KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.361/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 april 2005 door de Vlaamse minister voor Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van nadere regels voor de aanrekening van de inzamelkosten op containerparken in het kader van de aanvaardingsplicht", heeft op 17 mei 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 3.1.1.2, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer bepaalt o.m. dat de producent van afvalstoffen waarvoor de aanvaardingsplicht geldt, en die gebruik wil maken van een of meerdere containerparken, de kosten ten laste moet nemen voor de inzameling en de scheiding in deze inrichtingen van de afvalstoffen die onderworpen zijn aan de aanvaardingsplicht.

Diezelfde paragraaf draagt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, op de bindende voorschriften voor de aanrekening van deze kosten vast te stellen, in overleg met de lokale besturen en de producenten, en na advies van OVAM. Deze voorschriften moeten onder meer een lijst bevatten van de te vergoeden kosten.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, ter uitvoering van het voormelde artikel 3.1.1.2, § 4, de regels vast te stellen voor de financiering voor het gebruik van containerparken voor de inzameling van afvalfracties die onder toepassing van de aanvaardingsplicht vallen.

3. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 10, § 5, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en in het voornoemde artikel 3.1.1.2, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen ministerieel besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient het eerste lid van de aanhef aangevuld te worden met een verwijzing naar artikel 10, § 5, van het aldaar genoemde decreet van 2 juli 1981, vervangen bij het decreet van 20 april 1994.

5. In het tweede lid van de aanhef kan de rechtsgrond beter worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 3.1.1.2, § 4, van het aldaar genoemde besluit van 5 december 2003, met vermelding van de wijzigende besluiten van 14 juli 2004 en 17 december 2004.

6. Het derde lid moet worden weggelaten.

7. Vóór het vierde lid moeten twee nieuwe leden ingevoegd worden, waarin verwezen wordt naar het advies van OVAM en naar het overleg met de lokale besturen en de producenten.

Artikel 1

8. Luidens artikel 1, eerste lid, zijn de definities van o.m. het voornoemde decreet van 2 juli 1981 en het voornoemde besluit van 5 december 2003 van toepassing op het ontworpen ministerieel besluit. Artikel 1, tweede lid, bevat voorts zelf een aantal definities.

In dit verband doet het begrip "producent", gebruikt in artikel 2 van het ontwerp, een probleem rijzen. Dat begrip wordt immers verschillend gedefinieerd in het decreet van 2 juli 1981 [1] en in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 [2]. In het ontwerp zelf wordt geen definitie gegeven.

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard:

> "In het ministerieel besluit wordt met producent bedoeld de producent zoals gedefinieerd in artikel 1.1.1, § 2, 9°, van VLAREA. Misschien wordt best bij de definities in het ministerieel besluit een artikel 1, (tweede lid), 13°, toegevoegd dat stelt: producent zoals bedoeld in artikel 1.1.1., § 2, 9°, van VLAREA."

De tekst zou inderdaad in die zin kunnen worden aangevuld.

9. In artikel 1, tweede lid, wordt op verscheidene plaatsen bij de definiëring van begrippen een opsomming van voorbeelden gegeven. Er moet worden opgemerkt dat in een normatieve tekst geen opsomming van voorbeelden thuishoort.

Artikel 6

10. Volgens dit artikel heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 april 2005.

---

(1) Artikel 2, 3°, van het decreet van 2 juli 1981 definieert het begrip "producent" als volgt: "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon wiens activiteit afvalstoffen heeft voortgebracht en/of elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijziging in de aard of de samenstelling van die afvalstof".

(2) Artikel 1.1.1, § 2, 9°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 definieert het begrip "producent" als volgt: "iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die:

a) producten produceert, laat produceren of invoert in het Vlaamse Gewest, al dan niet onder zijn eigen merk, en deze producten hetzij voor eigen gebruik bestemt, hetzij op de markt brengt of laat brengen in het Vlaamse Gewest;
b) onder zijn eigen merk producten wederverkoopt die door andere leveranciers zijn geproduceerd. Hierbij wordt de wederverkoper niet als producent aangemerkt wanneer het merk van de producent op het apparaat zichtbaar is.
Wordt niet als producent aangemerkt, diegene die uitsluitend voorziet in financiering op grond van of in het kader van een financieringsovereenkomst".

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk ingeval de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die - met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel - voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd of de producenten nu reeds een vergoeding moeten betalen, heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

> "Op dit ogenblik wordt voor sommige afvalstromen die aan een aanvaardingsplicht onderworpen zijn, reeds een vergoeding betaald door de producenten/invoerders. Dit gebeurt dan op basis van wat in het kader van de lopende milieubeleidsovereenkomsten (MBO) is afgesproken.
>
> Er is voor sommige stromen heel wat discussie tussen de producenten/invoerders enerzijds en de gemeenten/intercommunales als uitbaters van de containerparken anderzijds over de hoogte van de vergoeding, voornamelijk hoe het begrip volledige en reële kost moet ingevuld worden. Om die reden is vorig jaar door de vorige Vlaamse Regering in het VLAREA ingeschreven dat de hoogte van de vergoeding door de minister, bevoegd voor het leefmilieu, zal bepaald worden. Afhankelijk van de formulering in de MBO's van de vergoeding voor de inzamelkosten via de containerparken zal dit besluit al of niet retroactief kunnen toegepast worden."

Die toelichting leidt tot de vaststelling dat de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling niet ingepast kan worden in een van de gevallen waarvoor de terugwerkende kracht geoorloofd is.

Artikel 6 dient dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES D. ALBRECHT