



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.419/16
van 21 februari 2024

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van
23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van
materiaalkringlopen wat betreft de dringende verwerking van
afvalstoffen’

Op 22 januari 2024 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 ‘tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen wat betreft de dringende verwerking van afvalstoffen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 13 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2024.

*

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 van het Vlaamse Gewest strekt ertoe een artikel 22/1 in te voegen in afdeling 1 “Algemene bepalingen” van hoofdstuk 3 “Bepalingen over het beheer van specifieke materiaalkringlopen en afvalstoffen” van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: Materialendecreet), op grond waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu in uitzonderlijke omstandigheden (hierna: de minister), waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, de onmiddellijke verwerking kan bevelen van afvalstoffen in een inrichting als vermeld in titel V van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Richtlijnconformiteit en *standstill*-verplichting

3. Het voorontwerp strekt ertoe aan de minister de bevoegdheid op te dragen om in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, de “onmiddellijke verwerking” te bevelen van afvalstoffen² in een “inrichting als vermeld in titel V van het [DABM]”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat in het bijzonder “heel specifieke omstandigheden waarin er een bepaalde afvalstroom ontstaat die, wanneer deze niet tijdig verwerkt wordt, en gevaar kan opleveren voor de (milieu)veiligheid, volksgezondheid, hygiëne”, worden beoogd zoals bij natuurrampen en calamiteiten of bij de inbeslagname van grote partijen drugs.

3.1. Wat die inbeslagnames betreft, moet vooreerst worden aangenomen dat een dergelijk bevel niet kan interfereren in een gerechtelijke inbeslagneming van zaken die aan de bezitter ervan worden onttrokken en tijdelijk ter beschikking worden gesteld van het gerecht met het oog op de openbaring van de waarheid of de bewijsvoering³ en die eindigt met een schriftelijke

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

² Een afvalstof is “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen” (artikel 3, § 1, eerste lid, 1^o, van het Materialendecreet).

³ Zie (algemeen) de artikelen 35, 37, 38, 42 en 87 van het Wetboek van strafvordering.

beslissing van de procureur des Konings tot vernietiging van de in beslag genomen goederen⁴ of met de verbeurdverklaring of de teruggave ervan.⁵

3.2. Waar een dergelijk bevel op het eerste gezicht enkel een specifieke regeling zou inhouden voor wat betreft het ogenblik van verwerking, die met name onmiddellijk zou moeten gebeuren, lijkt uit het tweede lid, waarin bepaald wordt dat het bevel kan worden opgelegd mits gebruik van een beschikbare “verwijderingstechniek die zo weinig mogelijk afwijkt van de best beschikbare technieken” te volgen dat ook een afwijking beoogd wordt van andere regels. De verwerking lijkt immers steeds een verwijdering⁶ te zullen inhouden en er kan afgeweken worden van de best beschikbare technieken⁷.

3.3. Er wordt echter niet gepreciseerd van welke verplichtingen die normaal zouden gelden, er zou kunnen worden afgeweken en welke minimaal blijven gelden, en ook niet gepreciseerd in welk soort inrichting⁸ als vermeld in titel V van het DABM de verwerking zou kunnen gebeuren.

4.1. De voormelde afwijking moet worden beoordeeld in het licht van artikel 12 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’ op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat afvalstoffen in gevallen waarin nuttige toepassing overeenkomstig artikel 10, lid 1, van die richtlijn niet plaatsvindt, veilige verwijderingshandelingen ondergaan die voldoen aan de bepalingen van artikel 13 van die richtlijn betreffende de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. Volgens artikel 13 van die richtlijn moeten de nodige maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name: a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora; b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

4.2. De voormelde wijziging moet ook worden beoordeeld in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd.

⁴ Zie artikel 28*novies* van het Wetboek van strafvordering. Daarvoor komen onder meer in aanmerking “de goederen die uit hun aard een ernstig gevaar opleveren voor de openbare veiligheid of de volksgezondheid”. In voorkomend geval wijst de procureur des Konings “een gespecialiseerde prestatieverlener of openbare dienst aan die overgaat tot de vernietiging van het betrokken goed” aan.

⁵ Zie de artikelen 42 en 44 van het Strafwetboek.

⁶ Dat is luidens artikel 3, § 1, eerste lid, 26°, van het Materialendecreet “iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse Regering”.

⁷ Dit zijn luidens artikel 3, § 1, eerste lid, 8°, van het Materialendecreet de “beste beschikbare technieken als vermeld bij of krachtens titel V van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning”.

⁸ Inrichtingen zijn “de bedrijven, werkplaatsen, opslagplaatsen, installaties, machines en toestellen, als omschreven in de indelingslijst” (artikel 5.1.1, 9°, van het DABM). De indelingslijst is “de lijst, vastgesteld door de Vlaamse Regering bestaande uit rubrieken die een omschrijving omvatten van de inrichtingen en activiteiten die ernstige risico’s of hinder voor de mens en het milieu kunnen inhouden” (artikel 5.1.1, 7°, van het DABM).

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁹ De opname van het *standstill*-beginsel in artikel 1.2.1, § 2, van het DABM verleent er in die context een specifieke juridische waarde aan.¹⁰ Artikel 5.1.3 van het DABM preciseert dat titel V van het DABM, waaraan gerefereerd wordt in het ontworpen artikel 22/1, tot doel heeft “de mens en het milieu te beschermen tegen onaanvaardbare risico’s en hinder, afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten” en bijdraagt tot de realisatie van de doelstellingen omschreven in artikel 1.2.1 van het DABM.

De voormelde *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde wetgever zou verbieden wijzigingen aan te brengen aan de regelgeving inzake verwijdering van afvalstoffen. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording wordt gegeven. Zij ontkent de bevoegde overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.¹¹

5. Om te kunnen inschatten of de ontworpen bepaling aan de vereisten van deze hogere rechtsnormen voldoet, dient er zicht te zijn op welke achteruitgang van het beschermingsniveau deze precies zou meebrengen en welke waarborgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu overeind blijven. Aan de gemachtigde werd daarom gevraagd een aantal punten nader toe te lichten.

5.1. Op de vraag of de verwerking steeds een verwijdering zal inhouden, antwoordde de gemachtigde:

“De verwerking zal inderdaad steeds een verwijdering (verbranden of storten) inhouden. Om dit te verduidelijken stellen we voor om in het eerste lid van het ontworpen artikel 22/1 van het materialendecreet het woord ‘verwerking’ te vervangen door

⁹ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; vergelijk GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: “Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2, GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2 en GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25: “Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

¹⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 33; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 22; RvS 19 november 2021, nr. 252.163, *Monsieurs e.a.*, nr. 9.2.

¹¹ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1; adv.RvS 72.683/1 van 30 december 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 mei 2023 ‘houdende wijzigingen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II, IC, ID en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’, opmerking 6.1.

‘verwijdering’ en in de Memorie van Toelichting te preciseren dat het om verbranden en storten gaat.”

Onder voorbehoud van opmerking 3.1 kan hiermee worden ingestemd.

5.2. Op de vraag welke inrichtingen in de zin van titel V van het DABM in aanmerking komen voor het uitvoeren van het bevel, antwoordde de gemachtigde:

“Het zal gaan om verbranden en storten; dus de rubrieken 2.3.4.1, 2.3.4.2 en 2.3.6. van de Vlareem-indelingslijst.”

De stellers van het voorontwerp hebben aldus de bedoeling dat de bevolen verwijdering van de afvalstoffen geschiedt in de daarvoor vergunde als hinderlijk ingedeelde inrichtingen van de rubrieken 2.3.4.1, 2.3.4.2 en 2.3.6 van de indelingslijst¹². De exploitant van zo’n vergunde inrichting is verplicht de algemene en sectorale milieuvoorwaarden die gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken (artikel 5.4.3 van het DABM) en de bijzondere milieuvoorwaarden na te leven (artikel 5.4.9 van het DABM). Deze verduidelijking dient in de ontworpen bepaling tot uitdrukking te worden gebracht.

5.3. Op de vraag van welke normaal geldende regels voor de verwerking van de betrokken afvalstoffen met het nieuwe bevel op grond van het ontworpen artikel 22/1 van het decreet van 23 december 2011 zou kunnen worden afgeweken, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontworpen artikel 22/1 wijkt af van de vergunningsplicht zoals opgenomen in artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet (decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning) en artikel 11 van het materialendecreet (decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen).

Het is echter niet de bedoeling om af te wijken van de voorwaarden vermeld in artikel 13 van de van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’, afgekort kaderrichtlijn afvalstoffen.

Om dit te verduidelijken stellen we voor om het tweede lid van het ontworpen artikel 22/1 van het materialendecreet als volgt te wijzigen en een derde lid toe te voegen:

‘Het bevel dat wordt gegeven mag geen gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu en met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens;
- c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

In het bevel kunnen bijkomende voorwaarden worden opgenomen om de doelstellingen in het vorig lid te realiseren.’

De Memorie van Toelichting zal ook in deze zin worden aangepast. Voorbeelden van bijkomende voorwaarden kunnen zijn: een aangepaste dosering, specifieke

¹² Zie bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (VLAREM II).

nabehandeling, ... met als doel een verwerking zonder nadelige gevolgen voor mens en milieu mogelijk te maken.”

Met het voorstel om het tweede lid van de ontworpen bepaling te vervangen door de voorgestelde tekst kan worden ingestemd.

6. Rekening houdend met de door de gemachtigde gegeven antwoorden, die dienen te worden geïntegreerd in de ontworpen bepaling (opmerking 5.3), ook wat betreft de in aanmerking komende inrichtingen voor de uitvoering van het bevel (opmerking 5.2), en gelet op de uitdrukkelijke bepaling dat de nieuwe bevoegdheid enkel zal mogen worden uitgeoefend in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, hetgeen gemotiveerd zal moeten worden in de bestuurshandeling waarbij deze bevoegdheid wordt uitgeoefend, kan aangenomen worden dat het aan te nemen decreet verenigbaar is met de aangehaalde hogere rechtsnormen.

2. Ingrijpen door de decreetgever in de organisatie van de uitvoerende macht

7. Overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten, en de artikelen 8 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ staat het aan de Vlaamse Regering om haar organisatie en werking, alsook de organisatie en de werking van haar administratieve diensten te regelen. Ook door rechtstreeks niet-regelgevende bevoegdheden toe te wijzen aan een individuele minister grijpt de decreetgever in op het prerogatief van de Vlaamse Regering. De decreetgever dient de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering op te dragen, die op haar beurt de aangelegenheid eventueel kan overlaten aan de minister bevoegd voor het leefmilieu.¹³

¹³ Zie adv.RvS 73.340/1 van 3 mei 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 oktober 2023 ‘tot versterking van het federale armoedebeloid’, opmerking 8; adv.RvS 64.422/2-3 van 27 november 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 februari 2019 ‘houdende fiscale, fraudebestrijdende, financiële alsook diverse bepalingen’, opmerking 9; adv.RvS 59.473/1 van 16 juni 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, opmerking 2.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTOpschrift

8. In het opschrift dienen de woorden “en afvalstoffen” te worden ingevoegd tussen de woorden “materiaalkringlopen” en “wat betreft” en dient het woord “verwerking” te worden vervangen door “verwijdering”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC