



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 62.474/1  
van 15 december 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen’

Op 14 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen 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 ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2017.

\*

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 strekt tot het wijzigen 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).

In het verslag aan de Vlaamse Regering, gevoegd bij de adviesaanvraag, wordt een opsomming gegeven van de punten waarop de ontworpen wijzigingen betrekking hebben:

- het aanvullen van de definitielijst;
- het aanpassen van de voorwaarden in de algemene bepalingen betreffende de grondstoffenproducent;
- het aanpassen van de criteria voor grondstoffen, bestemd voor gebruik als meststof of bodemverbeterend middel;
- het digitaliseren van de communicatie met de OVAM;
- het digitaliseren van de werkprocessen bij de OVAM;
- het aanpassen van de onderafdeling ‘Opheffen van de grondstofverklaring’;
- het toevoegen van een nieuwe afdeling 2.5 ‘Kwaliteitsborgingssysteem en traceringsysteem’;
- de invoering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor gebruikte batterijen die in eenzelfde of een andere toepassing opnieuw op de markt worden gebracht en het aanpassen van enkele bijhorende bepalingen;
- de invoering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor zwerfvuil voor alle verbruiksgoederen;
- het uitstellen van de aanvaardingsplicht voor en de verplichte selectieve inzameling van afgedankte matrassen;
- het uitbreiden van de lijst huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen die gescheiden moeten worden aangeboden en afzonderlijk worden gehouden bij de ophaling of inzameling;
- het invoeren van een verplichting tot sloopopvolging bij grote gebouwen en infrastructuurwerken;

- het invoeren van een decantatieverbod van olie/watermengsels aan boord van binnenschepen;
- het invoeren van een verbod op verstoking en verbranding voor gesmolten dierlijke vetten afgeleid van categorie 3-materiaal;
- het aanpassen van de berekening van de bijdrage voor de kosten van het beheer van huishoudelijk afval door de burger;
- het vervangen van de lijst klein gevaarlijk afval;
- het aanpassen van de verplichting voor certificatie van de AEEA-verwerking;
- het invoeren van afwijkingsmogelijkheden op het verbod op verstoken van gesmolten dierlijke vetten afgeleid van categorie 1-, 2- en 3-materiaal;
- het toevoegen van een gebruiksvoorwaarde voor gebruik van boerderijcompost als meststof of als bodemverbeterend middel;
- een tekstverduidelijking dat de algemene vervoersvoorwaarden voor het vervoeren van afvalstoffen ook van toepassing zijn op afvalstoffenproducenten die met eigen transportmiddelen de eigen afvalstoffen vervoeren;
- het invoegen van een registratie van rechtswege als inzamelaar, handelaar of makelaar voor de OVAM in het kader van haar decretale opdracht ambtshalve afvalstoffen te verwijderen en bodemsanering uit te voeren. De OVAM hoeft hierbij niet te beschikken over een intern kwaliteitsborgingssysteem;
- de toevoeging van een verplichting voor inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars om te voldoen aan het politiereglement met betrekking tot het huishoudelijk textielafval;
- het uitbreiden van de gemeentelijke rapportageplicht naar alle inzamelingen van huishoudelijk restafval door privaatrechtelijke inzamelaars op het grondgebied van de gemeente;
- het invoeren van de mogelijkheid tot het digitaal indienen van de aangifte van de milieuheffingen;
- het toevoegen van een EURAL-code in bijlage 1;
- het aanpassen van bijlage 2.2 'Lijst van materialen die overeenkomstig hoofdstuk 2 in aanmerking komen voor gebruik als grondstoffen';
- het aanpassen van bijlage 2.3.1 'Voorwaarden inzake samenstelling en gebruik als meststof of bodemverbeterend middel';
- het reduceren van de termijnen voor de behandeling van diverse aanvragen;

- een aantal kleine redactionele of inhoudelijke aanpassingen of verduidelijkingen.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van de materiaalkringlopen en afvalstoffen’, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp. Daarnaast bieden ook de artikelen 13/1 en 32/1 van hetzelfde decreet rechtsgrond voor respectievelijk de artikelen 22, 23 en 70, en de artikelen 32 tot 34 van het ontwerp.

### VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 is geworden, werd op 25 oktober 2011 onder het nummer 2011/545/B genotificeerd bij de Europese Commissie in het kader van de richtlijn 98/34/EG “technische voorschriften”.

Het voorliggende ontwerp, dat strekt tot het wijzigen van het voornoemde besluit van 17 februari 2012, werd aangemeld in het kader van 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’. De aanmelding draagt het nummer 2017/0521/B<sup>1</sup> en de standstillperiode loopt tot 15 februari 2018.

Indien naar aanleiding van deze aanmelding nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan het ontwerp, dienen deze alsnog voor advies te worden voorgelegd aan de Raad van State.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Artikel 1.1.1 van het VLAREMA wijst de richtlijnen aan die met dat besluit worden omgezet in interne Vlaamse regelgeving.

Het voorliggende ontwerp brengt aan verschillende onderdelen van dat VLAREMA wijzigingen aan. Aan de gemachtigde werd gevraagd of met dit ontwerp Europese richtlijnen worden omgezet dan wel verordeningen worden uitgevoerd.

De gemachtigde verklaarde in dat verband:

“Er worden met dit wijzigingsbesluit geen bepalingen uit Europese richtlijnen omgezet. De regeling opgenomen in artikel 25, 26 en 41 is een uitvoering van bepalingen van Verordening 1069/2009 in combinatie met Verordening 142/2011 (specifiek nav de wijziging door Verordening 592/2014).”

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/nl/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=521>

Aan de voornoemde verordeningen wordt het best gerefereerd in de aanhef van het ontwerp.

6. In het ontwerp zijn op meerdere plaatsen delegaties aan de minister opgenomen.

De delegaties in de ontworpen artikelen 2.5.1.2, § 2, en 2.5.2.2, derde lid (artikel 14 van het ontwerp), waarbij de minister enerzijds de vereisten bepaalt waaraan de zelfcontrole moet voldoen en anderzijds de voorwaarden bepaalt waaraan zowel de tracering als de voor tracering aan te duiden derde partij moeten voldoen en deze uitwerkt in een standaardprocedure, kan moeilijk als bijkomstig of detailmatig worden beschouwd. Op zijn minst moeten in de ontworpen bepalingen de grenzen worden vastgelegd waarbinnen, of de criteria op grond waarvan, de minister zijn regelgevende bevoegdheid kan uitoefenen. Indien dat niet mogelijk is, moet van de ontworpen bepalingen worden afgezien.

#### BIJZONDERE OPMERKINGEN

##### Aanhef

7. Het eerste lid van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is vermeld.

Dienvolgens moet een verwijzing naar de artikelen 13/1 en 32/1 van het materialendecreet worden toegevoegd.

De aanhef dient nog te worden aangevuld met een lid dat verwijst naar de aanmelding in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535:

“Gelet op de mededeling aan de Europese Commissie, op ... 2017, met toepassing van artikel 5, lid 1, van 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;”

##### Artikelen 14 en 37

8. In artikel 14 van het ontwerp wordt in het ontworpen artikel 2.5.1.2, § 3, verwezen naar de internationale norm NBN EN ISO/IEC 17065.

In artikel 37 van het ontwerp wordt in het ontworpen artikel 5.2.5.4 §§ 3 en 4, verwezen naar de internationale normen ISO17020 en EN50625.

De gemachtigde gaf volgende toelichting bij het ontworpen artikel 5.2.5.4 § 4:

“‘Weelabex Conformity Verification’ is een certificeringsprocedure ontwikkeld door de Weelabex Organisation (vzw) op basis van de norm EN50625. De Weelabex Organisation heeft een ‘certificate of accreditation’ verkregen. Hierdoor is ‘Weelabex

Conformity Verification' compliant met de ISO17024 en ISO17065 normen betreffende certificatie. Meer info op [www.weelabex.org](http://www.weelabex.org).

De Europese CENELEC norm voor de inzameling en verwerking van AEEA (norm EN50625 in verschillende delen) is ontwikkeld door het European Committee for Electrotechnical Standardisation (CENELEC). De norm (tekst) is beschikbaar via de Cenelec National Committees. In België is dit CEB-BEC ([www.ceb-bec.be](http://www.ceb-bec.be)). De norm is in het Engels, Frans en Duits beschikbaar tegen betaling. De norm EN50625 werd door het Bureau voor Normalisatie (NBN) geregistreerd. Deze registratie als Belgische norm werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad door publicatie van de titel van de desbetreffende norm.

De norm EN50625 is betalend en aan te kopen, maar wordt niet langer verplicht. Er geldt een rapporteringsplicht en de verificatie van de gerapporteerde cijfers door een bureau geaccrediteerd volgens ISO17020. De inhoud van deze verificatie, die ook een controle op conformiteit aan de wetgeving inhoudt, is momenteel omschreven in publiek beschikbare checklisten, die wettelijk zullen verankerd worden in een ministerieel besluit en gepubliceerd in het staatsblad. Deze delegatie aan de minister is voorzien in dit wijzigingsbesluit: 'De voorwaarden voor deze conformiteitsverklaring en validatie worden nader bepaald door de minister.'. De audit door een keuringsinstelling geaccrediteerd volgens ISO17020 is verplicht behalve wanneer het bedrijf vrijwillig Weelabex conform geverifieerd is."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dat verband reeds bij herhaling op gewezen dat het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, op een horizontale manier zou moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan bepaalde normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken normen en voorschriften niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse en Franse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat de ISO17020 norm verplicht is en nog niet is "vertaald" in een ministerieel besluit dat in het vooruitzicht wordt gesteld door de gemachtigde. Bovendien blijkt uit het ontworpen artikel 5.2.5.4 § 4, tweede lid, dat ofwel moet zijn voldaan aan de WEEELABEX Coformity Verification, dan wel aan de Europese norm EN50625 zodat de inhoud van die normen vrij toegankelijk zou moeten zijn zodat de

rechtsadressaten met volle kennis kunnen opteren voor deze of gene voorwaarde waaraan ze wensen te voldoen.

### Artikel 22

9. Voor de verschillende drempels die worden gehanteerd voor het opleggen van een sloopopvolgingsplan (niet-residentiële versus residentiële gebouwen) dient een verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voorhanden te zijn.

### Artikel 38

10. In de inleidende bepaling van artikel 38 van het ontwerp moet worden verduidelijkt welk lid van artikel 5.2.10.9, § 2, precies wordt vervangen.

### Artikel 42

11. Bij het ontworpen artikel 5.3.10.1, § 2, rijst de vraag aan welke voorwaarden deze geproduceerde boerderijcompost wel moet beantwoorden.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe in het licht van het gelijkheidsbeginsel wordt verantwoord dat deze boerderijcompost, die gebruikt kan worden als meststof of bodemverbeterend middel zoals bedoeld in het ontworpen artikel 5.3.10.1, § 1, niet moet beantwoorden aan de voorwaarden van artikel 2.3.1.3 van het VLAREMA.

De gemachtigde antwoordde:

“Artikel 2.3.1.3. van het Vlarema onderwerpt de productie van bodemverbeterende middelen aan een integrale kwaliteitsopvolging van zowel inputmateriaal, het composteringsproces en de kwaliteit van het eindproduct. Inzake inputmateriaal beperkt de omschrijving van boerderijcompost in bijlage 8 van het omgevingsvergunningbesluit de ingangsmaterialen tot bedrijfseigen afvalstromen. Hierbij wordt verondersteld dat de exploitant van de boerderijcompostering voldoende kennis heeft van zijn eigen inputmaterialen zodat een kwaliteitsopvolging niet relevant is. Wat betreft de opvolging van het composteringsproces en de kwaliteit van de bekomen compost, heeft de exploitant van de boerderijcompostering er alle belang bij om zowel proces- als eindproductkwaliteit zo hoogwaardig mogelijk te krijgen. De exploitant is immers ook de gebruiker van het eindproduct, dat op zijn eigen gronden wordt toegepast. Een onafhankelijke opvolging van het proces en het eindproduct brengt weinig toegevoegde waarde aan.

De reguliere composteringsector aanvaardt ingangsmaterialen van derden én zet de geproduceerde compost ook af bij derden. Hier is inzake de risico's bij het aanvaarden van afvalstoffen en kwaliteit van het eindproduct een integrale kwaliteitsopvolging wel relevant. Deze wordt opgelegd door artikel 2.3.1.3. van het Vlarema.

Omdat boerderijcompostering een kleinschalige activiteit is die zich beperkt tot eigen ingangsmateriaal én afzet op eigen gronden, is er geen interferentie met de reguliere composteringsector en is het gelijkheidsbeginsel niet geschonden.”



Het argument dat er geen interferentie is met de reguliere compostingssector en er daardoor geen schending is van het gelijkheidsbeginsel, dient te kunnen worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van het materialendecreet zoals bepaald in artikel 4 ervan.

Het verdient dan ook aanbeveling om de door de gemachtigde verstrekte toelichting op te nemen in het verslag aan de Vlaamse Regering.

### Artikel 73

12. Deze bepaling stelt de inwerkingtreding van de artikelen 4.3.1, eerste lid, 12°, en 4.3.2, eerste lid, 19°, van het VLAREMA, uit tot 1 januari 2021.

Voornoemde bepalingen werden in het VLAREMA ingevoegd bij de artikelen 22 en 23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, 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 51 van dat besluit bepaalt dat de artikelen 22 en 23 in werking treden op 1 januari 2018.

Gelet op de standstillperiode die voortvloeit uit de aanmelding in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van 9 september 2015, zullen die bepalingen reeds in werking zijn getreden op 1 januari 2018 en geldt er bijgevolg een afzonderlijke inzamelingsplicht voor de periode van 1 januari 2018 tot de inwerkingtreding van artikel 73 van voorliggend ontwerp.

Artikel 51 van het besluit van 23 september 2016 is dus uitgewerkt en in een reeds uitgewerkte inwerkingtredeingsbepaling kunnen nadien geen wijzigingen meer worden aangebracht.

Willen de stellers van het ontwerp alsnog voorzien in een wijziging van de regeling inzake de inwerkingtreding van de artikelen 4.3.1, eerste lid, 12°, en 4.3.2, eerste lid, 19°, van het VLAREMA dan dient artikel 51 van het besluit van 23 september 2016 ingetrokken te worden, en retroactief vervangen te worden door een nieuwe bepaling.

Artikel 73 van het ontwerp dient dan te worden geredigeerd als volgt:

“Artikel 51 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, 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, wordt vervangen als volgt:

‘Artikel 51. De artikelen 22 en 23 treden in werking op 1 januari 2021’.”

Het ontwerp dient dan voorts aangevuld te worden met een bepaling inzake de inwerkingtreding van artikel 73. Er zou met name bepaald moeten worden dat artikel 73 uitwerking heeft met ingang van 16 december 2016, zijnde de dag waarop artikel 51 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016 in werking getreden is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME