



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.935/1
van 21 februari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme ‘over de code van
goede praktijk voor inzameling en uitsortering van
bedrijfsrestafval’

Op 22 januari 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 ontwerp van ministerieel besluit ‘over de code van goede praktijk voor inzameling en uitsortering van bedrijfsrestafval’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme strekt ertoe de code van goede praktijk op te stellen voor de inzameling en de uitsortering van bedrijfsrestafval.

Het ontwerp valt uiteen in zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bepaalt de door inzamelaars, afvalstoffenhandelaars en -makelaars van bedrijfsrestafval na te leven regels inzake de algemene informatieverstrekking over de sorteerplicht naar de afvalstoffenproducent (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp). De hoofdstukken 2 en 3 bepalen de door de inzamelaars, afvalstoffenhandelaars en -makelaars van bedrijfsrestafval na te leven regels, enerzijds indien de inzameling bij meerdere afvalstoffenproducenten in één ronde met één voertuig gebeurt, waarbij het restafval van die afvalstoffenproducenten in dat voertuig gemengd wordt (artikelen 5 tot 13) en anderzijds indien de inzameling individueel per afvalstoffenproducent gebeurt, waarbij restafval van meerdere afvalstoffenproducenten niet in één voertuig gemengd wordt (artikelen 14 tot 19). Hoofdstuk 4 betreft de regels na te leven door vergunde verwerkers die bedrijfsrestafval aanvaarden (artikel 20). Hoofdstuk 5 betreft de regels inzake transparantie en samenwerking in de keten (artikelen 21 tot 24). Hoofdstuk 6 betreft de slotbepalingen (artikel 25).

3.1. Rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 4.5.2, § 1, 4°, en 6.1.1.4, eerste lid, 1°/1, 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). Luidens deze bepalingen kan de minister enerzijds voor bedrijfsrestafval dat niet conform artikel 4.3.2 werd ingezameld een code van goede praktijk opstellen waarin de minimale wijze van inzameling, van uitsorteren en resultaatsvoorschriften worden vastgelegd en anderzijds de wijze van informatieverstrekking, de wijze van visuele controle en de minimale vereisten van non-conformiteitsprocedures opnemen en verder uitwerken in deze code.

De voormelde rechtsgrondbepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 13, § 2, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: het Materialendecreet).

3.2. Er dient te worden opgemerkt dat volgens een vaste jurisprudentie een minister enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden beschikt, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals die wel aan de Vlaamse Regering is toegekend bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Vermits de delegaties van verordenende aard aan de minister enkel aanvaardbaar zijn voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, kunnen op basis van de op grond van de beide voormelde rechtsgrondbepalingen aan de minister toegekende machtigingen en rekening houdende met de finaliteit van een “code van goede praktijk”, die een strikte toepassing van voorgaande criteria veronderstelt, de hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt.

Vooreerst dient te worden vastgesteld dat in de mate in de ontworpen code tal van dwingende bepalingen¹ worden opgelegd - en nog daargelaten de vraag of dergelijke bepalingen hoe dan ook thuishoren in een code van goede praktijk -, deze bezwaarlijk kunnen worden beschouwd als uitvoeringsmaatregelen die van bijkomstige of detailmatige aard zijn zodat deze bepalingen uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

Waar in artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat de inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar de afvalstoffenproducenten er nooit mag toe aanzetten verplicht te sorteren afvalstoffen aan te bieden in het recipiënt voor restafval, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling niet ingepast kan worden in de overeenkomstig de artikelen 4.5.2, § 1, 4°, en 6.1.1.4, eerste lid, 1°/1, VLAREMA aan de minister toegekende machtigingen zodat daarvoor geen rechtsgrond is.

In de mate in de ontworpen regeling het toezicht op het centrale register door toezichthouders in het kader van handhaving wordt geregeld (artikel 8 van het ontwerp) en OVAM belast wordt, enerzijds met het ter beschikking stellen van een standaardformaat voor het register dat wordt ingevoerd en het ter beschikking stellen ervan op de website, en anderzijds met het beheren van een centraal non-conformiteitsregister (artikelen 8 en 15 van het ontwerp), kan evenmin rechtsgrond worden ontleend aan voormelde rechtsgrondbepalingen.

Voor wat betreft de artikelen 6 en 14 van het ontwerp die betrekking hebben op de visuele controle en waarin wordt bepaald dat gesloten zakken niet hoeven te worden geopend en dat, indien de zak doorzichtig is of indien er afvalstoffen gedeeltelijk uit de zak steken, het zichtbare materiaal wel moet worden gecontroleerd voor zover dit mogelijk is zonder de zak te openen, dient te worden opgemerkt dat, om aan te sluiten bij de delegatie in artikel 6.1.1.4, 1°/1, VLAREMA, het toelaten van ondoorzichtige, gesloten zakken uitgesloten lijkt omdat deze de visuele controle feitelijk onmogelijk zouden maken, zodat bijgevolg de ontworpen bepalingen bij gebrek aan rechtsgrond eveneens uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

Artikel 11.2 van het ontwerp bevat als alternatief dat de non-conformiteit ook kan worden doorgegeven aan de bevoegde toezichthouder, waarbij in een verplichte ingave in het centraal non-conformiteitsregister beheerd door OVAM wordt voorzien. Vermits voor deze doorgave evenmin een uitdrukkelijke machtiging aan de minister is voorzien, dient deze eveneens uit het ontwerp te worden weggelaten.

¹ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de artikelen 3, 7, 12, 13, 16 en 19 van het ontwerp.

Voor de artikelen 20 tot 24 van het ontwerp kan evenmin rechtsgrond worden ontleend aan de artikelen 4.5.2, § 1, 4°, en 6.1.1.4, eerste lid, 1°/1, VLAREMA, nu de aan de minister toegekende delegatie enkel betrekking heeft op de inzameling, het uitsorteren en de resultaatsvoorschriften van bedrijfsrestafval en enkel de inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars van bedrijfsrestafval worden gevisieerd, terwijl de ontworpen regeling respectievelijk de door de vergunde verwerkers na te leven regels en de regels inzake transparantie en samenwerking in de keten omvat, zodat de artikelen 20 tot 24 eveneens uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

Uit het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat het ontworpen besluit grondig herbekeken moet worden. In zoverre er een rechtsgrond voorhanden is, kunnen de bepalingen ervan gehandhaafd worden, maar bij ontstentenis van rechtsgrond dienen ze uit het ontworpen besluit te worden weggelaten of kunnen de ontworpen bepalingen slechts doorgang vinden nadat een deugdelijke rechtsgrond tot stand is gebracht. Rekening houdende met dit gegeven zal tevens de interne samenhang van het ontwerp aan een bijkomend onderzoek dienen te worden onderworpen waarbij de steller van het ontwerp ervoor zal moeten zorgen dat de ontworpen regeling een coherent geheel vormt.

VORMVEREISTEN

4. Hoofdstuk V 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’, dat betrekking heeft op plannen en programma’s, regelt onder meer het vaststellen van afvalbeheerplannen.² Artikel 28 van deze richtlijn bepaalt de inhoud van dergelijke plannen, waarvan één van de verplichte elementen “het algemeen afvalbeheerbeleid, inclusief geplande afvalbeheersingstechnologieën en –methoden of beleid voor afval dat specifieke beheersproblemen oplevert” is.

Het voorliggende ontwerp betreft een nieuw afwijkend beleid van de in VLAREMA opgenomen regeling betreffende de afvalstroom van bedrijfsrestafval dat specifieke beheersproblemen oplevert.

Gevraagd hoe de inhoud van de ontworpen regeling zich verhoudt tot het van kracht zijnde afvalbeheerplan, antwoordde de gemachtigde:

“U vindt het van kracht zijnde ‘uitvoeringsplan voor huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval’ via [deze directe link](#). Op [deze webpagina](#) van de OVAM vindt u nog wat meer info over het plan. Dit uitvoeringsplan is een geïntegreerd plan dat zowel dient als afvalbeheerplan alsook als afvalpreventieprogramma, zoals bedoeld in artikels 28 en 29 van de Europese kaderrichtlijn en artikels 17 en 18 van het Materialendecreet.

De bedrijfsafvalstoffen die onder het uitvoeringsplan vallen, zijn afvalstoffen die naar aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met huishoudelijk afval. Het bedrijfsrestafval valt daar in principe inderdaad onder.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=NL>.

Het bedrijfsrestafval wordt evenwel voor de overgrote meerderheid ingezameld door privaatrechtelijke inzamelaars. Het uitvoeringsplan is niet van toepassing op deze privaatrechtelijke inzamelaars. Dit is zo bepaald in het materialendecreet, artikel 18 dat stelt:

‘De uitvoeringsplannen gelden voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid. De geldigheidsduur van de uitvoeringsplannen wordt in ieder plan afzonderlijk bepaald. De uitvoeringsplannen worden minstens eenmaal om de zes jaar geëvalueerd en zo nodig herzien.’

Ook in het uitvoeringsplan wordt dit expliciet herhaald (hoofdstuk 1.4 of p.11).

Een gewone privaatrechtelijke inzamelaar die (rest)afval inzamelt bij bedrijven kan niet beschouwd worden als ‘een privaatrechtelijke instelling belast met taken van openbaar nut’. Het gaat hier om privaatrechtelijke bedrijven die een gewone commerciële dienst leveren naar andere bedrijven. Hoewel zij geregistreerd moeten zijn als IHM en hoewel hun activiteiten aan voorwaarden verbonden zijn, is het niet zo dat zij door de overheid in het leven zijn geroepen om een bepaald maatschappelijk nut te dienen. Het is ook niet zo dat een overheidstaak aan hen is toegewezen. De zorgplicht voor lokale overheden beperkt zich namelijk conform artikel 26 van het materialendecreet tot de preventie, inzameling en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen en is niet van toepassing op bedrijfsafvalstoffen. Privaatrechtelijke inzamelaars, en zelfs privaatrechtelijke verwerkers zijn dus niet gevat door het uitvoeringsplan. Het is dus onmogelijk aan deze actoren iets op te leggen via het uitvoeringsplan. Er is dus wel degelijk nood aan een aparte regeling, via het Vlarema en voorliggend Ministerieel Besluit.

Dat wil niet zeggen dat de regeling los staat van het uitvoeringsplan. Het uitvoeringsplan is namelijk wel van toepassing op de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, meer bepaald dus ook op de OVAM zelf.

Vandaar dat er in het uitvoeringsplan wel een beleidsdoelstelling is opgenomen rond bedrijfsrestafval, namelijk een vermindering van 15% tegen 2022 t.o.v. 2013 (hoofdstuk 4.2), alsook een aantal beleidsacties waarmee dat doel gehaald zou moeten worden. Specifiek belangrijk is op dat vlak actie 17 onder hoofdstuk 6.3 ‘De inzameling van bedrijfsrestafval verder professionaliseren’. Actie 17 wordt als volgt verwoord:

‘Actie 17: Om de inzameling van bedrijfsrestafval verder te professionaliseren, onderzoekt de OVAM of een kwaliteitsborgingssysteem (KBS) voor inzamelaars van gelijkaardig bedrijfsrestafval haalbaar is.’

Met de code van goede praktijk wil de OVAM uitvoering geven aan deze actie. Bij het onderzoeken van hoe de inzameling verder kan worden geprofessionaliseerd, werd uiteindelijk afgestapt van het idee van een kwaliteitsborgingssysteem. In samenspraak met de relevante actoren werd besloten dat het beter is een regeling te treffen via het Vlarema en via een code van goede praktijk die via Ministerieel Besluit ingevoerd wordt en een aantal van de Vlarema-bepalingen verder preciseert.”

Op de vraag of het ontwerp dat betrekking heeft op de afvalstroom van het bedrijfsrestafval reeds is opgenomen in het afvalbeheerplan en ermee in overeenstemming is, en zo niet of het ontwerp geen aanpassing van het afvalbeheerplan vereist (artikel 28 en volgende van richtlijn 2008/98/EG), gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Er is geen aanpassing nodig aan het afvalbeheerplan, *in casu* het uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval.

Zoals hierboven aangegeven, is de code van goede praktijk namelijk net een uitvoering van een beleidsactie uit het uitvoeringsplan, meer bepaald actie 17. Het is ook een verdere precisering van artikels 6.1.1.4 en 4.5.2 van het Vlarema.

De bepalingen in de code van goede praktijk kunnen niet in het uitvoeringsplan zelf worden opgenomen. Zoals ook reeds aangehaald, is het uitvoeringsplan namelijk niet van toepassing op de relevante privaatrechtelijke actoren.”

Er dient te worden opgemerkt dat, waar door de gemachtigde wordt aangevoerd dat het uitvoeringsplan een geïntegreerd plan is dat als afvalbeheerplan alsook als afvalpreventieprogramma dient, zoals bedoeld in de artikelen 28 en 29 van de voornoemde richtlijn en de artikelen 17 en 18 van het Materialendecreet, deze informatie niet duidelijk is.

Het uitvoeringsplan zelf vermeldt enkel artikel 18 van het Materialendecreet als juridische grondslag (punt 1.4, pagina 11 van het plan) en stelt daarentegen dat het naar Europa toe zal worden voorgesteld als een geïntegreerd plan (punt 1.4, pagina 12 van het plan).

De stelling dat het voorliggende ontwerp precies de uitvoering betreft van actie 17 van het uitvoeringsplan, spreekt de gemachtigde zelf tegen. Betreffende actie heeft betrekking op de taak van OVAM om te onderzoeken of een kwaliteitsborgingssysteem voor inzamelaars haalbaar is, terwijl door de gemachtigde wordt geponeerd dat OVAM is afgestapt van een kwaliteitsborgingssysteem en bijgevolg de ontworpen regeling dus afwijkt van het plan. Bovendien is in betreffende actie enkel sprake van inzamelaars terwijl het voorliggende ontwerp eveneens betrekking heeft op handelaars of makelaars en verwerkers.³

Het uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval dat geldt tot eind 2022,⁴ stelt onder punt 4.2 “bedrijfsrestafval”⁵ het volgende:

“Ook het bedrijfsrestafval bevat nog aanzienlijke hoeveelheden afvalstromen die selectief ingezameld kunnen worden. Zo bleek uit een studie in 2013 dat het bedrijfsrestafval nog steeds voor 20 procent bestaat uit materialen die in theorie gerecycleerd kunnen worden. Daarom luidt de doelstelling voor het bedrijfsrestafval als volgt: 15% minder bedrijfsrestafval. Tegen 2022 neemt het bedrijfsrestafval af met 15 procent ten opzichte van 2013. Die doelstelling moet gerealiseerd worden via preventie en een betere sortering aan de bron.

³ Artikel 20 van het ontwerp dat de door de vergunde verwerkers na te leven regels omvat ontbeert evenwel rechtsgrond (*cfr.* supra opmerking 3.2).

⁴ Maar blijft gelden zolang het niet vervangen wordt door een ander plan <https://www.ovam.be/afval-materialen/wetgeving-en-beleidsplannen-of-programmas/uitvoeringsplan-voor-huishoudelijk-afval-en-gelijkaardig-bedrijfsafval>, pag. 12.

⁵ Hoofdstuk 4 ‘Doelstellingen’.

De doelstelling wordt gemeten, relatief ten opzichte van tewerkstelling in Vlaanderen. Meer tewerkstelling in Vlaanderen resulteert immers in meer bedrijfsafval.

Voor 2013 bedraagt de nulmeting 832.595 ton bedrijfsrestafval. Dit wil concreet zeggen dat tegen 2022 de hoeveelheid bedrijfsrestafval met 124.889 ton moet afnemen.”

De in het afvalbeheerplan voor 2022 gestelde doelstelling moet worden gerealiseerd via preventie⁶ en betere sortering aan de bron.⁷ De preventieacties ressorteren onder een afvalpreventieprogramma, bedoeld in artikel 29 van richtlijn 2008/98/EG, dat is omgezet in artikel 17 van het Materialendecreet.⁸ Een betere sortering aan de bron is een sortering die de afvalproducent moet verrichten. In voorliggend ontwerp worden geen verplichtingen opgelegd aan de afvalproducenten. Het betreft een nieuwe regeling voor de tussenpersonen in de afvalketen, m.a.w. een regeling die afwijkt van de in het VLAREMA vervatte regels.

Bovendien dient de aandacht te worden gevestigd op de artikelen 30, 31 en 33 van voornoemde richtlijn die respectievelijk bepalen dat deze plannen ten minste eens om de zes jaar worden geëvalueerd en, zo nodig, herzien, die de inspraak van het publiek bij het opstellen van de afvalbeheerplannen en de mogelijkheid om deze te raadplegen regelen en die de lidstaten verplichten om de Commissie in kennis te stellen van de afvalbeheerplannen zodra ze zijn aangenomen en van belangrijke wijzigingen van de plannen en programma's.

Het voorliggende ontwerp betreft één element dat verplicht moet voorkomen in zo'n afvalbeheerplan. Het bevat namelijk maatregelen voor tussenpersonen en maatregelen betreffende de (visuele) controle en kan voor de afvalstroom van bedrijfsrestafval dan ook worden beschouwd als een belangrijke wijziging van het geldende afvalbeheerplan,⁹ wat tot gevolg heeft dat de ontworpen regeling, mocht ze worden aangenomen, moet worden meegedeeld aan de Europese Commissie.

Voornoemde richtlijnvoorschriften zijn op decretaal niveau omgezet in artikel 18 van het Materialendecreet¹⁰⁻¹¹, dat de procedure vaststelt voor de totstandkoming van dergelijke plannen die een adviesaanvraag bij de MINA-Raad en een inspraakregeling omvat.

Getoetst aan de procedure van dat artikel, is het voorliggende ontwerp problematisch.

5. Artikel 36, lid 4, van de 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

⁶ Voor afvalpreventie voorziet artikel 29 van de afvalstoffenrichtlijn in een preventieprogramma.

⁷ Sortering aan de bron is een verplichting voor de afvalstoffenproducenten waarvoor de voorliggende code van goede praktijk geen regels bevat.

⁸ Dit decreetsartikel vormt niet de juridische basis voor het uitvoeringsplan.

⁹ Men zou ook kunnen argumenteren dat het om een nieuw (gebrekkig) afvalbeheersplan gaat.

¹⁰ Terminologisch gaat het om ‘uitvoeringsplannen voor het beheer van materiaal kringlopen en afvalstoffen’.

¹¹ Memorie van toelichting bij de totstandkoming van het materialendecreet <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1035243>, pag. 5.

intrekking van Richtlijn 95/46/EG', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichhoudende 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.

In de Kruispuntbank der Ondernemingen worden ook natuurlijke personen opgenomen.¹²

Het Materialendecreet omschrijft bedrijfsafvalstoffen als afvalstoffen die ontstaan ten gevolge van een industriële, ambachtelijke of wetenschappelijke activiteit, en de afvalstoffen die daarmee gelijkgesteld worden bij een besluit van de Vlaamse Regering. Uit die definitie volgt dat ook natuurlijke personen bedrijfsafvalstoffen kunnen produceren (en dus ook bedrijfsrestafvalstoffen).

In zoverre de gegevensverwerking bedoeld in de artikelen 8 en 11 van het ontwerp betrekking heeft op natuurlijke personen dient het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden ingewonnen.

Uit de voorliggende adviesaanvraag blijkt echter niet dat het ontwerp werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, wat alsnog moet gebeuren.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dat vormvereiste 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, nog om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Artikel 1.2.1, 6°/1, VLAREMA omschrijft bedrijfsrestafval als "de fractie van bedrijfsafvalstoffen die niet selectief wordt aangeboden of ingezameld".

Artikel 4.3.2, eerste lid, VLAREMA omschrijft de bedrijfsafvalstoffen die gescheiden moeten worden aangeboden door de afvalstoffenproducent en afzonderlijk worden gehouden bij de ophaling of inzameling. Bedrijfsrestafval wordt daarbij niet opgesomd. Luidens het vierde lid van de betrokken bepaling is de afvalstoffenproducent die bedrijfsrestafval heeft, verplicht om met de inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar van het bedrijfsrestafval een contract te sluiten waarin de afvalfracties, vermeld in het eerste lid, en hun vooropgestelde

¹² <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/kruispuntbank-van/inschrijving-de-kruispuntbank>.

inzamelwijze duidelijk vermeld worden. Luidens het laatste lid van die bepaling is het sluiten van zo'n contract niet verplicht indien voldaan is aan de daar opgesomde cumulatieve voorwaarden.

Artikel 2 van het ontwerp dient te sporen met artikel 4.3.2 VLAREMA wat onder meer inhoudt dat, indien er volgens dat artikel een contract moet worden gesloten, uit dat contract moet blijken welke verplicht te sorteren afvalstoffen bij iedere afvalstoffenproducent vrijkomen.

De ontworpen bepaling die stelt dat de inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar van bedrijfsafval er zich van moet vergewissen welke verplicht te sorteren afvalstoffen vrijkomen bij elke afvalstoffenproducent en dat dit kan gebeuren op basis van ervaring, kennis van de sector of een bevraging bij de klant, betreft bijgevolg een aanvulling van artikel 4.3.2 VLAREMA, terwijl een code van goede praktijk noch kan afwijken, noch in de plaats kan komen van voormeld artikel.

Artikel 7

7. Artikel 7 kan uit het ontwerp worden weggelaten wanneer duidelijk wordt aangegeven dat ondoorzichtige zakken niet mogen worden gebruikt.

Artikel 11

8. In artikel 11.1 van het ontwerp is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met het “vervallen van alle resultaatsvoorschriften voor niet-gevaarlijk afval”. Wellicht worden de resultaatsvoorschriften zoals vermeld in artikel 17 van het ontwerp bedoeld. De vraag rijst evenwel of in dit geval deze afvalstoffen effectief niet in het afval dat wordt verbrand mogen voorkomen, dan wel dat er een hoeveelheid van betreffende afvalstoffen mag voorkomen in deze partij bedrijfsrestafval. Dit moet worden verduidelijkt.

Hoofdstukken 2 en 3

9. Men vervange het woord “restafval” door het woord “bedrijfsrestafval”.

Artikel 17

10.1. Dit artikel legt de resultaatsvoorschriften vast die moeten worden gehaald alvorens het afval naar verbranding wordt afgevoerd. Bij deze bepaling dienen de hierna volgende opmerkingen te worden geformuleerd.

10.2. Daargelaten de vaststelling dat het toelaten van gesloten ondoorzichtige zakken problematisch is in het licht van de delegatie aan de minister, dient te worden benadrukt dat volgens deze bepaling tot 1 januari 2023 ondoorzichtige zakken met een inhoud tot en met 60 liter noch meetellen voor de resultaatsvoorschriften, noch moeten worden geopend. Deze regeling die het gebruik van deze zakken faciliteert en ingaat tegen de in VLAREMA toegelaten

regeling kan bezwaarlijk als “een code van goede praktijk” worden aangemerkt. Dit klemmt des te meer nu deze ondoorzichtige zakken wel kunnen worden verbrand, terwijl verbranding een verwijderingshandeling is in de zin van richtlijn 2008/98/EG, die overeenkomstig artikel 4 van deze richtlijn onderaan de afvalhiërarchie staat.

Daarenboven rijst de vraag of de regeling dat ondoorzichtige zakken die niet moeten worden geopend en die niet meetellen voor de resultaatsvoorschriften in overeenstemming is met de uit artikel 18 van richtlijn 2008/98/EG voortvloeiende verplichtingen tot het nemen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gevaarlijke afvalstoffen niet worden gemengd met andere categorieën gevaarlijke afvalstoffen, noch met andere afvalstoffen, stoffen of materialen.

Ook vanuit dit oogpunt dient de ontworpen regeling betreffende de ondoorzichtige zakken te worden weggelaten uit het ontwerp.

10.3. In de resultaatsdoelstellingen tot 1 januari 2023 zijn ook doelstellingen opgenomen voor verschillende soorten gevaarlijk en asbesthoudend afval. Wanneer die doelstellingen worden gerespecteerd, kan een partij bedrijfsrestafval inclusief gevaarlijke afvalstoffen, worden verbrand, wat strijdig is met de voorschriften van de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2008/98/EG, die bepalen dat afvalstoffen waarvoor geen nuttige toepassing plaatsvindt, veilige verwijderingshandelingen ondergaan, wat inhoudt dat de nodige maatregelen moeten 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.

Tevens lijkt de ontworpen regeling niet in overeenstemming te zijn met artikel 30, § 5, van het Materialendecreet dat, als het economisch en technisch haalbaar is, het uitvoeren van een scheidingsbehandeling voorschrijft als gevaarlijke stoffen in strijd met de paragrafen 3 en 4 van dat artikel zijn gemengd. Waar in de ontworpen bepaling wordt gesteld dat “voor zover deze afvalstoffen een stukgrootte hebben die redelijkerwijze met een kraansortering verwijderd kan worden”, dient te worden opgemerkt dat uit deze zinsnede op generlei wijze de economische en technische haalbaarheid kan worden afgeleid.

10.4. Zoals de resultaatsdoelstellingen zijn geformuleerd, vormen de doelstellingen die gelden vanaf 1 januari 2023 in een aantal gevallen geen verstrenging in vergelijking met de voorafgaande periode.

Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de doelstelling betreffende recycleerbaar papier en karton waarbij per willekeurige partij van 10 m³ (ongeacht de dichtheid) bedrijfsrestafval die naar verbranding wordt afgevoerd of verbrand, tot 1 januari 2023 maximum 3 stukken met een oppervlakte > 1m² en vanaf 1 januari 2013 maximum 3 stukken met een oppervlakte > 0,5 m² mogen in zitten.

Bijgevolg zijn in beide periodes maximum 3 stukken met een oppervlakte > 1 m² toegelaten, terwijl vanaf 1 januari 2023 geen vierde stuk papier en karton met een oppervlakte > 0,5 m² en < 1 m² is toegelaten. Hierbij rijst de vraag of deze doelstelling, die een onderdeel vormt van de “code van goede praktijk” en die normaliter zou moeten leiden tot een betere beheersing van het afval, zijn doel niet voorbijschiet.

10.5. In de resultaatsdoelstellingen wordt ook melding gemaakt van “recycleerbaar textielafval”. Recycling staat in de afvalhiërarchie hoger dan verwijdering (waartoe verbranding behoort). Door recycleerbaar textielafval toe te laten in een partij bedrijfsrestafval dat wordt verbrand, wordt niet tegemoetgekomen aan de op grond van artikel 4 van richtlijn 2008/98/EG aan de lidstaten opgelegde verplichting om maatregelen te nemen om de opties te stimuleren die, rekening houdende met de algemene milieubeschermingsprincipes, zoals het voorzorgs- en duurzaamheidsbeginsel, op het vlak van de technische uitvoerbaarheid en de economische haalbaarheid, de bescherming van hulpbronnen, alsook de algemene effecten voor milieu en menselijke gezondheid en op economisch en maatschappelijk gebied, over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren.

10.6. Het behalen van de hier vastgelegde resultaatsdoelstellingen brengt met zich mee dat het bedoelde bedrijfsrestafval mag worden verbrand. Dit leidt tot de contradictorische situatie dat bedrijfsrestafval dat niet conform artikel 4.3.2 VLAREMA werd ingezameld, volgens artikel 4.5.2 VLAREMA niet mag worden verbrand en volgens artikel 4.5.1 VLAREMA evenmin mag worden gestort, terwijl op grond van de ontworpen resultaatsvoorschriften dit bedrijfsrestafval wel mag worden verbrand en gestort op grond van respectievelijk artikel 4.5.2 en 4.5.1 VLAREMA. Bovendien lijkt de ontworpen regeling evenmin tegemoet te komen aan de op grond van artikel 4 van richtlijn 2008/98/EG aan de lidstaten opgelegde verplichtingen.

10.7. Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat in artikel 17 van het ontwerp telkens het bijvoeglijk naamwoord “redelijkerwijs” moet worden vervangen door een preciezer geformuleerd bijvoeglijk naamwoord en dat de noties “verkleinen van afval” en “eindverwerking” moeten worden verduidelijkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME