



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.642/1
van 26 januari 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘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’

Op 7 december 2021 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 voorontwerp van decreet ‘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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 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,¹ 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 strekt er in hoofdzaak toe om een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringen en afvalstoffen’. Zo wordt in dat decreet een regeling opgenomen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens die worden bijgehouden in het kader van het verzamelen van data over de productie, verzameling en verwerking van afvalstoffen (artikel 7), en worden aan de Vlaamse Regering bepaalde bevoegdheden toegekend om regels tot stand te brengen op het vlak van de identificatieformulieren bij het vervoer van afvalstoffen en de transportdocumenten bij het vervoer van grondstoffen, enerzijds, en voor de uitbouw van een materialeninformatiesysteem bij de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), anderzijds (artikel 8). Een andere wijziging van het decreet van 23 december 2011 strekt ertoe om ook de beheerders van online marktplaatsen aan te merken als producenten in het kader van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (artikel 10). Voorts worden de regels aangepast met betrekking tot de inventarisatie en de afbouw van asbest en wordt voorzien in de oprichting van een sectorraad asbest (artikelen 6, 9 en 11 tot 20).

De wijzigingen die het voorontwerp beoogt aan te brengen in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 strekken er in essentie toe om dat decreet aan te passen aan de nieuwe nummering van het Burgerlijk Wetboek (artikelen 2 tot 5).

VORMVEREISTEN

3. Over het voorontwerp van decreet werd door de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 12 oktober 2021 advies nr. 2021/86 uitgebracht. Zoals de afdeling Wetgeving in advies 61.267/AV² van 27 juni 2017 heeft opgemerkt, is het evenwel de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG³ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de

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

² Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

³ 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)’.

bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. Hieruit volgt dat met betrekking tot de in het voorontwerp opgenomen regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens niet noodzakelijk kan volstaan worden met het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie, maar dat erover tevens het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal moeten worden ingewonnen. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse Toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om in voorkomend geval een samenwerkingsakkoord te sluiten, wat dat betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient in het ontworpen artikel 2, 19°, d), van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (artikel 2, 3°, van het voorontwerp), de zinsnede “de afwijking, vermeld in artikel 3.78 tot en met 3.84 van het Burgerlijk Wetboek” te worden vervangen door de zinsnede “de afwijking, vermeld in artikel 3.84 van het Burgerlijk Wetboek”.⁴

Artikel 3

5. Aan het einde van artikel 3 van het voorontwerp wordt melding gemaakt van “de toepassing van artikel 3.83 van het Burgerlijk Wetboek”. Aan het einde van artikel 5 van het voorontwerp daarentegen wordt verwezen naar “de toepassing van artikel 3.78 tot en met 3.83 van het Burgerlijk Wetboek”. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe dit redactioneel verschil valt te verklaren. De gemachtigde antwoordde:

“De OVAM heeft de voorgestelde wijzigingen voorgelegd aan de Vlaamse Raad van het Notariaat, deel van de Koninklijke Federatie van het Notariaat vzw. De raad heeft ons erop gewezen dat het oude artikel 577-2 niet in één artikel opnieuw is opgenomen, maar dat de inhoud ervan verspreid staat over alle artikelen 3.78 tot en met 3.84. Zowel in artikel 3 als in artikel 5 moet dus verwezen worden naar “artikel 3.78 tot en met 3.83”. We passen dit aan.”

De door de gemachtigde voorgestelde aanpassing kan worden bijgetreden.

Artikel 6

6. Artikel 6 van het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 3 van het decreet van 23 december 2011. Deze bepaling werd het laatst gewijzigd door artikel 4 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

⁴ Zie trouwens ook het ontworpen artikel 2, 18°, eerste lid, h), van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (artikel 2, 2°, van het voorontwerp).

beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen'. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 6 van het voorontwerp moeten derhalve de woorden "het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 maart 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht:" worden vervangen door de woorden "het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 februari 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht:".

Artikel 7

7. Wat de regeling betreft die op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens is vervat in het ontworpen artikel 4/2 van het decreet van 23 december 2011 acht de afdeling Wetgeving het nuttig om eraan te herinneren dat, krachtens artikel 22 van de Grondwet, voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, een formeel legaliteitsbeginsel geldt dat dient te worden nageleefd.

In advies 68.936/AV heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving opgemerkt dat, gelet op dat legaliteitsbeginsel, de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵

Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, kan worden vastgesteld dat de "essentiële gegevens" met betrekking tot de in het voorontwerp aan de orde zijnde gegevensverwerking in beginsel worden vastgelegd in de paragrafen 2 (de met de verwerking nagestreefde doelstellingen), 3 (de categorieën van de verwerkte gegevens), 4 (de categorieën van de betrokken personen), 5 (de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens) en 6 (de bewaartermijn van de gegevens) van het ontworpen artikel 4/2 van het decreet van 23 december 2011.

8. In het ontworpen artikel 4/2, § 1, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011 wordt OVAM ermee belast om gegevens te verwerken "die mogelijk persoonsgegevens bevatten in het kader van de uitvoering van artikel 6, 9, 13, 13/1, 14, 15, 21, 21/1, 22, 23, 25, 30, 32/1, 33, 39 tot 43, 49, 50 en 52 van dit decreet". Op die wijze is het moeilijk doenbaar om uit te maken welke gegevens door OVAM zullen worden verwerkt met het oog op welke van de doelstellingen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 4/2, § 2, van het decreet. Aan de gemachtigde werd dan ook gevraagd om de verwerking van persoonsgegevens die de uitvoering van de taken op grond van het ontworpen artikel 4/2, § 1, voor het OVAM impliceert, ter wille van het door artikel 22 van de Grondwet gewaarborgde legaliteitsbeginsel, beter toe te spitsen op de

⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119 (opmerking 101).

doelstellingen die inzake de gegevensverwerking worden opgesomd in het ontworpen artikel 4/2, § 2, van het decreet. De gemachtigde deelde in dat verband evenwel het volgende mee:

“Neen, dit is vrijwel onmogelijk aangezien deze artikels in het decreet vaak delegaties naar de Vlaamse regering inhouden om nadere regels vast te stellen. De gegevens die verwerkt worden ikv deze ‘nadere regels’ dienen in de meeste gevallen een brede range aan doelen uit §2. In de bijlage vindt u een snelle vingeroefening waarbij we naast elk vermeld decreetsartikel, zeer rudimentair en zonder volledig te willen zijn, de korte inhoud vermelden en de doelen waarvoor de persoonsgegevens worden gebruikt. Deze tabel toont aan dat het bijna onmogelijk is om de gevraagde uitsplitsing te maken.

We willen wel opmerken dat in §7 van artikel 7 van het ontwerpdecreet delegatie gegeven wordt aan de Vlaamse regering om deze regels verder te specificeren. Dit laat toe om in de specifieke bepalingen in het uitvoeringsbesluit hierover verdere duiding te geven.”⁶

In het ontworpen artikel 4/2, § 1, derde lid, van het decreet van 23 december 2011, wordt OVAM opgedragen om passende maatregelen te nemen om onder meer het doel van de gegevensverwerking “op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten”.

Om hieraan gepast uitvoering te kunnen geven, zal evenwel ook het verband tussen de datastroom van de te verwerken persoonsgegevens ter uitvoering van de decretale bepalingen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 4/2, § 1, eerste lid, en de in het ontworpen artikel 4/2, § 2, vermelde verwerkingsdoeleinden, voldoende duidelijk moeten zijn. In de lijn met wat de gemachtigde aangeeft, zal er dan ook over moeten worden gewaakt dat de Vlaamse Regering, op basis van de machtiging in het ontworpen artikel 4/2, § 7, het voornoemde verband tussen de concrete gegevensverwerking en de eraan ten grondslag liggende doelstelling voldoende afbakt in de desbetreffende tot stand te brengen uitvoeringsbesluiten.

9. In het ontworpen artikel 4/2, 2°, van het decreet van 23 december 2011 wordt melding gemaakt van “de inning van heffingen”. Wat dat betreft dient erop te worden gewezen dat de “milieuheffingen” het voorwerp uitmaken van de artikelen 44 tot 65 van het decreet, maar dat daarnaast in de artikelen 41 tot 43 van het decreet een regeling is opgenomen betreffende “milieubijdragen”. Aangezien in het ontworpen artikel 4/2, § 1, eerste lid, tevens de gegevensverwerking wordt beoogd in het kader van de uitvoering van de artikelen 39 tot 43 van het decreet, rijst de vraag of in het ontworpen artikel 4/2, § 2, 2°, benevens de milieuheffingen in de zin van de artikelen 44 tot 65 van het decreet, ook de milieubijdragen in de zin van de artikelen 41 tot 43 van het decreet worden bedoeld. Indien dit laatste het geval is, zou in het ontworpen artikel 4/2, § 2, 2°, beter moeten worden aangesloten bij de gediversifieerde terminologie die in het decreet voorkomt.

10. In het ontworpen artikel 4/2, § 3, van het decreet van 23 december 2011 wordt bepaald welke de precieze aard is van de betrokken gegevens. In dat verband rijst de vraag welke betekenis moet worden gehecht aan de woorden “over het algemeen”, die voorkomen in het

⁶ Er werd door de gemachtigde aan de Afdeling Wetgeving een verduidelijkende tabel meegedeeld.

ontworpen artikel 4/2, § 3, eerste lid, van het decreet. Deze woorden mogen niet op zo een wijze worden begrepen dat ermee, ongeacht hun aard, andere categorieën van gegevens worden beoogd dan die welke in de ontworpen bepaling worden vermeld. De redactie van deze laatste zou het best worden verduidelijkt op dit punt.⁷

11. Het ontworpen artikel 4/2, § 6, van het decreet van 23 december 2011 luidt:

“De OVAM zal per datastroom van persoonsgegevens in de selectielijsten zoals die opgesteld worden in het kader van artikel 11 van het Archiefdecreet van 9 juli 2010⁸ en artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 een bepaalde bewaartermijn opnemen voor de persoonsgegevens, en meer specifiek de bankrekeningnummers, de locatiegegevens, de namen en de contactgegevens. De ondernemingsnummers en vestigingsnummers zullen voor onbepaalde tijd worden bewaard om toe te laten dat ook in de toekomst nog monitoring van het leefmilieu kan gebeuren”.

Aan de gemachtigde werd om nadere toelichting verzocht met betrekking tot de onbepaalde bewaartermijn waarin wordt voorzien ten aanzien van ondernemings- en vestigingsnummers en de overeenstemming daarvan met het bepaalde in artikel 5, lid 1, e), van de reeds in dit advies genoemde AVG⁹. Tevens werd gevraagd aan welke van de doelstellingen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 4/2, § 2, wordt gerefereerd met de zinsnede “monitoring van het leefmilieu”.

De gemachtigde antwoordde:

“Dit kadert in archivering met oog op algemeen belang.

Bovendien gaat het hier enkel om ondernemingsnummers. Deze kunnen slechts beperkt aanleiding geven tot indirecte toegang tot persoonsgegevens. Ons enige doel is de identificatie van de economische actor en juridische verantwoordelijke van de betrokken onderneming. Dit is noodzakelijk met het oog op het algemeen belang. Denk b.v. aan PFAS waar men nu ook vraagt wie wat 20 jaar geleden heeft gedaan. Het is dan niet de bedoeling dat je nog contactgegevens of andere persoonsgegevens hebt. Je wil dan wel weten welke onderneming wat gerapporteerd heeft. Dat is niet mogelijk als je bijvoorbeeld gaat pseudonimiseren of anonimiseren.

⁷ Zo heeft bijv. artikel 6 van het decreet van 23 december 2011 betrekking op het afvalstoffenregister waarin ook andere gegevens zijn opgenomen en voorziet artikel 8 van het voorliggende voorontwerp voor het transport van grondstoffen in een transportdocument en in de uitbouw van een materialeninformatiesysteem.

⁸ Rekening houdend met het bepaalde in artikel III.89, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 11 van het Archiefdecreet van 9 juli 2010, moet de verwijzing naar deze laatste bepaling niet worden behouden in het ontworpen artikel 4/2, § 6, van het decreet van 23 december 2011.

⁹ Artikel 5, lid 1, e), van de AVG luidt:

“Persoonsgegevens moeten:

(...)

e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt overeenkomstig artikel 89, lid 1, mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen (‘opslagbeperking’);”.

Deze werkwijze kadert dus in het algemeen belang en in het bewaken/opvolgen van de doelstellingen van het decreet (gezond leefmilieu en bescherming van de gezondheid) die niet beperkt zijn in de tijd.

‘Monitoring van het leefmilieu’ (...) valt onder 1^o: het monitoren en opvolgen van de doelstellingen van dit decreet. Eventueel is het duidelijker wanneer in de betreffende zin ‘monitoring van het leefmilieu’ wordt vervangen door ‘monitoren, bewaken en opvolgen van de doelstellingen van dit decreet’.”

Mede rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte toelichting, kan worden opgemerkt dat, ter wille van het reeds genoemde legaliteitsbeginsel, door de decreetgever zelf in het ontworpen artikel 4/2, § 6, van het decreet van 23 december 2011, een maximumtermijn voor het bewaren van de bankrekeningnummers, de locatiegegevens, en de namen en contactgegevens, zal moeten worden ingeschreven, dan wel dat de decreetgever in die bepaling in voldoende afgebakende criteria zal moeten voorzien voor het vastleggen van die termijn.

Wat de bewaring van de ondernemings- en vestigingsnummers betreft, kan worden ingestemd met het door de gemachtigde gedane voorstel tot aanpassing van de redactie van de laatste zin van het ontworpen artikel 4/2, § 6, van het decreet van 23 december 2011.

Artikel 17

12.1. Artikel 17 van het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 33/14 van het decreet van 23 december 2011. Overeenkomstig artikel 20 van het voorontwerp treedt artikel 17 “in werking 7 maanden na de publicatie van zowel het ministerieel besluit houdende certificatiereglement asbest, het inspectieprotocol asbestinventarisatie als het ministerieel besluit houdende retributies inzake asbestinventarisatie en ten vroegste op 1 maart 2022, voor alle onderhandse aktes of overeenkomsten tot overdracht van een toegankelijke constructie met risicobouwjaar, die gesloten zijn vanaf die datum”. In afwijking hiervan treedt artikel 17 in werking op 1 mei 2025 “voor de gemeenschappelijke delen van toegankelijke constructies met risico-bouwjaar die onder het stelsel van gedwongen mede-eigendom vallen”.

12.2. Het is, in het licht van de aangehaalde regeling van inwerkingtreding van artikel 17 van het voorontwerp, niet zonder nut om de wetshistoriek van artikel 33/14 van het decreet van 23 december 2011 te beschrijven.

Artikel 33/14 werd in het decreet van 23 december 2011 ingevoegd bij artikel 24 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 milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’. Ter uitvoering van artikel 29 van dat decreet bepaalt de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van het voornoemde artikel 24.

Ter uitvoering van artikel 29 van het decreet van 29 maart 2019 wordt in artikel 86 van 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’ bepaald dat artikel 24 van het decreet van 29 maart 2019 als volgt in werking treedt:

“Artikel 24 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 milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, treedt in werking 7 maanden na de publicatie van zowel het ministerieel besluit houdende certificatiereglement asbest, het inspectieprotocol asbestinventarisatie als het ministerieel besluit houdende retributies inzake asbestinventarisatie en ten vroegste op 1 maart 2022, voor alle onderhandse aktes of overeenkomsten tot overdracht van een toegankelijke constructie met risicobouwjaar, die gesloten zijn vanaf die datum.

In afwijking van het eerste lid treedt artikel 24 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 milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen in werking op 1 mei 2025 voor de gemeenschappelijke delen van toegankelijke constructies met risico-bouwjaar die onder het stelsel van gedwongen mede-eigendom vallen.”

Artikel 33/14 van het decreet van 23 december 2011 werd ondertussen gewijzigd bij artikel 18 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’. Luidens artikel 27 van dat decreet treedt artikel 18 ervan in werking op dezelfde datum als artikel 33/14 van het decreet van 23 december 2011.

12.3. De regeling van inwerkingtreding van artikel 17 van het voorontwerp is blijkbaar afgestemd op de regeling van inwerkingtreding van de bepaling die dat artikel beoogt te wijzigen, zijnde artikel 33/14 van het decreet van 23 december 2011.

Dit staat evenwel niet de vaststelling in de weg dat dergelijke werkwijze geenszins bevorderlijk is voor de duidelijkheid van de ontworpen regeling en voor de rechtszekerheid.¹⁰ De bepaling die het voorwerp uitmaakt van de wijziging bij artikel 17 van het voorontwerp is nog niet in werking getreden. Daarenboven is geen van de ministeriële besluiten waarnaar wordt verwezen in artikel 20, eerste lid, van het voorontwerp, al bekendgemaakt. In samenhang hiermee lijkt de zinsnede “en ten vroegste op 1 maart 2022”, in artikel 20, eerste lid, van het voorontwerp, overbodig of minstens verwarrend. Afgezien van de vraag of de betrokken zinsnede in de ontworpen bepaling dient te worden behouden, zou de commentaar die in de memorie van

¹⁰ Er kan in elk geval worden betwijfeld “of de datum van de inwerkingtreding gemakkelijk en ondubbelzinnig kan worden bepaald ten opzichte van de bekendmaking van de regeling”, zoals in aanwijzing 231, 1°, van de Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’ nochtans wordt aanbevolen.

toelichting bij de artikelen 17 en 20 van het voorontwerp wordt gegeven,¹¹ moeten worden aangevuld met de hiervoor beschreven wetshistoriek zonder dewelke het bijzonder moeilijk is om een voldoende inzicht te verwerven in de huidige stand van de decreetgeving en de wijzigingen die artikel 17 van het voorontwerp daaraan beoogt aan te brengen en om te begrijpen volgens welk complex systeem van inwerkingtreding aan de ontworpen wijzigingen uitwerking zal worden gegeven.

Artikel 18

13. In het ontworpen artikel 33/17, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011 wordt onder meer bepaald dat “[d]e OVAM (...) als voorzitter” van de sectorraad asbest optreedt. Het betrokken voorzitterschap dient door een natuurlijk persoon te worden uitgeoefend (bijv. door een ambtenaar van OVAM) die als zodanig moet worden omschreven in de ontworpen bepaling.

Artikel 19

14. Aan de artikelen 15 en 16 van het voorontwerp wordt uitwerking gegeven met ingang van 17 augustus 2021. Die datum stemt weliswaar overeen met de datum van inwerkingtreding van de bepalingen die worden gewijzigd, maar op zich vormt dit geen reden die de retroactiviteit kan verantwoorden.

De niet-retroactiviteit van wetten en decreten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.¹² Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wet- of decreetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.¹³

¹¹ De commentaar bij artikel 17 van het voorontwerp in de memorie van toelichting is veeleer summier; artikel 20 van het voorontwerp behoeft volgens de memorie van toelichting zelfs helemaal “geen toelichting”.

¹² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13.

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.; GwH 26 april 2018, nr. 51/2018, B.13.1.; GwH 4 februari 2021,

Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee met betrekking tot de terugwerkende kracht van de betrokken bepalingen van het voorontwerp:

“De bepalingen zijn van kracht geworden door artikel 85 van 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 op 17 augustus 2021.

Bedoeling is om dit als een geheel van kracht te laten worden op dezelfde datum en hierdoor wordt ook een rechtsgrond ingevoerd voor de betreffende bepalingen.”

Uit de aangehaalde toelichting valt niet af te leiden dat de terugwerkende kracht van de betrokken bepalingen onontbeerlijk zou zijn voor het verwezenlijken van een doelstelling van algemeen belang. Een verantwoording in die zin dringt zich nochtans op. De wijziging die artikel 15 van het voorontwerp strekt weliswaar hoofdzakelijk tot een aanpassing aan de recente wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek, maar daardoor valt niet goed in te zien waarom niet tevens in een gelijkaardige retroactiviteit wordt voorzien ten aanzien van andere bepalingen van het voorontwerp die een gelijkaardige strekking hebben, zoals de artikelen 2 tot 5. De betrokken wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek waren daarenboven nog niet in werking getreden op 17 augustus 2021. De wijzigingen die artikel 16 van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 33/10 van het decreet van 23 december 2021 houden daarenboven nieuwe verplichtingen in of hebben betrekking op de draagwijdte van aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheidsdelegaties. Indien voor dergelijke terugwerkende kracht geen deugdelijke verantwoording kan worden gegeven, die bij voorkeur in de memorie van toelichting wordt geïntegreerd, zal alsnog van de beoogde retroactiviteit moeten worden afgezien.

Artikel 20

15. Er kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerkingen die in dit advies onder de randnummers 12.1 tot 12.3 bij artikel 17 van het voorontwerp zijn gemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME