RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.495/16
van 28 februari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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, het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten, en het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juli 2021 tot wijziging van 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’

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡

Op 31 januari 2024 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘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, het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten, en het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juli 2021 tot wijziging van 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 zestiende kamer onderzocht op 20 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2024.

*

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering is een verzamelbesluit dat drie besluiten wijzigt: 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) (de artikelen 1 tot 22 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 'betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten' (hierna: besluit dierlijke bijproducten en afgeleide producten) (de artikelen 23 tot 25) en het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juli 2021 'tot wijziging van 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' (artikel 26).

Het ontwerp beoogt, volgens het verslag aan de Vlaamse Regering, "louter een aantal technische optimalisaties" door te voeren.

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en in de artikelen 3, § 1, 13°, 5, 6, §§ 1, 2, 3 en 5, tweede lid, 9, §§ 1 en 3, 10, 12, § 1, 13, § 2, 13/1, 22, 26, tweede lid, 32, 33, § 4, 33/0, §§ 3 en 4, zesde lid, 33/14, § 5, 33/16, 35, 39 en 66, § 1, vijfde lid, van het decreet van 23 december 2011 'betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen' (hierna: Materialendecreet), en artikel 29 van het decreet van 29 maart 2019 'tot wijziging van diverse bepalingen van titel X van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen'.

De gemachtigde heeft ook de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

Hoofdstuk 1.Wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012		
Art. 1	Art. 2.3.1.3/2, §2	Art. 5 en 39 MD
Art. 2	Art. 2.3.3.4	Art. 5, 39 MD
Art. 3	Art. 4.3.1, eerste lid	Art. 22 MD
Art. 4	Art. 4.3.2	Art. 9, §1 MD
Art. 5	Art. 4.3.3	Art. 9, §1 en 13/1 MD

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡

Art. 6	Art. 5.1.4, tweede lid	Art. 26, tweede lid MD
Art. 7	Art. 5.2.16.2, §1	Art. 22 en 32
Art. 8	Art. 5.4.1, tweede lid, 9°	Art. 33/10, §3 MD
Art. 9	Art. 5.4.3, eerste lid, 7°	Art. 33/16 MD
Art. 10	Art. 5.4.14, §1	Art. 33/10, §4 MD
Art. 11	Art. 5.5.1.1	Art. 9 MD
Art. 12	Art. 6.1.1.2, §2	Art. 6, §2 MD
Art. 13	Art. 6.1.1.4, punt 1°/1	Art. 9, §3 en 13, §2 MD
Art. 14	Art. 6.1.5.2	Art. 6, §2 MD
Art. 15	Art. 6.1.5.3, 8°	Art. 6, §2 MD
Art. 16	Art. 6.1.5.6	Art. 6, §2 MD
Art. 17	Art. 7.1.1, eerste lid	Art. 6 MD
Art. 18	Art. 7.3.3.2, tweede lid	Art. 6 MD
Art. 19	Art. 7.3.4.2, tweede lid	Art. 6 MD
Art. 20	Art. 9.2.1, §3, eerste lid	Art. 66, §1, vijfde lid MD
Art. 21	Bijlage 2.1	Art. 3, §1, 13°, 22 en 35 MD
Art. 22	Bijlage 2.3.1.D	Art. 5 en 39 MD
Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013		
Art. 23	Art. 4	Art.33, §4
Art. 24	Art. 5	Art.33, §4
Art. 25	Art. 23 en 24	Art.33, §4
Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juli 2021		
Art. 26	Art. 86, tweede lid	Art. 29 decreet van 29 maart 2019 tot wijziging van diverse bepalingen van titel X 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
Hoofdstuk 4. Slotbepalingen		
Art. 27 en 28	Slotbepalingen	

Met deze rechtsgrondentabel kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Artikel 10, 2°, van het ontwerp (ontworpen artikel 5.4.14, § 1, 13°, van het VLAREMA) voegt een categorie van personen toe met toegang tot de databank asbestinventarisatie. Artikel 33/10, § 4, van het Materialendecreet machtigt de Vlaamse Regering tot het bepalen van de actoren die toegang krijgen tot de databank. In advies 68.936/AV van 7 april 2021 heeft de algemene vergadering van de Raad van State erop gewezen dat de essentiële

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡

elementen van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden vastgelegd en dat de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens één van die essentiële elementen is.[1] De machtiging beantwoordt bijgevolg niet aan het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet. Het is dan ook raadzaam om bij de eerste gelegenheid artikel 33/10, § 4, van het Materialendecreet te wijzigen zodat het in overeenstemming wordt gebracht met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.

3.3. De artikelen 14 en 15, 2°, van het ontwerp hanteren het ondernemingsnummer van de gebruiker als een nieuwe categorie van persoonsgegevens. Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 4/2 van het Materialendecreet, samen gelezen met artikel 6, § 2, van hetzelfde decreet.[2]

3.4. Voor artikel 22 van het ontwerp, dat punt 2° en punt 3° opheft van de bijlage 2.3.1.D van VLAREMA met betrekking tot de specifieke voorwaarden van bemonstering en analyse voor gebruik van behandeld zuiveringsslib als meststof of bodemverbeterend middel, moet bijkomend rechtsgrond worden ontleend aan artikel 7 van het Materialendecreet.

3.5. Wat artikel 23 van het ontwerp betreft, zou voor het ontworpen artikel 4, eerste lid, van het besluit dierlijke bijproducten en afgeleide producten bijkomend rechtsgrond kunnen worden ontleend aan artikel 33, § 3, tweede lid, van het Materialendecreet, voor zover die bepaling betrekking heeft op de wijze waarop de krengen moeten worden aangeboden en de wijze van ophaling. Die bepaling volstaat echter niet als rechtsgrond voor het opleggen van een overeenkomst. In advies 74.623/1-3[3] heeft de Raad van State er in dat verband op gewezen dat artikel 33, § 4, van het Materialendecreet, dat door de gemachtigde als rechtsgrond naar voor wordt geschoven, vanaf 1 december 2024[4] niet langer rechtsgrond zal bieden voor het vigerende artikel 4 van het besluit dierlijke bijproducten en afgeleide producten dat vervangen wordt bij artikel 23. Hetzelfde geldt voor de ontworpen bepaling die overeenkomstig artikel 27, 4°, van het ontwerp op die datum in de plaats zou komen. Bijgevolg ontbreekt voor het ontworpen artikel 4, eerste lid, van het besluit dierlijke bijproducten en afgeleide producten een deugdelijke rechtsgrond. Bovendien heeft de Raad van State in laatstvermeld advies bij het voorgenomen systeem van maximumprijzen in artikel 33, § 4, van het Materialendecreet ook inhoudelijk voorbehoud gemaakt op basis van de dienstenrichtlijn.[5]

Voor het ontworpen artikel 4, tweede lid, van het besluit dierlijke bijproducten en afgeleide producten kan evenmin rechtsgrond worden gevonden in artikel 33, § 4, van het Materialendecreet zoals dat zal gelden vanaf 1 december 2024 en dat slechts een machtiging verleent aan de Vlaamse regering om de nadere regels voor de audit te bepalen op basis waarvan

---

[1] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101.

[2] Zie adv.RvS 70.642/1 van 26 januari 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 mei 2022 ‘tot wijziging van diverse bepalingen in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

[3] Adv.RvS 74.623/1-3 van 16 oktober 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 22 december 2023 ‘bij de begroting 2024’.

[4] Zie artikel 35, samen gelezen met artikel 87, 4°, van het programmadecreet van 22 december 2023.

[5] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡

de kostprijs van de verwijdering van de krengen wordt berekend, maar niets zegt over het opdragen van een taak aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) met betrekking tot het (laten) bepalen van die kostprijs. Bovendien is de OVAM een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid.[6] De in het ontworpen artikel 4, tweede lid, vervatte taak van de OVAM kan niet worden ingepast in de taken vermeld in artikel 10.3.3 van het DABM.[7] Artikel 10.3.4, § 6, van het DABM, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering met betrekking tot voormelde taken van de OVAM nadere regels kan vaststellen, kan dus geen alternatieve rechtsgrond bieden.

Artikel 23 moet bijgevolg worden weggelaten uit het ontwerp.

3.6. Artikel 25 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 19, §§ 1 en 3, van het Materialendecreet.[8]

VORMVEREISTEN

4. De artikelen 10, 2°, 14 en 15, 2°, van het ontwerp regelen de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 36, lid 4, van 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 intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende 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 in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[9] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

[6] Art. 10.3.1, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

[7] Het is overigens niet duidelijk aan wie de OVAM kan opdragen om de kostprijs voor de ophaling en verwerking van krengen van landbouwdieren te bepalen.

[8] Zie adv. RvS 53.057/3 van 17 april 2013 dat geleid heeft tot het besluit dierlijke bijproducten en afgeleide producten, opmerking 3.2.2.

[9] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡

ALGEMENE OPMERKING

5. Er worden verschillende wijzigingen aangebracht aan bepalingen die ook worden gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, 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, het VLAREL van 19 november 2010 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’. De stellers van het ontwerp dienen erover te waken dat de inwerkingtreding van de voorliggende wijzigingen sporen met de inwerkingtreding van de artikelen van het besluit van 22 december 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De rubriek ‘Rechtsgronden’ dient in overeenstemming te worden gebracht met wat daarover hiervoor werd opgemerkt.

Artikel 1

7. Artikel 1, 1°, van het ontwerp voegt een nieuw lid in tussen het eerste en tweede lid van artikel 2.3.1.3/2, § 2, van het VLAREMA. Het betreft de bemonstering en analyse van behandeld zuiveringsslib dat als grondstof wordt beschouwd. De parameter ‘droge stof’ is niet hernomen. Het verslag aan de Vlaamse Regering stelt dat die is geschrapt omdat de droge stof altijd wordt bepaald bij analyses op afvalstoffen. Indien deze analyse toch altijd gebeurt, is niet duidelijk waarom deze parameter moet worden geschrapt.

Ter wille van de rechtszekerheid wordt die parameter het best behouden.

Artikel 5

8. Artikel 5, 3°, van het ontwerp voegt in artikel 4.3.3 van het VLAREMA, over de opmaak van een sloopopvolgingsplan, een nieuwe paragraaf 5 in. Het laatste lid van die paragraaf machtigt de minister om bijkomende voorwaarden vast te leggen “waaraan de sloopdeskundige moet voldoen die betrokken is bij de opmaak van een sloopopvolgingsplan en een controleverslag als vermeld in paragraaf 2 en bij de toepassing van het traceerbaarheidsssysteem vermeld in artikel 4.3.5”.

Deze delegatie om bijkomende voorwaarden vast te leggen kan enkel doorgang vinden in zoverre met deze voorwaarden slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang worden beoogd.

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡

Artikel 11

9. In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt niet verantwoord waarom afdeling 5.5 van het VLAREMA, die bepalingen over het beheer van bedrijfsrestafval bevat, niet van toepassing is op zwerfvuil dat ontstaat en wordt opgeruimd op openbare domeinen die beheerd worden voor of door de overheidsinstanties die worden vermeld in het ontworpen artikel 5.5.1.1, zevende lid, van het VLAREMA, maar wel voor zwerfvuil dat ontstaat en wordt opgeruimd op domeinen die beheerd worden voor of door autonome provinciebedrijven, zoals bepaald in het ontworpen achtste lid. In het verslag aan de Vlaamse Regering moet worden verantwoord waarom hetzelfde fenomeen aanleiding geeft tot een verschillende behandeling van deze overheidsinstanties en de autonome provinciebedrijven.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-CICYNECCH-HFEJFUQ‡