



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.883/1
van 25 januari 2019

over

een voorontwerp van decreet ‘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’

Op 4 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2019.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt een versnelde afbouw van risicovolle, asbesthoudende materialen in het Vlaamse Gewest met het oog op een asbestveilige toestand in 2040.

Hiertoe worden de taken van OVAM gewijzigd in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en wordt verder een nieuwe afdeling asbesthoudende materialen ingevoegd in het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: het Materialendecreet) met algemene voorschriften, voorschriften in verband met de verwijderingsplicht van deze materialen, een asbestinventarisatie regeling, verplichtingen bij overdracht en een regeling voor de certificering van asbestdeskundigen.

Tot slot wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de inwerkingtreding van de artikelen 18 tot 27 van het voorontwerp te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Het voorontwerp bevat tal van delegaties van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering.

De meeste van de aan de Vlaamse Regering verleende opdrachten kunnen worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).

Voorts kan worden aangenomen dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in een aangelegenheid die door de Grondwet niet is voorbehouden aan de decreetgever, in overeenstemming is met artikel 78 BWHI.²

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie ook: GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.6.2; GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1; GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8; GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.14.4; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, B.24; GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.6.3; GwH 22 september 2016, nr. 118/2016, B.4.

De decreetgever maakt in dat geval immers gebruik van de hem door de Grondwetgever verleende vrijheid om in een dergelijke aangelegenheid te beschikken en het staat in beginsel aan de decreetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of zulk een machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen. Niettemin dient de decreetgever bij het verlenen van een dergelijke machtiging het bepaalde in artikel 78 BWHI in acht te nemen, wat inhoudt, enerzijds, dat de machtiging voldoende duidelijk en ondubbelzinnig is en, anderzijds, dat de machtiging wordt verleend in overeenstemming met de andere bepalingen van de Grondwet en het internationale recht (en dit “krachtens de Grondwet [zelf]”). Tevens neemt dit niet weg dat de democratische legitimiteit van de met de delegaties beoogde regeling zou worden versterkt door de voornaamste onderdelen ervan in het decreet te regelen. De openbare bespreking ervan in het parlement biedt daarenboven meer inzicht in de belangenafweging die daarbij werd gemaakt dan het geval is voor een regeling bij besluit.

Gelet op het aldus geschetste kader moet worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 33/9, § 1, derde lid, van het Materialendecreet (artikel 18 van het voorontwerp) waarin wordt bepaald dat met het oog op de realisatie van de beleidsdoelstelling ‘Asbestveilig Vlaanderen 2040’ de Vlaamse Regering bepaalde categorieën van toegankelijke constructies met risicobouwjaar kan uitsluiten van de verplichting, vermeld in het eerste lid en de Vlaamse Regering een uitstel voor een duur van maximaal vier jaar kan verlenen voor de verplichting, vermeld in het eerste lid, zowel voor bepaalde doelgroepen als voor bepaalde categorieën van toegankelijke constructies met risicobouwjaar, een machtiging bevat waarin aan de Vlaamse Regering bevoegdheden worden gedelegeerd op een te onbepaalde wijze.

Deze delegatiebepalingen dienen bijgevolg nader te moeten worden afgebakend.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 3

4.1. In het ontworpen artikel 3, § 2, 2°, van het Materialendecreet wordt in de definitie van “constructie met risicobouwjaar” het bouwjaar 2000 als scharnierjaar gehanteerd.

De in de memorie van toelichting gegeven verantwoording voor het bouwjaar 2000 als kanteljaar, doet evenwel de vraag rijzen of er niet in een regeling moet worden voorzien voor het geval wordt vastgesteld dat in constructies van na het bouwjaar 2000 toch nog asbesthoudende materialen worden aangetroffen.

4.2. In het ontworpen artikel 3, § 2, 7°, van het Materialendecreet wordt in de definitie van “openbare, technische toegankelijke constructie met risicobouwjaar” ook melding gemaakt van “aanhorigheden”.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande benadrukt dat gebouwen met kantoor- of loketfunctie niet onder de hier ontworpen definitie vallen.

Artikel 19

5. In het ontworpen artikel 33/10, § 4, van het Materialendecreet wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de nadere regels kan vaststellen voor de toegankelijkheid, het raadplegen, downloaden en ontsluiten van de databank asbestinventarisatie en de uitwisseling, het beheer en de verwerking van de gegevens en de persoonsgegevens die erin worden opgenomen.

Er dient te worden opgemerkt dat bij de invulling van deze delegatie het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 32 van de Grondwet, waarbij het de decreetgever toekomt de voorwaarden te bepalen voor de toegankelijkheid van bestuursdocumenten, in acht genomen zal moeten worden.

Artikel 24

6. In het ontworpen artikel 33/14, § 1, van het Materialendecreet, waarbij de verplichtingen bij overdracht worden geregeld, wordt bepaald dat de eigenaar de inhoud van een geldig asbestinventarisatetest mededeelt aan de kandidaat-verwerver bij het sluiten van een onderhandse akte of overeenkomst voor de overdracht van een toegankelijke constructie met risicobouwjaar en dat als de toegankelijke constructie met risicobouwjaar onder het stelsel van gedwongen mede-eigendom valt zoals bedoeld in artikel 577-3 van het Burgerlijk Wetboek of valt onder toepassing van artikel 577-2 van het Burgerlijk Wetboek, zowel voor de gemeenschappelijke delen als voor elk privédeel dat deel uitmaakt van de overdracht, een afzonderlijk asbestinventarisatetest wordt uitgereikt.

Er dient te worden opgemerkt dat de term “uitreiken” slecht lijkt gekozen, nu het overeenkomstig het ontworpen artikel 33/11 van het Materialendecreet (artikel 20 van het voorontwerp) immers aan OVAM toekomt de asbestinventarisatetesten af te leveren.

Artikel 27

7. Het ontworpen artikel 33/16 van het Materialendecreet stelt een certificatieregeling in voor asbestdeskundigen inventarisatie en voor de certificatie-instellingen voor de certificering van deze deskundigen.

De memorie van toelichting maakt geen melding van de verhouding van de ontworpen bepaling tot Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn). Het staat aan de stellers van het voorontwerp om zich ervan te vergewissen dat het opzetten van de erkenningssystemen verantwoord is in het licht van de bij artikel 9 van de dienstenrichtlijn gestelde voorwaarden, waarbij het vergunningsstelsel niet-discriminair, gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang en proportioneel dient te zijn.

Verder zal bij de invulling van de hier ontworpen machtigingen erover dienen te worden gewaakt dat de voorschriften van voornoemde richtlijn worden nageleefd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH