RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.329/1
van 3 mei 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 1 juli 2014 betreffende het kwaliteitsborgingssysteem voor inzamelaars, handelaars en makelaars van dierlijke bijproducten van categorie 1 en categorie 2’

‡LW-ADFWNDFCJ-HBDCJVT‡

Op 4 april 2022 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 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 1 juli 2014 betreffende het kwaliteitsborgingssysteem voor inzamelaars, handelaars en makelaars van dierlijke bijproducten van categorie 1 en categorie 2’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2022.

*

‡LW-ADFWNDFCJ-HBDCJVT‡

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 ministerieel besluit strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 juli 2014 ‘betreffende het kwaliteitsborgingssysteem voor inzamelaars, handelaars en makelaars van dierlijke bijproducten van categorie 1 en categorie 2’.

De artikelen 1 tot 4 van het ontwerp beperken voortaan een aantal verplichtingen[1] tot “de geregistreerde inzamelaars, handelaars en makelaars van categorie 1-materiaal met uitzondering van kadavers en categorie 2-materiaal met uitzondering van kadavers, mest, de inhoud van het maagdarmkanaal, frass, melk, producten op basis van melk en biest, mengsels van categorie 3-materiaal met mest, de inhoud van het maagdarmkanaal, frass, melk, producten op basis van melk en biest”.

Artikel 6[2] heft de plicht op voor de geregistreerde inzamelaars, handelaars en makelaars van kadavers van gezelschapsdieren om te beschikken over en te werken volgens een geactualiseerd intern kwaliteitsborgingssysteem.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2022 (artikel 7[3]).

3.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 6.1.1.4, laatste lid, 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’ (VLAREMA). Luidens artikel 6.1.1.4, eerste lid, 2°, VLAREMA moeten inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars naast de algemene voorwaarden, vermeld in die afdeling, beschikken over en werken volgens een geactualiseerd intern kwaliteitsborgingssysteem, indien zij gevaarlijk afval inzamelen of erin handelen of makelen. Het laatste lid van die bepaling machtigt de minister om voor bepaalde niet-gevaarlijke afvalstoffen of voor bepaalde bedrijfssectoren specifieke voorwaarden vast te stellen, waaronder de verplichting te beschikken over en te werken volgens een geactualiseerd intern kwaliteitsborgingssysteem.

Op te merken valt wel dat sedert de aanneming van het besluit van 1 juli 2014, artikel 6.1.1.4 VLAREMA meermaals gewijzigd is, waarbij nieuwe leden werden ingevoegd. Artikel 6.1.1 VLAREMA bepaalt dat de afdeling niet van toepassing is op dierlijke bijproducten als vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 ‘betreffende dierlijke

[1] Meer bepaald de verplichting om te beschikken over een geactualiseerd intern kwaliteitsborgingssysteem en het sluiten van een overeenkomst met de producenten van de dierlijke bijproducten, met de geregistreerde vervoerders van de dierlijke bijproducten en met de bestemmeling van de dierlijke bijproducten waarin ten minste de opgesomde gegevens zijn opgenomen.

[2] Dat moet worden hernummerd tot artikel 5.

[3] Dat moet worden hernummerd tot artikel 6.

‡LW-ADFWNDFCJ-HBDCJVT‡

bijproducten en afgeleide producten', "met uitzondering van artikel 6.1.1.4, eerste lid, 2°, artikel 6.1.1.4, tweede lid, artikel 6.1.1.5, artikel 6.1.1.6, § 2, artikel 6.1.2.1, § 1, artikel 6.1.2.2 tot en met artikel 6.1.2.4, artikel 6.1.3.1, eerste en tweede lid, artikel 6.1.3.2 tot en met artikel 6.1.4.1."

Het aldaar vermelde initiële tweede lid van artikel 6.1.1.4 is ondertussen het vijfde en laatste lid geworden. Het is dan ook aangewezen om voormelde verwijzing in het VLAREMA te corrigeren.

Artikel 6.1.1.4, laatste lid, VLAREMA vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 13, § 2, van het decreet van 23 december 2011 'betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen', waarbij aan de Vlaamse Regering machtiging wordt verleend om met het oog op het bereiken van de doelstellingen vermeld in artikel 4 van datzelfde decreet voorwaarden op te leggen aan een onderneming of een inrichting die afvalstoffen inzamelt, vervoert of regelingen treft voor hun nuttige toepassing of verwijdering, evenals aan de afvalstoffenhandelaars of -makelaars. Die voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op de wijze van inzameling en vervoer.

3.2. Artikel 3, § 2, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013, dat de minister machtigt nadere regels vast te leggen voor de overeenkomst tussen de producent en de geregistreerde inzamelaar, handelaar of makelaar inzake de vrijstelling van de meldingsplicht en dat eveneens in de aanhef worden vermeld, biedt daarentegen geen rechtsgrond voor het ontwerp,[4] net zo min als de artikelen 33, § 1 en § 3, van het decreet van 23 december 2011 die artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 tot rechtsgrond strekken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[5]

[4] Deze bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 4 van het ministerieel besluit van 1 juli 2014 dat door het ontwerp echter niet wordt gewijzigd: adv.RvS 55.939/1 van 30 april 2014 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 1 juli 2014, opm. 3.2.

[5] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3, GwH 3 februari 2022, nr. 11/2022, B.6; GwH 10 februari 2022, nr. 25/2022, B.9.3.

‡LW-ADFWNDFCJ-HBDCJVT‡

Gevraagd hoe in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel voor de artikelen 1 tot 4 wordt verantwoord dat de hier bedoelde inzamelaars, handelaars en makelaars niet meer onderworpen zijn aan een aantal verplichtingen, antwoordde de gemachtigde:

> "Conform artikel 23 van Verordening 1069/2009 betreffende dierlijke bijproducten, moeten bedrijven die eender welke activiteit uitvoeren met betrekking tot dierlijke bijproducten, door de bevoegde overheid geregistreerd worden. Dit beperkt zich tot een eenvoudige opgave van administratieve gegevens en activiteit (bijvoorbeeld inzamelen, vervoeren).
>
> Deze verordening deelt de dierlijke bijproducten op in risicocategorieën 1, 2 en 3, waarvan C1 de meeste risico's inhoudt. C1 en C2 worden beschouwd als de categorieën die de meeste risico's inhouden voor de gezondheid van mens, dier en milieu en moeten daarom verplicht een strenge warmtebehandeling (sterilisatie) ondergaan. Om tracering en correcte verwerking van C1 en C2 nauwer te kunnen opvolgen werd gekozen om hiervoor een kwaliteitsborgingssysteem te eisen. Dit moest in zekere zin de verplichte erkenning van het voorgaande besluit vervangen (BVR 16 december 2006 betreffende de ophaling en verwerking van dierlijk afval).
>
> Voor categorie 3-materiaal is een eenvoudige registratie voldoende.
>
> Voor de voorgestelde DBP maakt de Verordening echter een uitzondering. Deze hoeven niet gesteriliseerd te worden voor compostering of vergisting, zoals ander C2, en mogen zelfs zonder verdere verwerking op het land worden uitgereden (artikel 13 e en f van Verordening 1069/2009). Qua gebruik voor compostering en vergisting staat de Verordening gelijke regels toe als voor categorie 3-materiaal. Daarom opteren we om voor deze DBP ook het KBS te schrappen."

4.2. De gemachtigde verwijst naar de artikelen 23 en 13, e) en f) van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 'tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002' (verordening dierlijke bijproducten).[6]

Daarbij rijst vooreerst de vraag naar de overeenstemming van de ontworpen regeling met voormelde verordening nu niet alle in de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp opgesomde dierlijke bijproducten ook vermeld zijn in artikel 13, e) en f) van de verordening. Zo zijn frass en de mengsels met categorie 3-materiaal niet vermeld in die verordeningsbepalingen.

4.3. In de mate dat de ontworpen regeling een versoepeling inhoudt voor dierlijke bijproducten die niet zijn vermeld in die verordeningsbepaling, is de verstrekte verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel bovendien niet dienstig en dient in een bijkomende verantwoording te worden voorzien.

[6] Artikel 9 van die verordening bepaalt welke dierlijke bijproducten categorie 2-materiaal omvat en artikel 13 regelt de verwijdering en het gebruik van dat materiaal.

‡LW-ADFWNDFCJ-HBDCJVT‡

Aanhef

5. De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond. Hiertoe dient de verwijzing naar artikel 33, § 1 en § 3, van het decreet van 23 december 2011 en naar artikel 3, § 2, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 te worden geschrapt.

Artikel 7 (lees: artikel 6)

6. Luidens artikel 7 van het ontwerp heeft het besluit uitwerking met ingang van 1 juli 2022.

Volgens de gemachtigde moet deze bepaling echter worden vervangen door “Dit besluit treedt in werking op datum van ondertekening.”

Met dit voorstel kan niet worden ingestemd. Een inwerkingtreding van de ontworpen regeling op de dag van de ondertekening ervan strookt immers niet met de vereisten van rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het besluit niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, behoren de rechtzoekenden immers geen kennis ervan te hebben wanneer het door de regering werd aangenomen en behoren zij evenmin te weten dat het in werking is getreden.

Bovendien zal het besluit noodzakelijkerwijze pas worden bekendgemaakt na de ondertekening ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht aan het besluit wordt verleend.

Opdat het te nemen besluit zou voldoen aan de eisen inzake rechtszekerheid, verdient het dan ook aanbeveling om de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te hanteren (dit is op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad) of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-ADFWNDFCJ-HBDCJVT‡