



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.798/1/V
van 26 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, 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’

Op 13 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, 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’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Pierre LEFRANC en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 augustus 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 beperkt tot 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.¹

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt in hoofdzaak tot wijziging 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’ (hierna VLAREMA) (artikelen 5 tot 50).

Aansluitend hierbij wordt de lijst met milieu-inbreuken in het kader van dat besluit aangepast. Hiertoe wordt bijlage VIII bij 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’ vervangen (artikel 4).

Ten slotte worden in VLAREM II de sectorale voorschriften voor inrichtingen voor het opslaan en het behandelen van gevaarlijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen, niet elders vermeld (artikel 2), en van voertuigwrakken (artikel 3) aangepast.

Drie artikelen van het ontwerp, namelijk de artikelen 21, 45 en 50, strekken tot omzetting in interne regelgeving van respectievelijk:

- richtlijn (EU) 2015/1127 van de Commissie van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van bijlage II bij Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’;
- richtlijn 2014/955/EU: Besluit van de Commissie van 18 december 2014 ‘tot wijziging van Beschikking 2000/532/EG betreffende de lijst van afvalstoffen overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad’;
- richtlijn (EU) 2015/2087 van de Commissie van 18 november 2015 ‘houdende wijziging van bijlage II van Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen’.

¹ Gelet op het zeer hoge aantal aan een termijn gebonden adviesaanvragen en de omvang en de techniciteit van het om advies voorgelegde ontwerpbesluit, heeft de afdeling Wetgeving geen doorgedreven onderzoek van het ontwerp kunnen verrichten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt opgemerkt, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over kan worden opgemerkt en, indien er iets over wordt opgemerkt, dat er niets meer over op te merken valt.

Het te nemen besluit treedt in werking volgens de normale regel van inwerkingtreding, met uitzondering van de artikelen 22 en 23, die in werking treden op 1 januari 2018 (artikel 51).

BEVOEGDHEID

3. Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd inzake, respectievelijk, de bescherming van het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid. Het ontworpen besluit behoort dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

4. Artikel 25 van het ontwerp strekt er evenwel toe artikel 5.2.4.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake leefmilieu’, te vervangen. Het ontworpen laatste lid van artikel 5.2.4.1, § 2, van dat besluit bepaalt dat het register bedoeld in het eerste lid ervan, geïntegreerd mag worden in het garageregister, vermeld in het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 ‘met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde’.

Artikel 25 van het ontwerp komt neer op een wijziging of een aanvulling van een federale regeling, waartoe de Vlaamse Regering niet bevoegd is. Dit artikel dient dan ook te worden weggelaten uit het ontwerp.

RECHTSGROND

5. Uit de door de gemachtigde bezorgde tabel waarin per artikel van het ontworpen besluit de rechtsgrond ervoor wordt aangegeven, blijkt dat de stellers voor de ontworpen regeling rechtsgrond beogen te vinden, wat de ontworpen artikelen 2 en 3 betreft, in artikel 20 van decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’, wat het ontworpen artikel 4 betreft, in artikel 16.4.27, derde lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en wat de overige artikelen betreft, in diverse artikelen van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van de materiaalkringlopen en afvalstoffen’. Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hierna volgt.

6. Artikel 4 van het ontwerp ontleent niet enkel rechtsgrond aan artikel 16.4.27, derde lid, maar ook aan artikel 16.1.2, 1°, f), van het decreet van 5 april 1995.

7. De artikelen 25 tot 29 van het ontwerp strekken tot het aanbrengen van wijzigingen aan een aantal bepalingen die deel uitmaken van onderafdeling 5.2.4 van VLAREMA met als opschrift “Afgedankte voertuigen”. Bij de totstandkoming van deze onderafdeling werd in advies 50.540/3² vastgesteld dat er geen rechtsgrond was voor de ontworpen erkenningsregeling. In de bezorgde rechtsgrondentabel wordt verwezen naar de

² Adv.RvS 50.540/3 van 10 januari 2012 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

artikelen 22 en 32 van het decreet van 23 december 2011 als rechtsgrond. Deze decreetsbepalingen, die reeds bestonden op het ogenblik dat de Raad van State advies 50.540/3 heeft gegeven, werden sindsdien niet gewijzigd, zodat deze opnieuw geen rechtsgrond kunnen bieden voor de erkenningsregeling. Bij gebrek aan een rechtsgrond biedende bepaling dienen de artikelen 25 tot 29 te worden weggelaten uit het ontwerp.

8. Artikel 44 van het ontwerp ontleent niet enkel rechtsgrond aan de artikelen 49 en 57 van het decreet van 23 december 2011, die worden vermeld in de rechtsgrondentabel, maar ook aan de artikelen 60 en 63 van dat decreet.

9. In de aanhef dienen dan ook de volgende wijzigingen te worden aangebracht, wat de rechtsgrond betreft.

In het tweede lid van de aanhef dient een verwijzing naar artikel 16.1.2., 1°, f), van het decreet van 23 december 2011 te worden toegevoegd.

In het derde lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 30, § 2, van het decreet van 23 december 2011 te worden geschrapt. Deze bepaling is terecht niet opgenomen in de tabel met rechtsgronden die is bezorgd door de gemachtigde. Ze biedt immers geen rechtsgrond voor een van de bepalingen van het ontwerp.

Aan het derde lid van de aanhef dienen nog de artikelen 60 en 63 van het decreet van 23 december 2011 te worden toegevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

10. Op verschillende plaatsen van het ontwerp en de bijlagen erbij wordt verwezen naar richtlijnbevestigingen in plaats van naar de internrechtelijke bepalingen waarbij de betrokken richtlijnbevestigingen zijn omgezet.

Er dient daarbij te worden opgemerkt dat de techniek van “regeling door verwijzing” naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is, tenzij er een specifieke verantwoording voor bestaat. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht waarbij de bepalingen ervan in de interne rechtsorde worden omgezet, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

Bij gebreke van een specifieke verantwoording voor de verwijzingen naar de richtlijnen in bijlage 3, dienen deze te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarbij die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. De gemachtigde is het hiermee eens en verklaarde in dit verband het volgende:

“De verwijzing werd overgenomen uit de richtlijn 2015/2087/EU, maar de tekst van de bijlage zal aangepast worden zodat verwezen wordt naar de internrechtelijke omzettingen. Artikel 6 van de richtlijn 2000/59/EG stemt overeen met artikel 5.2.10.6 van het VLAREMA en artikel 9 van de richtlijn 2000/59/EG stemt overeen met artikel 5.2.10.9 van het VLAREMA.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

11. In verschillende artikelen van het ontwerp wordt verwezen naar internationale normen en voorschriften.

Het gaat meer bepaald om artikel 21, waarin wordt verwezen naar het “Europees referentiedocument over de best beschikbare technieken voor afvalverbranding”, om de artikelen 28 en 29 van het ontwerp waarvoor evenwel eerder reeds is aangegeven dat er geen rechtsgrond bestaat, waarin wordt verwezen naar de norm ISO 17020 op basis waarvan de keuringsinstellingen dienen geaccrediteerd te zijn, en om artikel 31 van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar de Europese norm EN50625 op basis waarvan de “WEEELABEX Conformity Verification” wordt uitgevoerd.

Bij deze techniek van wetgeving door verwijzing naar internationale normen en voorschriften dient de Raad van State te wijzen op artikel 190 van de Grondwet, dat bepaalt:

“Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaalt.”

Deze grondwetsbepaling dient te worden gelezen in samenhang met artikel 84, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat bepaalt:

“De bekendmaking en de inwerkingtreding van de besluiten van de Regeringen geschieden als volgt:

1° De besluiten van de Regeringen worden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt met een vertaling in het Frans of in het Nederlands, naar gelang van het geval. De besluiten van de Waalse Regering worden bekendgemaakt met bovendien een vertaling in het Duits.”

Uit deze bepalingen volgt dat voor zover de internationale normen en voorschriften, waarnaar in de hoger vermelde artikelen wordt verwezen, niet worden bekend gemaakt op de wijze door de bijzondere wetgever bepaald, zij niet verbindend kunnen zijn.

De Raad van State herhaalt dan ook de opmerking die hij reeds vaak heeft geformuleerd en recent nog in advies 59.641/1/V:

“Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren. Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen

van alle burgers in de Nederlandse en Franse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.”³

12. Artikel 38, 2°, van het ontwerp strekt ertoe een lid in te voegen tussen het tweede en het derde lid van artikel 6.1.1.4 van VLAREM. Daarin wordt bepaald dat in afwijking van het eerste lid, 2°, van dat laatste artikel de kennisgever die uitsluitend afvalstoffen grensoverschrijdend overbrengt, niet hoeft te beschikken over een geactualiseerd intern kwaliteitsborgingssysteem en geen keuring hoeft te laten uitvoeren als vermeld in artikel 6.1.1.6., § 2, voor transporten waarvoor een goedgekeurde kennisgeving is voldaan.

De Raad van State beschikt niet over de vereiste technische kennis om te kunnen beoordelen of er voor de ongelijke behandeling die aldus wordt ingevoerd, een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het komt aan de stellers toe om, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, na te gaan of er een afdoende verantwoording voor dit onderscheid in behandeling bestaat.

13. De gemachtigde verklaarde het volgende met betrekking tot artikel 49 van het ontwerp:

“De rij ‘huisvuil’ wordt ingevoegd tussen de rijen ‘zuiver steenpuin zonder milieurisico’ en ‘grofvuil’, onder de onderverdeling fractie brengmethode. Het klopt dat er al een rij ‘huisvuil’ staat onder de onderverdeling fractie haalmethode, zoals dit ook voor grofvuil het geval is. De formulering van het wijzigingsartikel zal nog verduidelijkt worden zodat er geen misverstand kan zijn.”

Met dit voornemen kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jan SMETS

³ Adv.RvS 59.641/1/V van 29 juli 2016 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid’.