

ingediend op **2081** (2023-2024) – Nr. 1
5 maart 2024 (2023-2024)

Ontwerp van decreet

tot wijziging
van het decreet van 23 december 2011
betreffende het duurzaam beheer
van materiaalkringlopen en afvalstoffen,
wat betreft de dringende verwijdering van afvalstoffen

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet van 15 december 2023	9
Advies van de Minaraad	13
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	17
Voorontwerp van decreet van 19 januari 2024	23
Advies van de Raad van State	27
Ontwerp van decreet	37

**VOORONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET DECREET VAN
23 DECEMBER 2011 BETREFFENDE HET DUURZAAM BEHEER VAN
MATERIAALKRINGLOPEN EN AFVALSTOFFEN WAT BETREFT DE
DRINGENDE VERWIJDERING VAN AFVALSTOFFEN**

Samenvatting

Dit wijzigingsdecreet bevat slechts een wijziging, nl. de mogelijkheid voor de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu om in uitzonderlijke omstandigheden de onmiddellijke verwijdering te kunnen bevelen van afvalstoffen in een inrichting, ingedeeld in de voor afvalverwijdering via verbranden, meeverbranden of storten voorziene rubrieken van de indelingslijst, zoals vastgesteld door de Vlaamse regering volgens artikel 5.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

MEMORIE VAN TOELICHTING**I. ALGEMENE TOELICHTING****A. Situering**

Dit decreet wijzigt het materialendecreet.

B. Inhoud

Dit wijzigingsdecreet bevat slechts een wijziging, nl. de mogelijkheid voor de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu om in uitzonderlijke omstandigheden de onmiddellijke verwijdering te kunnen bevelen van afvalstoffen in een inrichting, ingedeeld in de voor afvalverwijdering via verbranden, meeverbranden of storten voorziene rubrieken van de indelingslijst, zoals vastgesteld door de Vlaamse regering volgens artikel 5.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Impactanalyse

Deze mogelijkheid is voorzien omwille van heel specifieke omstandigheden waarin er een bepaalde afvalstroom ontstaat die, wanneer deze niet tijdig verwijderd wordt, een gevaar kan opleveren voor de (milieu)veiligheid, volksgezondheid, hygiëne.

Het kan bijvoorbeeld gaan om biologisch, chemisch en/of gevaarlijk afval dat ontstaat bij een calamiteit, een natuurramp, of een inbeslagname (bv. de recente problematiek van in beslag genomen partijen drugs die omwille van veiligheidsredenen zo snel mogelijk moeten worden vernietigd) ... en waarvoor de meest geschikte reguliere (Vlaamse of andere) verwerkingscapaciteit in de concrete omstandigheden niet voorhanden is of te beperkt is.

Het opslaan van grote hoeveelheden van bijvoorbeeld drugs vormt immers een ernstig veiligheidsrisico. Immers, het is niet ondenkbaar dat zulke hoeveelheden drugs vooreerst een aantrekkelijke buit vormen en aldus vatbaar zijn voor diefstal, al dan niet met geweld. Zulks zorgt er niet alleen voor dat de in beslag genomen

drugs weer op de markt komen, ook is de veiligheid van het veiligheidspersoneel en derden daarmee in gevaar gebracht.

De verwerking zal steeds een verwijdering (verbranden of storten) inhouden, maw heeft betrekking op de rubrieken 2.3.4.1, 2.3.4.2 en 2.3.6. van de huidige indelingslijst. Binnen deze rubrieken laat het ontworpen artikel 22/1 toe af te wijken van de vergunningsplicht zoals opgenomen in artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet (decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning) en artikel 11 van het materialendecreet (decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen).

Het is echter geenszins de bedoeling om af te wijken van de voorwaarden vermeld in artikel 13 van de van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 'betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen', afgekort kaderrichtlijn afvalstoffen. Daartoe kunnen bijkomende voorwaarden worden opgelegd.

