



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.227/1
van 2 december 2020

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot
wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene
bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van
23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van
materiaalcringlopen en afvalstoffen’

Op 30 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 november 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2020.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (DABM) en het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (Materialendecreet) te wijzigen.

Door de wijziging aan het DABM behoren het uitvoeren van taken in het kader van de bijzondere afvalstoffen, vermeld in de artikelen 22 en 32 van het Materialendecreet, en van toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen bedoeld in titel XVI, evenals het aanduiden van een organisatie voor het overnemen van de taken van de certificatie-instelling asbest, vermeld in het Materialendecreet, voortaan tot het takenpakket van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) (artikel 2 van het voorontwerp).

Met de wijzigingen aan het Materialendecreet wordt de gedeeltelijke omzetting in interne regelgeving beoogd van richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen’ (artikelen 4 tot 11, 4°, 12, 13, en 20 tot 22), van richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 ‘inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG’ (artikel 23) en van richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu’ (artikel 11, 5°).

Daarnaast worden ook de voorschriften betreffende de bedrijfsafvalstoffen (artikel 13) en het beheer van asbesthoudende materialen gewijzigd (artikelen 15 tot 19). Ten slotte wordt bepaald dat wanneer de Vlaamse Regering beslist om de opname in het register van artikel 13² afhankelijk te stellen van een retributie, de kosten worden aangewezen die daarmee worden gedekt (artikel 24).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Register met ‘actoren in de afvalstoffenketen’.

BEVOEGDHEID

3.1. Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) is het Vlaamse Gewest, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, bevoegd voor het afvalstoffenbeleid.

3.2. Niettegenstaande de ontworpen regeling op grond van voornoemde bepaling in beginsel tot de materiële bevoegdheid behoort van het Vlaamse Gewest, verdienen de hiernavolgende artikelen evenwel bijzondere aandacht.

3.2.1. In het ontworpen artikel 17, § 2, eerste lid, 11° en 12°, van het Materialendecreet (artikel 9 van het voorontwerp)³ wordt bepaald dat de preventieprogramma’s minimaal bestaan uit maatregelen met als doelstelling het vaststellen welke producten de belangrijkste bronnen van zwerfafval vormen, namelijk in het natuurlijke en mariene milieu, en het voorkomen en verminderen van zwerfafval van die producten respectievelijk het voorkomen van de productie van zwerfvuil in zee.

Gevraagd op basis van welke bevoegdheid voorschriften worden ontworpen met betrekking tot het mariene milieu en het voorkomen van de productie van zwerfafval in zee, antwoordde de gemachtigde:

“De Vlaamse overheid is niet bevoegd voor het mariene milieu, maar zij is wel bevoegd voor het nemen van maatregelen tegen zwerfvuil dat via waterwegen en stranden uiteindelijk in het mariene milieu terechtkomt. Zij is ook bevoegd voor het ontvangen van afvalstoffen van schepen zodat wordt voorkomen dat deze afvalstoffen in het mariene milieu terechtkomen. Zo heeft de Vlaamse overheid in navolging van resolutie 866, aangenomen door het Vlaams Parlement op 5 oktober 2016, een Vlaams integraal actieplan marien zwerfvuil opgesteld”.

Wat het mariene milieu betreft, dient te worden opgemerkt dat de bescherming ervan behoort tot de bevoegdheid van de federale regelgever. Zoals de ontworpen bepaling is geformuleerd, kan de regeling tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest worden gerekend, in zoverre deze maatregelen betrekking hebben op zwerfafval dat zich op het grondgebied van het Vlaamse Gewest bevindt.

In zoverre in het ontworpen artikel 17, § 2, eerste lid, 12°, van het Materialendecreet het voorkomen van de productie van zwerfvuil in zee wordt beoogd, dient te worden vastgesteld dat, eens voorbij de laagwaterlijn van de Noordzee, het Vlaamse Gewest geen bevoegdheden meer kan uitoefenen en dat bijgevolg de ontworpen bepaling, vermits het een regeling betreft die de decreetgever neemt in het kader van de gewestelijke bevoegdheid betreffende het afvalstoffenbeleid, bevoegdheidsconform dient te worden gelezen en ingevuld.

³ Artikel 9 van het voorontwerp vormt volgens de concordantietabel de omzetting van artikel 1, 10) van richtlijn (EU) 2018/851.

3.2.2. In het ontworpen artikel 17, § 2, tweede lid, 11°, van het Materialendecreet (artikel 9 van het voorontwerp) wordt bepaald dat een preventieprogramma verder, indien relevant, het nut en de bijdrage aan de afvalpreventie omschrijft van het inzetten van economische instrumenten, zoals de instelling van een door de consument verplicht te betalen vergoeding voor een verpakkingsartikel of -element dat anders gratis ter beschikking zou worden gesteld.

Ook deze ontworpen bepaling zal bevoegdheidsconform dienen te worden ingevuld, waarbij het Vlaamse Gewest binnen de hem op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, BWHI toegekende bevoegdheid de prijzen kan regelen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

3.2.3. Voor de in het ontworpen artikel 25, § 2, tweede lid, van het Materialendecreet (artikel 13 van het voorontwerp) uitgewerkte regeling van voorschriften met betrekking tot de afgifte van bedrijfsafvalstoffen, zal bij het concretiseren van deze maatregel, zoals aangegeven in de bij adviesaanvraag gevoegde Nota aan de Vlaamse Regering, rekening dienen te worden gehouden met de bevoegdheidsverdeling en met de verenigbaarheid ervan met de Belgische Economische en Monetaire Unie.

VORMVEREISTEN

4. De ontworpen regeling bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel door een regering in verband met verwerking van persoonsgegevens.

Niettegenstaande de gemachtigde op de vraag of het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd ingewonnen, bevestigend heeft geantwoord, werd door hem het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie overgemaakt.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁴ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁵ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat

⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁵ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁶ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁷ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

5. Het voorontwerp is aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ onder het nummer 2020/649/B. De *standstill*-periode bedoeld in artikel 6 van de voormelde richtlijn loopt af op 15 januari 2021.⁸

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. Artikel 3 van het voorontwerp vervangt artikel 2 van het Materialendecreet dat de richtlijnen vermeldt die deels door het Materialendecreet worden omgezet in interne regelgeving.

In het ontworpen artikel 2 van het Materialendecreet worden voortaan naast richtlijn 2008/98/EG ook richtlijnen (EU) 2019/883 en (EU) 2019/904 vermeld.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1).

⁷ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁸ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/nl/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=649>

In de bij de memorie van toelichting gevoegde bijlagen met de concordantietabellen betreffende de omgezette Europese regels, worden de richtlijnen (EU) 2018/851, (EU) 2019/883 en (EU) 2019/904 vermeld. Niettegenstaande richtlijn 2008/98/EG wordt gewijzigd door richtlijn (EU) 2018/851 wordt in het ontworpen artikel 2 van het Materialendecreet evenwel geen melding gemaakt van deze wijzigingsrichtlijn.

Artikel 2.1, tweede lid, van richtlijn (EU) 2018/851 bepaalt dat, wanneer de lidstaten omzettingbepalingen aannemen, in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn wordt verwezen, waarbij de methoden voor deze verwijzingen door de lidstaten worden vastgesteld.

Overeenkomstig aanwijzing 148, 4°, van de Vlaamse omzendbrief betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4⁹ moet artikel 3 van het voorontwerp worden aangevuld met de vermelding dat ook richtlijn (EU) 2018/851 gedeeltelijk in de interne regelgeving wordt omgezet.

Artikel 11

8. Het ontworpen artikel 21, § 2/1, van het Materialendecreet bepaalt dat als bepaalde producten of afvalstoffen een relevant aandeel van de zwerfvuilkosten en van de milieudruk ten gevolge van zwerfvuil veroorzaken, die kosten gedragen worden door de producenten. Hierbij wordt aan de Vlaamse Regering de keuze gelaten om een regeling uit te werken voor het dragen van de kosten verbonden aan zwerfvuil.

Volgens de bijgevoegde concordantietabel wordt hiermee artikel 8 van richtlijn (EU) 2019/904, dat het principe verwoordt dat de producenten de zwerfvuilkosten dragen, verruimd omgezet.

Gevraagd of de ontworpen regeling een belasting betreft en of er bijgevolg is voldaan aan het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 170 van de Grondwet, antwoordde de gemachtigde:

“Met 5° wordt het principe verankerd dat de zwerfvuilkost moet worden gedragen door de verantwoordelijke producent. Dit moet nog verder worden uitgewerkt in een aanvullend wettelijk kader waarin concrete elementen als belastbare basis, tarief, heffingsplichtige... nader worden bepaald. Voorliggende piste is om dit op te nemen in een wettelijk kader dat wordt uitgewerkt in samenwerking met de andere gewesten en of de federale overheid. We stippen hierbij ook aan dat de financiële bijdrage waarvan sprake niet noodzakelijk een heffing, bijdrage of belasting is die door de overheid wordt opgelegd en geïnd. Het kan ook een bijdrage zijn die de producent doorrekent aan de consument en die de producent toelaat om de opgesomde kosten te dekken.”

⁹ https://overheid.vlaanderen.be/wetgevingstechniek/omzendbrief-betreffende-de-wetgevingstechniek-vr-2019/4#Aanw_147

Uit het antwoord van de gemachtigde kan niet worden afgeleid of de in de ontworpen bepaling bedoelde bijdragen als belastingen dan wel als retributies dienen te worden beschouwd.

Vermits uit de ontworpen bepaling tevens blijkt dat aan de Vlaamse Regering de keuze wordt gelaten om de desbetreffende kostenregeling uit te werken zullen, afhankelijk van deze keuze, de geldende voorschriften dienen te worden nagekomen en zal bijgevolg de ontworpen delegatie dienovereenkomstig dienen te worden afgelijnd.

Indien deze bijdragen bijgevolg zouden worden beschouwd als belastingen, en niet als retributies, dient te worden benadrukt dat uit het in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de decreetgever zelf alle essentiële elementen van de in te voeren belasting dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de omschrijving van de personen die aan de belasting zijn onderworpen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet of het tarief en de eventuele vrijstellingen of verminderingen.¹⁰

In dat geval dient het ontworpen artikel 21, § 2/1, van het Materialendecreet derhalve te worden aangevuld teneinde te voldoen aan het zo-even in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel in fiscale zaken.

Artikel 17

9. In het ontworpen artikel 33/10, § 3, derde lid, van het Materialendecreet wordt bepaald dat de eigenaar van een toegankelijke constructie met risicobouwjaar zijn eigendom open en toegankelijk stelt opdat de asbestdeskundige inventarisatie veilig een volledige asbestinventaris kan opmaken. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd hiervoor nadere regels te bepalen.

Gelet op de onschendbaarheid van de woning, die is gewaarborgd bij artikel 15 van de Grondwet en artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dient het ontworpen artikel 33/10, § 3, derde lid, van het Materialendecreet in beperkende zin te worden gelezen.

De in de ontworpen regeling aan de Vlaamse Regering verleende delegatie om de nadere regels te bepalen met betrekking tot het open en toegankelijk stellen van de woning is bijgevolg te ruim geformuleerd.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 106/2008, 17 juli 2008, B.12.

Vermits het principieel recht op toegang dat wordt verleend, niet het recht inhoudt om – rekening houdend met de concrete omstandigheden – daarvan op onredelijke of disproportionele wijze gebruik te maken, dienen bijgevolg voor de realisatie van de met de delegatie beoogde maatregelen meer waarborgen in die zin in de ontworpen regeling zelf te worden ingeschreven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME