



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.375/1

van 4 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (VLAREMA)’

Op 7 mei 2021 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (VLAREMA)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2021.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hoofdstuk 1 van het ontwerp) en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (VLAREMA)’ (hoofdstuk 2) te wijzigen.

Hiertoe worden in de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp de toezichthouders aangewezen die tot taak hebben toe te zien op de naleving van Afdeling 4.6 VLAREMA ‘Verbod op sluikstorten en zwerfvuil’ ter uitvoering van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: het Materialendecreet). Deze afdeling wordt bij artikel 8 van het ontwerp ingevoegd in VLAREMA samen met een definitie van ‘sluikstorten’ (artikel 7).

3.1. De artikelen 1 tot 6 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan artikel 16.3.9, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), op grond waarvan de Vlaamse Regering voor elke categorie van toezichthouders de toezichtopdrachten bepaalt.

3.2. Door de artikelen 7 en 8 van het ontwerp worden respectievelijk een definitie van ‘sluikstorten’ en een nieuwe afdeling 4.6 ‘Verbod op sluikstorten en zwerfvuil’ ingevoegd in VLAREMA.

In de Rubriek “Rechtsgronden” wordt voor deze ontworpen bepalingen rechtsgrond gezocht in de artikelen 5 en 12, § 3, van het Materialendecreet.

Vermits artikel 5 van het Materialendecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering enerzijds met het oog op het bereiken van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, materialen kan aanduiden en voorwaarden bepalen voor het gebruik of verbruik ervan en anderzijds overeenkomstig de doelstellingen, vermeld in artikel 4, voor bepaalde materialen nadere regels kan vaststellen ter waarborging van hun traceerbaarheid, hun verwerking overeenkomstig artikel 9, § 1, en hun rechtmatig gebruik en bijgevolg de bepaling enkel betrekking heeft op “materialen”, kan ze geen rechtsgrond bieden aan de artikelen 7 en 8 van het ontwerp.

Artikel 12, § 3, van het Materialendecreet bepaalt dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon die afvalstoffen beheert, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, meer bepaald risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, geluids- of geurhinder, schade aan natuur-

en landschapsschoon te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken en dat de Vlaamse Regering die maatregelen nader kan omschrijven.

Aangezien artikel 3, § 1, 7°, van het Materialendecreet de notie “beheren van afvalstoffen” omschrijft als zijnde “het inzamelen, het tussentijds opslaan en overslaan, het vervoeren, het nuttig toepassen, met inbegrip van sortering, en het verwijderen van afvalstoffen, met inbegrip van het houden van toezicht op die handelingen en het uitvoeren van de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting, en met inbegrip van activiteiten van afvalstoffenhandelaars of -makelaars”, kan artikel 12, § 3, van het Materialendecreet evenmin als rechtsgrond worden aangeduid nu de betreffende bepaling zich richt tot de natuurlijke personen of de rechtspersonen die afvalstoffen beheren en geen betrekking heeft op het “achterlaten van afvalstoffen” zoals wordt beoogd in de ontworpen regeling.

Rechtsgrond voor de artikelen 7 en 8 van het ontwerp kan daarentegen wel worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 12, § 1, van het Materialendecreet waarin wordt bepaald dat het verboden is afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met de voorschriften van dat decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1 en 3.2, dient onder de rubriek “Rechtsgronden” eveneens te worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient de verwijzing naar artikel 5 van het Materialendecreet te worden geschrapt en dient de verwijzing naar artikel 12, § 3, van het Materialendecreet te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 12, § 1, van hetzelfde decreet.

Artikel 7

5. In het ontworpen artikel 1.2.1, § 2, 77°/2, VLAREMA wordt sluikstorten omschreven als “het bewust ontwijken van de huishoudelijke afvalophaling of bedrijfsafvalophaling door afvalstoffen achter te laten of te storten op niet-reglementaire plaatsen, tijdstippen of in de foute recipiënten”.

Het beginsel van de rechtszekerheid vereist dat de bestemmelingen van de norm in de mogelijkheid verkeren om op een voldoende duidelijke en vaststaande wijze te weten te komen wat dient te worden verstaan onder de noties “bewust ontwijken”, “niet-reglementaire plaatsen en tijdstippen” en “foute recipiënten”. Dit is des te meer het geval wanneer, zoals *in casu*, het sluikstorten kan worden gesanctioneerd op grond van artikel 8 van het ontwerp. Het gebruik van te algemene noties en begrippen volstaat niet met het oog op een voldoende rechtszekere omschrijving van het begrip “sluikstorten”.

Gevraagd naar wat wordt bedoeld met “niet-reglementaire plaatsen en tijdstippen”, antwoordde de gemachtigde dat de afvalinzameling op lokaal niveau wordt geregeld in een gemeentelijk politiereglement, dat niet-reglementaire plaatsen, plaatsen zijn waar afval wordt achtergelaten niet conform dit politiereglement, bv. restafval in een textielcontainer en dat niet-reglementaire tijdstippen momenten zijn waarop afval wordt aangeboden niet conform het politiereglement, zoals bijvoorbeeld te vroeg voorafgaandelijk aan een ophaling.

Op de vraag wat dient te worden verstaan onder de notie “foute recipiënten”, antwoordde de gemachtigde dat het recipiënt wordt bepaald in het politiereglement en dat een fout recipiënt een ander recipiënt is dan datgene zoals omschreven in het politiereglement, bijvoorbeeld een gewone grijze zak voor restafval in plaats van een gemeentelijke zak.

De notie “bewust ontwijken” wordt door de gemachtigde toegelicht als zijnde het niet volgen van de reglementering (noch het tijdstip, noch het recipiënt), waarbij het bewust ontwijken moet worden beschouwd als het ontwijken met opzet, waarbij men zich van afval wil ontdoen op een andere wijze dan waarin voorzien is in de huishoudelijke of bedrijfsafvalophaling, vaak om de kostprijs ervan te ontwijken.

Om de duidelijkheid van de regeling en bijgevolg de rechtszekerheid te bevorderen doen de stellers van het ontwerp er goed aan om na te gaan of het ontworpen artikel niet moet worden aangevuld met de door de gemachtigde in zijn toelichting aangehaalde reglementering en verduidelijkingen. Dit zou het moeten mogelijk maken om op een meer rechtszekere wijze een idee te verwerven van de draagwijdte van de erin gegeven omschrijving.

Artikel 8

6. Door artikel 8 van het ontwerp wordt een nieuwe afdeling 4.6 ‘Verbod op sluikstorten en zwerfvuil’ in VLAREMA toegevoegd. Deze nieuwe afdeling stelt een verbod in enerzijds om te sluikstorten, waarbij sluikstorten tot een volume van 120 liter wordt gezien als een kleine vorm van openbare overlast, en anderzijds om zwerfvuil te creëren.

6.1. Momenteel is sluikstorten strafbaar op grond van de artikelen 12 en 69 van het Materialendecreet *juncto* artikel 16.6.3, § 1, eerste lid, DABM, dat bepaalt dat wie opzettelijk, in strijd met de milieuvoorschriften, afvalstoffen achterlaat, beheert of overbrengt, gestraft wordt met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en met een geldboete van 100 euro tot 500.000 euro of met een van die straffen.¹

Artikel 16.6.3, § 2, DABM bepaalt dat voor “kleine vormen van openbare overlast” de gemeenten de mogelijkheid hebben om, in overeenstemming met artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet en in afwijking van artikel 16.6.3, § 1, van het DABM, gemeentelijke sancties te bepalen.²

¹ *Cfr.* Corr. Hasselt 5 augustus 2019, nr. 2019/1152; Corr. Hasselt 29 oktober 2019, nr. 2019/1406; Corr. Hasselt 3 december 2019, nr. 2019/1552.

² Artikel 119bis Nieuwe Gemeentewet luidt: “De gemeenteraad kan gemeentelijke administratieve straffen en sancties opleggen overeenkomstig de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.”

In de parlementaire voorbereiding van het DABM worden verschillende aanwijzingen gegeven over wat onder die “kleine vormen van openbare overlast” dient te worden verstaan:

“Er bestaat geen twijfel over dat problemen van zwerfvuil, hondenpoep, beperkt sluikstorten, loslopende honden enzovoort, (...), toch een erg negatieve impact hebben op onze samenleving en dat ze vaak aanleiding geven tot ernstige verzuring en ongenoegen in deze samenleving. (...)

‘De openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Men kan openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid’ (*Parl.St.* VI.Parl., 2006-07, nr. 1249/003, p. 18).

‘Daar waar het amendement nr. 32 in het algemeen een oplossing wil bieden voor diverse kleine vormen van openbare overlast, is dit amendement specifiek gericht naar de kleine afvalgerelateerde vormen van openbare overlast, zoals het sluikstorten of het achterlaten van zwerfvuil’ (*Parl.St.* VI.Parl., 2006-07, nr. 1249/003, p. 19).

‘Op de eerste plaats wijzigt [het voorstel] de strafbepalingen van het Afvalstoffendecreet; hierdoor zullen gemeenten onmiddellijk gemeentelijke sancties kunnen opleggen voor het vervuilen van de openbare weg en plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn. Bij wijze van voorbeeld gaat het om het achterlaten van allerlei zwerfvuil (sigarettenpeukjes, kauwgum, blikjes enzovoort), wildplakken, het niet opruimen van uitwerpselen van rijdieren, sluikstorten enzovoort’ (*Parl.St.* VI.Parl., 2006-07, nr. 1249/005, p. 33).”

6.2. In arrest 62/2010 van 27 mei 2010 oordeelde het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de bevoegdheidsvraag betreffende artikel 16.6.3, § 2, DABM, dat de omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling het de gemeenten mogelijk maakt om administratieve sancties op te leggen teneinde gedragingen te bestraffen die strafrechtelijk worden bestraft, terwijl artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet dat in een dergelijk geval niet mogelijk maakt, niet betekent dat inbreuk zou worden gemaakt op de bevoegdheden van de federale wetgever, nu deze laatste, krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, bevoegd is om de organisatie en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, te regelen en dat die bevoegdheid niet betekent dat de gewesten de gemeenten enkel onder de bij artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet vastgestelde voorwaarden, namelijk teneinde gedragingen te bestraffen die niet strafrechtelijk worden bestraft, ertoe zouden kunnen machtigen administratieve sancties op te leggen.

Daarnaast wees het Grondwettelijk Hof erop, dat artikel 16.6.3, § 2, DABM weliswaar aan de strafrechter een beoordelingsbevoegdheid toekent doordat hij voor een welbepaald achterlaten, beheer of overbrengen van afvalstoffen dient uit te maken of het al dan niet *in concreto* een kleine vorm van openbare overlast betreft in de zin van artikel 16.6.3, § 2, van het DABM, dan wel een feit is dat niet aan die kwalificatie beantwoordt, en bijgevolg, naar gelang van het geval, het voorwerp dient uit te maken van de sancties zoals bedoeld in artikel 16.6.3, § 1, eerste lid, of artikel 16.6.3, § 1, tweede lid, van het DABM en dat het derhalve niet gaat om een autonome

bevoegdheid inzake strafbaarstelling, maar om een beoordelingsbevoegdheid die niet afwijkt van die welke de strafrechter heeft bij het bepalen van de op te leggen straf bij toepassing van strafbepalingen die in een zeer ruime marge voorzien tussen de minimum- en de maximumstraf.

Het Grondwettelijk Hof wees er tevens op dat artikel 16.6.3, § 2, van het DABM ertoe strekt de bestraffing van kleine vormen van openbare overlast te verzekeren en aldus het krachtdadig, snel en efficiënt optreden van een gemeente mogelijk te maken tegen relatief kleine en eenvoudige problemen die een erg negatieve impact hebben op de samenleving. Hierbij werd gewezen op het facultatief karakter van de bevoegdheid voor de gemeenten om sancties op te leggen en op het aanvullend karakter van de gewestelijke strafbaarstelling wanneer de gemeenten ervoor opteren geen gebruik te maken van hun facultatieve bevoegdheid, wat de gemeentelijke autonomie benadrukt.

Het Hof concludeerde dat het verschil in behandeling berust op een objectief criterium dat afhankelijk is van het feit of de gemeenten al dan niet gebruik zullen maken van de machtiging die hun bij de in het geding zijnde bepaling wordt verleend, dat de in het geding zijnde maatregel relevant is ten aanzien van de nagestreefde doelstelling, aangezien de decreetgever tegelijk een doeltreffende bestraffing van de gedragingen die hij beoogt en de autonomie van de gemeenten heeft willen waarborgen, dat een verschil in behandeling in aangelegenheden waarin de gemeenten over een eigen bevoegdheid beschikken het legitieme gevolg is van een onderscheiden beleid, dat het op zich niet strijdig kan worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en dat de in het geding zijnde maatregel niet als onevenredig kan worden beschouwd, gezien de aard van de strafbaar gestelde feiten en de sancties die kunnen worden opgelegd.

6.3. In artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat sluikestorten³ tot een volume van 120 liter wordt gezien als een kleine vorm van openbare overlast.

Gevraagd, enerzijds, naar de verhouding van de ontworpen regeling tot de artikelen 16.6.2 en 16.6.3, § 2, DABM en tot artikel 135, § 2, tweede lid, 7°, van de Nieuwe Gemeentewet en, anderzijds, of het geen bevoegdheid van de gemeenteraden is om politieverordeningen vast te stellen en om te bepalen wat dient beschouwd te worden als zijnde “een kleine vorm van openbare overlast”, antwoordde de gemachtigde dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om een politieverordening vast te stellen onveranderd blijft en dat, aangezien VLAREMA een hogere rechtsnorm is, de gemeenteraad het sluikestorten tot een volume van 120 liter als een kleine vorm van overlast zal moeten beschouwen.

Op de vraag of voor sluikestorten tot een volume van 120 liter voortaan nog een strafsancie kan worden opgelegd, nu momenteel sluikestorten strafbaar is op grond van de artikelen 12 en 69 van het Materialendecreet in combinatie met artikel 16.6.3, § 1, eerste lid, DABM, antwoordde de gemachtigde bevestigend, erop wijzend dat in artikel 16.6.3 DABM geen beperking qua volume is opgenomen.

³ Bij de ontworpen definitie bij artikel 7 van het ontwerp, worden de werkwoorden ‘achterlaten’ en ‘storten’ gehanteerd. De term ‘storten’ wordt niet gebruikt in artikel 12, § 1, van het materialendecreet en evenmin in artikel 16.6.3 DABM.

De door de gemachtigde gegeven toelichting is niet van aard om de door de ontworpen regeling beoogde invulling van de notie “kleine vorm van openbare overlast” te verduidelijken.

In het belang van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving dienen de stellers van het ontwerp de bevoegdheid van de toezichthouders, die in de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp worden belast met het toezien op de naleving van Afdeling 4.6 VLAREMA ‘Verbod op sluikstorten en zwerfvuil’ ter uitvoering van het Materialendecreet, af te stemmen op deze van de sanctionerende overheid, die op basis van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet gemeentelijke administratieve sancties oplegt voor de hier omschreven kleine vorm van openbare overlast. Daarbij dient te worden gemoduleerd wie de sanctie oplegt en moet worden voorzien in een voldoende adequate regeling inzake het inwinnen van informatie tussen voornoemde actoren met betrekking tot het sluikstorten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME