



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.569/1
van 22 juni 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de standaardprocedure voor de technische specificaties van de analysegegevens van zelfanalyses in het kader van de opvolging van de kwaliteit van grondstoffen en de technische specificaties van de uitwisseling van die gegevens tussen de OVAM en het erkende laboratorium’

Op 23 mei 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 vaststelling van de standaardprocedure voor de technische specificaties van de analysegegevens van zelfanalyses in het kader van de opvolging van de kwaliteit van grondstoffen en de technische specificaties van de uitwisseling van die gegevens tussen de OVAM en het erkende laboratorium’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2022.

*

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. Een grondstofverklaring is een verklaring afgegeven door de Vlaamse overheid waarin wordt gesteld dat een bepaald materiaal niet of niet meer als een afvalstof moet worden beschouwd, eventueel gekoppeld aan een aantal randvoorwaarden.¹ Voor welke materialen een grondstofverklaring is vereist, is aangeduid in de lijst met materialen in bijlage 2.2 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)². De aldus beoogde grondstoffen worden in beginsel minstens eenmaal per jaar bemonsterd en geanalyseerd door een erkend laboratorium.³ De analysegegevens worden bijgehouden op een elektronische drager met het oog op een eenvoudige uitwisseling tussen de OVAM en het erkende laboratorium.⁴

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie, Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme strekt tot het vaststellen van de standaardprocedure voor de technische specificaties van de analysegegevens van zelfanalyses in het kader van de opvolging van de kwaliteit van grondstoffen en de technische specificaties van de uitwisseling van die gegevens tussen de OVAM en het erkende laboratorium (artikel 1 en bijlage). In de ontworpen bijlage worden twee opties uitgewerkt, waarvan optie 2 vanaf 1 juni 2022 niet langer zal worden toegepast en bijgevolg alle analysegegevens van zelfanalyses en de uitwisseling ervan zullen moeten voldoen aan de technische specificaties van optie 1 (artikel 2).

3.1. Rechtsgrond wordt gezocht in artikel 2.3.1.3/2, § 3, eerste lid, van het VLAREMA, dat luidt:

“De analysegegevens worden bijgehouden op een elektronische drager met het oog op een eenvoudige uitwisseling tussen de OVAM en het erkende laboratorium. De minister bepaalt de technische specificaties waaraan de analysegegevens moeten voldoen, en de technische specificaties in verband met de uitwisseling van gegevens zoals bepaald in dit artikel, en stelt deze vast in een standaardprocedure.”

¹ Artikel 3, § 1, eerste lid, 14°, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: Materialendecreet).

² Artikel 2.3.1.3 VLAREMA.

³ Artikel 2.3.1.3/2, § 2, VLAREMA.

⁴ Artikel 2.3.1.3/2, § 3, eerste lid, eerste volzin, VLAREMA.

Deze bepaling machtigt de minister enerzijds tot het bepalen van de technische specificaties (waaraan de analysegegevens moeten voldoen en die met betrekking tot de uitwisseling van de gegevens) en anderzijds tot het vaststellen van deze specificaties in een standaardprocedure.

3.1.1. De ontworpen bijlage bevat evenwel punten die de vraag doen rijzen of de aldaar vastgestelde regels passen binnen de aan de minister toegewezen delegatie.

3.1.2. Zowel optie 1 als optie 2 in de ontworpen bijlage biedt de mogelijkheid voor de opdrachtnemer om (een deel van) de opdracht aan andere erkende laboratoria toe te vertrouwen.

Gevraagd of deze ontworpen regeling past binnen de machtigingen aan de minister, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“De regeling die laboratoria toestaat om een deel van hun opdracht uit te besteden aan andere erkende laboratoria is opgenomen in artikel 25, vierde lid van het VLAREL. Voor de duidelijkheid wens ik kort even toe te lichten hoe de verschillende wetgevingen en dossiers (Ministeriële en andere besluiten samenhangen).

- Het VLAREL (art 25 vierde lid) laat toe dat erkende laboratoria uitbesteden naar andere erkende laboratoria - Het VLAREL (art 45) geeft delegatie aan de minister om het compendium voor monsternamen en analyse (CMA) op te maken. In het CMA zitten ook procedures voor monsternamen en voor rapportering. De procedure ‘voorwaarden voor rapportering van monsternamen en analysesresultaten door een erkend laboratorium’ CMA/6/E versie okt 2021 wordt aangepast via een MB. Hierin zitten in punt 9 de procedurele zaken bij zelfanalyses voor grondstof met grondstofverklaring. Wie is verantwoordelijk en wie moet waar garant voor staan. Bij dit MB wordt ook advies gevraagd bij de RvS.

- Het VLAREMA (art 2.3.1.2/2, §3) geeft delegatie aan de minister om de technische specificaties van de uitgewisselde informatie en van de uitwisseling zelf vast te leggen. Deze zaken staan in het MB dat u momenteel adviseert.”

De gemachtigde geeft in zijn toelichting aan dat de mogelijkheid om een deel van de parameters van een pakket waarvoor het laboratorium erkend is, uit te besteden, één van de bijzondere erkenningsvoorwaarden vormt opgenomen in artikel 25, vierde lid,⁵ van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’ (VLAREL). Daarnaast bepaalt artikel 45, § 1, eerste lid, VLAREL de volgens een specifiek compendium geregelde methoden die de erkende laboratoria dienen toe te passen⁶ en onderstreept de gemachtigde dat deze bepalingen de rechtsgrond vormen van de ontworpen regeling. Niettemin zou de redenering gevolgd kunnen worden volgens welke artikel 25, vierde lid, VLAREL een specifieke voorwaarde behelst om de

⁵ Artikel 25, vierde lid, VLAREL luidt:

“Een laboratorium als vermeld in artikel 6, 5°, e) en f), kan maximaal 10 % van de parameters van een pakket uitbesteden aan andere laboratoria, op voorwaarde dat het pakket tien of meer parameters bevat. De laboratoria waaraan de parameters worden uitbesteed, moeten erkend zijn voor de analyse van de desbetreffende parameters en moeten de analyses zelf uitvoeren.”

⁶ Deze compendia worden op voorstel van de bevoegde afdeling goedgekeurd bij ministerieel besluit. Het bedoelde compendium CMA/6/E waarnaar de gemachtigde verwijst, is vastgesteld bij ministerieel besluit van 4 maart 2016 maar werd niet voor advies voorgelegd.

erkenning te krijgen, terwijl de ontworpen regeling er expliciet in voorziet dat voor een concrete opdracht een beroep kan worden gedaan op een ander laboratorium, zodat de vraag blijft of het voornoemde artikel wel een deugdelijke rechtsgrond kan bieden voor de voorliggende regeling.

Volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, blijft er dan ook twijfel bestaan over de vraag of de in optie 1 en optie 2 voorziene mogelijkheid binnen de aan de minister toegewezen machtigingen valt, zodat deze zich genoodzaakt ziet om op dat punt een voorbehoud te formuleren.

3.1.3. Optie 1, punt 1.2.4, en optie 2, punt 2.4, van de ontworpen bijlage regelen de bepalingen betreffende de juridisch bindende informatie.

Bij gebrek aan directe rechtsgrond voor deze punten in het VLAREMA, dienen deze bepalingen te worden weggelaten uit het ontwerp en kunnen ze eventueel worden opgenomen in het VLAREMA zelf.

3.2. Er wordt in de aanhef als rechtsgrond tevens verwezen naar artikel 40, § 1, derde lid, van het Materialendecreet.

Luidens deze bepaling kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen voor de procedure voor het afgeven van een grondstofverklaring, de behandeling van de beroepen en de voorwaarden van een grondstofverklaring.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Onder voorbehoud van hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1.2, zal onder de rubriek “Rechtsgronden” in voorkomend geval nog moeten worden verwezen naar de artikelen 25, vierde lid, en 45, § 1, eerste lid, VLAREL.

Artikel 3

5. In artikel 3 van het ontwerp is de datum van inwerkingtreding nog niet ingevuld.

De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is dat het ontworpen besluit zo kort mogelijk na de ondertekening in werking treedt. Uit dit antwoord volgt dat de datum van inwerkingtreding in de toekomst zal liggen en het niet de bedoeling is van de steller van het besluit om de bepalingen met terugwerkende kracht toe te passen.

In elk geval moet bij het bepalen van die datum voldoende tijd worden gelaten voor de betrokkenen om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

Artikel 2 en bijlage – optie 2

6. Gevraagd waarom de regeling van optie 2, die maar tijdelijk tot en met 31 mei 2022 kan worden toegepast, wordt opgenomen in de ontworpen bijlage, nu de adviestertermijn voor de Raad van State loopt tot 22 juni 2022, antwoordde de gemachtigde:

“Onze excuses hiervoor. Het ontwerp MB is eind februari voorbereid maar toen nog niet doorgestuurd. Door een fout langs onze kant is de datum van 31 mei blijven staan en werd deze niet meer aangepast voor de adviesvraag aan de RvS. De datum van 31/05/2022 zou moeten vervangen worden door 31/08/2022.”

Met het voorstel om de datum “31 mei 2022” te vervangen door de datum “31 augustus 2022” kan worden ingestemd.

Bijlage – optie 1, punt 1.1

7. Optie 1, punt 1.1, van de ontworpen bijlage die voorziet in de mogelijkheid dat een erkend laboratorium zijn analyseresultaten doorgeeft aan het erkende laboratorium dat de analyse heeft uitbesteed, spoort niet met de regeling vervat in artikel 2.3.1.3/2, § 3, tweede lid, VLAREMA dat bepaalt dat het laboratorium dat de analyses uitvoert, de analysegegevens (inclusief het monsternemingsverslag) bezorgt aan OVAM.

De ontworpen bepaling dient in die zin te worden aangepast.

Bijlage – optie 2 punten 2.1 en 2.3

8. Optie 2, punten 2.1 en 2.3, bepalen dat de opdrachtnemer de monsternemingsverslagen en de analysegegevens stuurt naar OVAM.

Deze regeling spoort niet met artikel 2.3.1.3/2, § 3, tweede lid, VLAREMA dat bepaalt dat het laboratorium dat de analyses uitvoert, deze informatie bezorgt aan OVAM. In de hypothese waarin de opdrachtnemer een deel van de analyses uitbesteedt, is er bijgevolg een strijdigheid met de voornoemde bepaling van het VLAREMA.

Hierover ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Op dit moment lijkt dit in tegenspraak. Het MB is in feite geschreven in overeenstemming met de ontwerp-bepalingen voor VLAREMA die snel van kracht zullen worden. Eerste principiële goedkeuring op Vlaamse regering is gepland rond het zomerreces. Na de in werkingtreding van de nieuwe ontwerp-bepalingen van VLAREMA zullen het MB en het VLAREMA dus wel in lijn zijn met mekaar. De nieuwe ontwerp-bepaling voor VLAREMA luidt: Artikel 2.3.2.1/2, paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:

‘De gegevens van de monstername en de analyse van het materiaal, beschouwd als een grondstof, worden bijgehouden op een elektronische drager met het oog op een eenvoudige gegevensuitwisseling tussen de erkende laboratoria en de OVAM. De minister bepaalt in een standaardprocedure de technische specificaties waaraan de gegevens van de monstername en de analyse moeten

voldoen, en de technische specificaties in verband met de uitwisseling van gegevens zoals bepaald in dit artikel. Voor de materialen beschouwd als grondstoffen waarbij meer dan één erkend laboratorium analyses uitvoert in het kader van dezelfde analyse, bepaalt het erkende laboratorium, welk laboratoria de rapportering van de resultaten aan de OVAM verzorgen.

De erkende laboratoria die de resultaten van de analyses, vermeld in §2, aan de OVAM rapporteren, bezorgen die analysegegevens met vermelding van de OVAM-Opdrachtreferentie. Dit gebeurt op elektronische wijze en onmiddellijk na het uitvoeren van de analyse of onmiddellijk na ontvangst van de analyseresultaten van de andere betrokken erkende laboratoria. De uitwisseling van deze gegevens gebeurt volgens de specificaties opgenomen in de standaardprocedure.

De grondstoffenproducent van metallurgische productieprocessen voor ferrometalen bezorgt aan de OVAM ook jaarlijks in PDF-formaat de analyseresultaten die de conformiteit met het ministerieel besluit, vermeld in artikel 2.3.6.1, §2, aantonen.

De analysegegevens die niet vallen onder de rapporteringsverplichtingen van deze paragraaf worden door de grondstoffenproducent of de persoon die in zijn naam optreedt, gedurende vijf jaar ter beschikking gehouden van de toezichthouder en de OVAM.’”

Niettegenstaande optie 2 van de ontworpen bijlage slechts beperkt in de tijd kan worden toegepast (tot 31 augustus 2022), dient te worden opgemerkt dat de ontworpen regeling vooralsnog niet in overeenstemming is met het voornoemde artikel 2.3.1.3/2, § 3, tweede lid, VLAREMA en bijgevolg dienovereenkomstig dient te worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME