



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.447/1
van 6 oktober 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de vaststelling van de
lijst met materialen, afkomstig van en bestemd voor
metallurgische productieprocessen voor non-ferrometalen, en de
lijst met materialen, afkomstig van metallurgische
productieprocessen voor ferrometalen, die als grondstoffen
worden gebruikt’

Op 8 september 2023 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 vaststelling van de lijst met materialen, afkomstig van en bestemd voor metallurgische productieprocessen voor non-ferrometalen, en de lijst met materialen, afkomstig van metallurgische productieprocessen voor ferrometalen, die als grondstoffen worden gebruikt’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 september 2023. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Inge VOS en Brecht STEEN, 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 6 oktober 2023.

*

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 ertoe de lijsten vast te leggen met enerzijds materialen, afkomstig van en bestemd voor metallurgische productieprocessen voor non-ferrometalen, en anderzijds materialen, afkomstig van metallurgische productieprocessen voor ferrometalen, die als grondstoffen worden gebruikt. Deze materialen worden daardoor niet langer als afvalstoffen beschouwd (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Het is bedoeld om in de plaats te komen van het ministerieel besluit van 4 september 2012 ‘houdende de lijst met materialen, afkomstig van en bestemd voor metallurgische productieprocessen voor non ferrometalen, en de lijst met materialen, afkomstig van metallurgische productieprocessen voor ferrometalen, die als grondstoffen worden gebruikt’ dat wordt opgeheven (artikel 3).

Het te nemen besluit treedt in werking op de datum van ondertekening (artikel 4).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 2.3.5.1, § 2, en 2.3.6.1, § 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’ (VLAREMA). Bij deze bepalingen wordt de minister bevoegd voor Leefmilieu gemachtigd de vorm en de inhoud vast te stellen van de lijst met materialen, afkomstig van en bestemd voor metallurgische productieprocessen voor non-ferrometalen, die als grondstof kunnen worden beschouwd, enerzijds, en afkomstig van metallurgische productieprocessen voor ferrometalen, die als grondstof worden gebruikt, anderzijds.

Deze bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 39, §§ 2 en 3, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (Materialendecreet). Naar luid van deze bepalingen kan de Vlaamse Regering, indien voor een specifiek materiaal geen Europese criteria zijn vastgelegd, voor dat materiaal de specifieke criteria uitwerken die moeten garanderen dat de voorwaarden bedoeld in de artikelen 36 en 37 van het voormelde decreet zijn vervuld. Tevens wordt de Vlaamse Regering erdoor gemachtigd om nadere regels vast te stellen voor de wijze waarop materialen worden aangewezen en voor de wijze waarop daarvoor criteria worden uitgewerkt.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 39, § 2, van het Materialendecreet werd vervangen bij artikel 21 van het decreet van 26 februari 2021 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

Dat artikel 39, § 2, luidt:

“§ 2. Als er voor een specifiek materiaal geen Europese criteria zijn vastgelegd, kan de Vlaamse Regering specifieke criteria uitwerken die moeten garanderen dat de voorwaarden, vermeld in artikel 36 en 37, zijn vervuld.

De criteria, vermeld in het eerste lid, waarborgen een hoog niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid en bevorderen een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Ze hebben betrekking op:

1° het afvalmateriaal dat als input voor de handeling voor nuttige toepassing mag worden gebruikt;

2° de toegelaten verwerkingsprocessen en -technieken;

3° de kwaliteitscriteria voor materialen die het resultaat zijn van de handeling voor nuttige toepassing overeenkomstig de toepasselijke productnormen, waaronder, als dat nodig is, grenswaarden voor verontreinigende stoffen;

4° de vereisten waaraan beheerssystemen moeten voldoen om aan te tonen dat de criteria zijn nageleefd, met inbegrip van kwaliteitscontrole en interne controle en, in voorkomend geval, accreditatie;

5° de vereiste inzake conformiteitsverklaring.

Bij de evaluatie van de over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu en de menselijke gezondheid, vermeld in artikel 36, 4°, en artikel 37, 4°, wordt rekening gehouden met de doelstellingen, vermeld in artikel 4, § 3.”

In de memorie van toelichting bij artikel 21 van het decreet van 26 februari 2021 wordt het volgende opgemerkt:

“Dit artikel is aangepast aan de gewijzigde kaderrichtlijn Afvalstoffen. De gewijzigde kaderrichtlijn Afvalstoffen is uitgebreid met aspecten waar de Europese en nationale criteria minimum betrekking op moet hebben. Deze zijn overgenomen in artikel 39, §2. Het vierde criterium moet zo gelezen worden dat de inzet van de afvalstof die einde-afval geworden is, netto geen bijkomende negatieve milieueffecten heeft ten opzichte van de inzet van een primaire grondstof.”¹

Uit de concordantietabel A, opgenomen als bijlage bij het ontwerp dat werd ingediend in het Vlaams Parlement, blijkt dat voormeld artikel 21 de omzetting in intern recht beoogt van artikel 1, 6), b), van richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen’.² Dat artikel 1, 6), b), van richtlijn (EU) 2018/851 vervangt artikel 6, leden 2 tot 4, van richtlijn (EG) 2008/98.

¹ Parl. St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 612/1, p. 34.

² Parl. St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 612/1, p. 42.

Bij de verdere uitvoering van artikel 39 van het Materialendecreet moet dan ook rekening worden gehouden met de artikelen 5.3, tweede alinea, en 6.3, tweede alinea, van richtlijn (EG) 2008/98. Die bepalingen vereisen dat wanneer de lidstaten gedetailleerde eisen vastleggen in toepassing van de artikelen 5.3, eerste alinea, en 6.3, eerste alinea, de lidstaten de Commissie overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535³ in kennis stellen van die criteria, voor zover die richtlijn zulks voorschrijft.

Gevraagd of de ontworpen lijsten werden aangenomen in toepassing van voormelde bepalingen en of het ontworpen ministerieel besluit werd aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535, antwoordde de gemachtigde:

“Het ministerieel besluit geeft uitvoering aan onderafdelingen 2.3.5 en 2.3.6 van VLAREMA, die in feite voorzien in een vereenvoudigde procedure voor de materialen die genoemd worden in de lijsten van bijlage 1 en 2. Onderafdelingen 2.3.5 en 2.3.6 van VLAREMA bepalen dat de materialen genoemd in het ministerieel besluit als grondstof beschouwd kunnen worden, zonder dat de aanvraagprocedure voor een grondstofverklaring moet doorlopen worden. Het ministerieel besluit vervangt in feite de individuele grondstofverklaringen voor de materialen genoemd in de bijlagen, wat een administratieve vereenvoudiging is.

Als een materiaal niet is opgenomen in de lijst van het ministerieel besluit, kan het materiaal nog steeds een grondstofstatuut krijgen, maar dient een andere procedure gevolgd te worden: namelijk de zelfbeoordeling (artikel 2.6.2 van VLAREMA) of het aanvragen van een grondstofverklaring.

De criteria om de grondstofstatus te evalueren blijven steeds dezelfde en zijn vastgesteld in het materialendecreet (artikel 36 en 37) en VLAREMA.

Zowel het Materialendecreet, het Vlarema en iedere wijziging van deze zijn aangemeld overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535. Voor het lopende proces van Vlarema 9 kan u in bijlage een bevestiging terugvinden van onze aanmelding. De OVAM is bijgevolg van mening dat het ministerieel besluit zelf geen criteria bevat om de grondstofstatus van een materiaal te bepalen, zoals bedoeld in artikel 5.3 en artikel 6.3 van de Europese richtlijn 2008/98/EG.”

De gemachtigde voegde hieraan toe:

“De OVAM is van mening dat er geen aanmelding moet gebeuren onder artikel 5 van Richtlijn (EU) 2015/1535. Het MB en haar bijlagen bevatten geen bepalingen die vallen onder het toepassingsgebied van deze richtlijn aangezien het geen technische voorschriften bevat die de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener verbieden.”

De stelling van de gemachtigde dat met het ontworpen besluit geen criteria worden vastgesteld in de zin van artikelen 5.3 en 6.3 van richtlijn (EG) 2008/98 overtuigt niet: de ontworpen bijlagen leggen immers criteria vast voor het soort materiaal, de herkomst, de voorwaarden inzake samenstelling, de bestemming en geven bijkomende informatie over de

³ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

grondstofstatus van de opgesomde materialen. Het betreft producten in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535.

Aangezien het ontworpen besluit voor producten geldende technische voorschriften bepaalt, moet het dan ook worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535. Bovendien moet de aanneming ervan worden uitgesteld overeenkomstig artikel 6 van die richtlijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Luidens artikel 4 van het ontwerp treedt het aan te nemen besluit in werking op de datum van ondertekening.

Een inwerkingtreding van de ontworpen regeling op de datum van ondertekening strookt niet met de vereisten van rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het ontworpen besluit niet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, behoren de rechtzoekenden immers geen kennis ervan te hebben wanneer het door de minister werd ondertekend en behoren zij evenmin te weten dat het in werking is getreden. Bovendien zal het ontworpen besluit noodzakelijkerwijze pas worden bekendgemaakt na de ondertekening ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht aan het ontworpen besluit wordt verleend.

Opdat voldaan zou zijn aan de vereisten van rechtszekerheid en transparantie, verdient het ten eerste aanbeveling om de gebruikelijke regeling van inwerkingtreding van besluiten in acht te nemen, namelijk de tiende dag die volgt op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en bijgevolg de ontworpen inwerkingtredingsbepaling weg te laten of, zo daarvoor een afdoende verantwoording bestaat, te bepalen dat het aan te nemen besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS