of de werking van een commissie bevatten.

De aangelegenheden waarvan hiervóór gewag wordt gemaakt, kunnen dan ook niet in een huishoudelijk reglement worden geregeld, maar dienen door de Vlaamse Regering of, bij delegatie, door de bevoegde minister zelf te worden bepaald.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Bruno SEUTIN