C. Totstandkomingsprocedure

Het is een initiatief van de Vlaamse Regering op voorstel van de Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme.

Het wetgevingstechnisch en taalkundig advies (nr. 2023/523) werd afgeleverd op 11 december 2023.

Het advies van de Inspectie van Financiën (met referentie LS/2023005400) werd afgeleverd op 7 december 2023. Er is geen begrotingsakkoord vereist;

Het voorontwerp van decreet werd voor de 1^e keer principieel goedgekeurd op 15 december 2023.

Het advies van de Minaraad werd goedgekeurd op 10 januari 2024 en het advies van de SERV werd goedgekeurd op 15 januari 2024. Beide raden lieten weten dat ze geen advies uitbrengen.

Het voorontwerp van decreet werd voor de 2e keer principieel goedgekeurd op 19 januari 2024.

De Raad van State heeft advies nr. 75419 gegeven op 21 februari 2024.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Deze wijzigingen betreffen een gewestaangelegenheid.

E. Replik adviezen SERV en MINA-raad

Het advies van de Minaraad werd goedgekeurd op 10 januari 2023 en het advies van de SERV werd goedgekeurd op 15 januari 2023. Beide raden lieten weten dat ze geen advies uitbrengen.

F. Replik advies Raad van State

De Raad van State formuleert in eerste instantie een aantal algemene bedenkingen wat betreft de interpretatie van het bevel, de inrichting en de verplichtingen waarvan wordt afgeweken. Ze geeft vervolgens aan dat de afwijking moet worden beoordeeld in het licht van:

artikel 12 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 'betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen' op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat afvalstoffen in gevallen waarin nuttige toepassing overeenkomstig artikel 10, lid 1, van die richtlijn niet plaatsvindt, veilige verwijderingshandelingen ondergaan die voldoen aan de bepalingen van artikel 13 van die richtlijn betreffende de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu.

artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd.

artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet dat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een standstill-verplichting bevat die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording

De Raad van State bepaalt dat om te kunnen inschatten of de ontworpen bepaling aan de vereisten van deze hogere rechtsnormen voldoet, er zicht dient te zijn op welke achteruitgang van het beschermingsniveau deze precies zou meebrengen en welke waarborgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu overeind blijven. Ze stelde daartoe eerder reeds een aantal vragen:

1) De vraag of de verwerking steeds een verwijdering zal inhouden.

De OVAM liet weten dat de verwerking inderdaad steeds een verwijdering (verbranden of storten) zal inhouden. Om dit te verduidelijken werd voorgesteld om in het eerste lid van het ontworpen artikel 22/1 van het materialendecreet het woord 'verwerking' te vervangen door 'verwijdering' en in de Memorie van Toelichting te preciseren dat het om verbranden en storten gaat. De Raad van State kan hiermee akkoord gaan en het voorontwerp van decreet werd op dit punt aangepast.

2) De vraag welke inrichtingen in de zin van titel V van het DABM in aanmerking komen voor het uitvoeren van het bevel.

De OVAM liet weten dat het gaat om verbranden en storten; dus de rubrieken 2.3.4.1, 2.3.4.2 en 2.3.6. van de huidige Vlarem-indelingslijst. De Raad van State

kan hiermee akkoord gaan maar vraagt dat deze verduidelijking in de ontworpen bepaling tot uitdrukking worden gebracht. Het voorontwerp van decreet werd op dit punt aangepast met een verwijzing naar de van toepassing zijnde rubrieken van de VLAREM-indelingslijst, met verdere verduidelijking in de Memorie van Toelichting.

3) De vraag van welke normaal geldende regels voor de verwerking van de betrokken afvalstoffen met het nieuwe bevel op grond van het ontworpen artikel 22/1 van het decreet van 23 december 2011 zou kunnen worden afgeweken.

De OVAM liet weten dat het ontworpen artikel 22/1 toelaat af te wijken van de vergunningsplicht zoals opgenomen in artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet (decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning) en artikel 11 van het materialendecreet (decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen). Het is echter niet de bedoeling om af te wijken van de voorwaarden vermeld in artikel 13 van de van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 'betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen', afgekort kaderrichtlijn afvalstoffen.

Om dit te verduidelijken werd voorgesteld om het tweede lid van het ontworpen artikel 22/1 van het materialendecreet als volgt te wijzigen en een derde lid toe te voegen:

"Het bevel dat wordt gegeven mag geen gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu en met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens;
- c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

In het bevel kunnen bijkomende voorwaarden worden opgenomen om de doelstellingen in het vorig lid te realiseren."

De Raad van State kon hiermee akkoord gaan en het voorontwerp van decreet werd op dit punt gewijzigd, mits een aanpassing in de eerder doorgegeven formulering om de mogelijkheid tot afwijking te expliciteren zonder daarbij af te wijken van lid 1 van het ontworpen artikel. Met andere woorden, de correcte rubriek van de indelingslijst is steeds vereist. In de Memorie van Toelichting werd meer duiding gegeven van wat bijkomende voorwaarden kunnen zijn.

Tot slot stelt de Raad van State dat overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten, en de artikelen 8 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

‘tot hervorming der instellingen’ het aan de Vlaamse Regering staat om haar organisatie en werking, alsook de organisatie en de werking van haar administratieve diensten te regelen. Ook door rechtstreeks niet-regelgevende bevoegdheden toe te wijzen aan een individuele minister grijpt de decreetgever in op het prerogatief van de Vlaamse Regering. De decreetgever dient de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering op te dragen, die op haar beurt de aangelegenheid eventueel kan overlaten aan de minister bevoegd voor het leefmilieu.

We volgen dit advies niet. Zowel in het Mestdecreet als in het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid zijn precedentes te vinden waarbij aan de minister rechtstreeks bevoegdheden worden gedelegeerd.

Zo geeft art. 14 van het Mestdecreet aan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu de bevoegdheid om de leden van de beoordelingscommissie voor equivalente maatregelen te benoemen.

Het DABM stelt dat toezichthouders, de gouverneur of de burgemeester bestuurlijke maatregelen kunnen opleggen bij het vaststellen van milieu-inbreuken of milieumisdrijven. Het gaat dan bv. om een bevel om maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, om bepaalde activiteiten of werkzaamheden te stoppen of de gevolgen ervan te beëindigen. Daarbij kunnen ook dwangsommen gebruikt worden om te zorgen dat het bevel gevolgd wordt. Degene aan wie de maatregelen en de dwangsommen worden opgelegd, kan volgens artikel 6.4.17 beroep indienen bij de minister. De minister krijgt volgens het DABM vervolgens bevoegdheid om het beroep te behandelen en de bestuurlijke maatregelen en bijhorende dwangsommen al dan niet op te heffen of te bevestigen.

Ook gelet op het dringend karakter om in te grijpen in het kader van veiligheid en volksgezondheid is het te verantwoorden om een rechtstreekse delegatie naar de minister te voorzien en zo snel en adequaat te kunnen ingrijpen. In een noodsituatie is het vaak niet mogelijk om voldoende snel via de Vlaamse regering een machtiging te verkrijgen.

Bovendien zal deze delegatie slechts in zeer uitzonderlijke (in de MvT toegelichte) situaties gebruikt kunnen worden.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1.

Dit artikel heeft geen toelichting.

Artikel 2.

Deze mogelijkheid is voorzien omwille van heel specifieke omstandigheden waarin er een bepaalde afvalstroom ontstaat die, wanneer deze niet tijdig verwijderd wordt, een gevaar kan opleveren voor de (milieu)veiligheid, volksgezondheid, hygiëne.

Het kan bijvoorbeeld gaan om biologisch, chemisch en/of gevaarlijk afval dat ontstaat bij een calamiteit, een natuurramp, of een inbeslagname (bv. de recente problematiek van in beslag genomen partijen drugs die omwille van veiligheidsredenen zo snel mogelijk moeten worden vernietigd) ... en waarvoor de meest geschikte reguliere (Vlaamse of andere) verwerkingscapaciteit in de concrete omstandigheden niet voorhanden is of te beperkt is.

Het opslaan van grote hoeveelheden van bijvoorbeeld drugs vormt immers een ernstig veiligheidsrisico. Immers, het is niet ondenkbaar dat zulke hoeveelheden drugs vooreerst een aantrekkelijke buit vormen en aldus vatbaar zijn voor diefstal, al dan niet met geweld. Zulks zorgt er niet alleen voor dat de in beslag genomen drugs weer op de markt komen, ook is de veiligheid van het veiligheidspersoneel en derden daarmee in gevaar gebracht.

De verwerking zal steeds een verwijdering (verbranden of storten) inhouden, maw betrekking hebben op de rubrieken 2.3.4.1, 2.3.4.2 en 2.3.6. van de huidige indelingslijst. Binnen deze rubrieken laat het ontworpen artikel 22/1 toe af te wijken van de vergunningsplicht zoals opgenomen in artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet (decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning) en artikel 11 van het materialendecreet (decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen).

Het is echter niet de bedoeling om af te wijken van de voorwaarden vermeld in artikel 13 van de van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 'betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen', afgekort kaderrichtlijn afvalstoffen. Dit zal geenszins gebeuren. In het bevel kunnen daarom bijkomende voorwaarden worden opgenomen om deze doelstellingen te realiseren. Voorbeelden van bijkomende voorwaarden kunnen zijn: een aangepaste dosering, specifieke nabehandeling, ... met als doel een verwerking zonder nadelige gevolgen voor mens en milieu mogelijk te maken.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

VOORONTWERP VAN DECREET
van 15 december 2023



Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het Materialendecreet van 23 december 2011

Art. 2. In het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, het laatst gewijzigd bij het decreet van de Vlaamse Raad van 30 juni 2023, wordt een nieuw artikel 22/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 22/1 De Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu kan in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, de onmiddellijke verwerking bevelen van afvalstoffen in een inrichting, zoals gedefinieerd in het decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het bevel, vermeld in het eerste lid, kan opgelegd worden mits gebruik van een beschikbare verwijderingstechniek die zo weinig mogelijk afwijkt van de best beschikbare technieken”.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Art. 3. Dit decreet treedt in werking op [...].

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE MINARAAD

**Bezoekersadres**

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhal Demir
Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II Laan 7
1210 St. Joost-ten-Node

Uw bericht van

22 december 2023

Datum

4 januari 2024

Uw kenmerk

ZD/NV

Contact e-mail

ine.baetens@minaraad.be

Ons kenmerk

01/L24/2023/010

Contact telefoon

02.5580134

Betreft: Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen wat betreft de dringende verwerking van afvalstoffen

Mevrouw de minister,

Op 22 december 2023 heeft de Minaraad in goede orde uw adviesvraag ontvangen over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen wat betreft de dringende verwerking van afvalstoffen.

Na een analyse van het voorontwerp besloot de Minaraad evenwel om geen advies uit te brengen.

Met vriendelijke groeten,

Jan Verheeke

Digitaal ondertekend door Jan Verheeke
DN: cn=Jan Verheeke, o=Minaraad,
ou=--, email=jan.verheeke@minaraad.be,
c=BE
Datum: 2024.01.10 14:23:22 +01'00'

Jan Verheeke, secretaris
In opdracht van
Erik Grietens, voorzitter

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



MATERIALENDECREET



Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen wat betreft de dringende verwerking van afvalstoffen

Adviesvrager Zuhail Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Ontvangst adviesvraag 22 december 2023

Decretale opdracht SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad 15 januari 2024

Contactpersoon Annick Lamote alamote@serv.be



Mevrouw Zuhel DEMIR

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Koning Albert II-Laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Advies materialendecreet

Mevrouw de minister

U vroeg de SERV om advies over de wijziging van het materialendecreet, meer bepaald de invoering van de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden de onmiddellijke verwerking te kunnen bevelen van afstoffen in een inrichting zoals bepaald in het DABM.

De SERV besliste om hierover niet te adviseren.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

VOORONTWERP VAN DECREET
van 19 januari 2024



Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen wat betreft de dringende verwerking van afvalstoffen

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Art. 2. Aan hoofdstuk 3, afdeling 1, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, het laatst gewijzigd bij het decreet van de Vlaamse Raad van 30 juni 2023, wordt een artikel 22/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 22/1. De Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu kan in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, de onmiddellijke verwerking bevelen van afvalstoffen in een inrichting als vermeld in titel V van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het bevel, vermeld in het eerste lid, kan opgelegd worden mits gebruik van een beschikbare verwijderingstechniek die zo weinig mogelijk afwijkt van de best beschikbare technieken.”.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.419/16
van 21 februari 2024

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van
23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van
materiaalkringlopen wat betreft de dringende verwerking van
afvalstoffen’

Op 22 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 voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen wat betreft de dringende verwerking van afvalstoffen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 13 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2024.

*

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe een artikel 22/1 in te voegen in afdeling 1 “Algemene bepalingen” van hoofdstuk 3 “Bepalingen over het beheer van specifieke materiaalkringlopen en afvalstoffen” van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: Materialendecreet), op grond waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu in uitzonderlijke omstandigheden (hierna: de minister), waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, de onmiddellijke verwerking kan bevelen van afvalstoffen in een inrichting als vermeld in titel V van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Richtlijnconformiteit en *standstill*-verplichting

3. Het voorontwerp strekt ertoe aan de minister de bevoegdheid op te dragen om in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, de “onmiddellijke verwerking” te bevelen van afvalstoffen² in een “inrichting als vermeld in titel V van het [DABM]”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat in het bijzonder “heel specifieke omstandigheden waarin er een bepaalde afvalstroom ontstaat die, wanneer deze niet tijdig verwerkt wordt, en gevaar kan opleveren voor de (milieu)veiligheid, volksgezondheid, hygiëne”, worden beoogd zoals bij natuurrampen en calamiteiten of bij de inbeslagnamen van grote partijen drugs.

3.1. Wat die inbeslagnamen betreft, moet vooreerst worden aangenomen dat een dergelijk bevel niet kan interfereren in een gerechtelijke inbeslagneming van zaken die aan de bezitter ervan worden onttrokken en tijdelijk ter beschikking worden gesteld van het gerecht met het oog op de openbaring van de waarheid of de bewijsvoering³ en die eindigt met een schriftelijke

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

² Een afvalstof is “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen” (artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, van het Materialendecreet).

³ Zie (algemeen) de artikelen 35, 37, 38, 42 en 87 van het Wetboek van strafvordering.

beslissing van de procureur des Konings tot vernietiging van de in beslag genomen goederen⁴ of met de verbeurdverklaring of de teruggave ervan.⁵

3.2. Waar een dergelijk bevel op het eerste gezicht enkel een specifieke regeling zou inhouden voor wat betreft het ogenblik van verwerking, die met name onmiddellijk zou moeten gebeuren, lijkt uit het tweede lid, waarin bepaald wordt dat het bevel kan worden opgelegd mits gebruik van een beschikbare “verwijderingstechniek die zo weinig mogelijk afwijkt van de best beschikbare technieken” te volgen dat ook een afwijking beoogd wordt van andere regels. De verwerking lijkt immers steeds een verwijdering⁶ te zullen inhouden en er kan afgeweken worden van de best beschikbare technieken⁷.

3.3. Er wordt echter niet gepreciseerd van welke verplichtingen die normaal zouden gelden, er zou kunnen worden afgeweken en welke minimaal blijven gelden, en ook niet gepreciseerd in welk soort inrichting⁸ als vermeld in titel V van het DABM de verwerking zou kunnen gebeuren.

4.1. De voormelde afwijking moet worden beoordeeld in het licht van artikel 12 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’ op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat afvalstoffen in gevallen waarin nuttige toepassing overeenkomstig artikel 10, lid 1, van die richtlijn niet plaatsvindt, veilige verwijderingshandelingen ondergaan die voldoen aan de bepalingen van artikel 13 van die richtlijn betreffende de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. Volgens artikel 13 van die richtlijn moeten de nodige maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name: a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora; b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

4.2. De voormelde wijziging moet ook worden beoordeeld in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd.

⁴ Zie artikel 28*novies* van het Wetboek van strafvordering. Daarvoor komen onder meer in aanmerking “de goederen die uit hun aard een ernstig gevaar opleveren voor de openbare veiligheid of de volksgezondheid”. In voorkomend geval wijst de procureur des Konings “een gespecialiseerde prestatieverlener of openbare dienst aan die overgaat tot de vernietiging van het betrokken goed” aan.

⁵ Zie de artikelen 42 en 44 van het Strafwetboek.

⁶ Dat is luidens artikel 3, § 1, eerste lid, 26°, van het Materialendecreet “iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse Regering”.

⁷ Dit zijn luidens artikel 3, § 1, eerste lid, 8°, van het Materialendecreet de “beste beschikbare technieken als vermeld bij of krachtens titel V van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning”.

⁸ Inrichtingen zijn “de bedrijven, werkplaatsen, opslagplaatsen, installaties, machines en toestellen, als omschreven in de indelingslijst” (artikel 5.1.1, 9°, van het DABM). De indelingslijst is “de lijst, vastgesteld door de Vlaamse Regering bestaande uit rubrieken die een omschrijving omvatten van de inrichtingen en activiteiten die ernstige risico’s of hinder voor de mens en het milieu kunnen inhouden” (artikel 5.1.1, 7°, van het DABM).

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁹ De opname van het *standstill*-beginsel in artikel 1.2.1, § 2, van het DABM verleent er in die context een specifieke juridische waarde aan.¹⁰ Artikel 5.1.3 van het DABM preciseert dat titel V van het DABM, waaraan gerefereerd wordt in het ontworpen artikel 22/1, tot doel heeft “de mens en het milieu te beschermen tegen onaanvaardbare risico’s en hinder, afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten” en bijdraagt tot de realisatie van de doelstellingen omschreven in artikel 1.2.1 van het DABM.

De voormelde *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde wetgever zou verbieden wijzigingen aan te brengen aan de regelgeving inzake verwijdering van afvalstoffen. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording wordt gegeven. Zij ontzegt de bevoegde overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.¹¹

5. Om te kunnen inschatten of de ontworpen bepaling aan de vereisten van deze hogere rechtsnormen voldoet, dient er zicht te zijn op welke achteruitgang van het beschermingsniveau deze precies zou meebrengen en welke waarborgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu overeind blijven. Aan de gemachtigde werd daarom gevraagd een aantal punten nader toe te lichten.

5.1. Op de vraag of de verwerking steeds een verwijdering zal inhouden, antwoordde de gemachtigde:

“De verwerking zal inderdaad steeds een verwijdering (verbranden of storten) inhouden. Om dit te verduidelijken stellen we voor om in het eerste lid van het ontworpen artikel 22/1 van het materialendecreet het woord ‘verwerking’ te vervangen door

⁹ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; vergelijk GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: “Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2, GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2 en GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25: “Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

¹⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 33; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 22; RvS 19 november 2021, nr. 252.163, *Monsieurs e.a.*, nr. 9.2.

¹¹ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1; adv.RvS 72.683/1 van 30 december 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 mei 2023 ‘houdende wijzigingen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II, IC, ID en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’, opmerking 6.1.

‘verwijdering’ en in de Memorie van Toelichting te preciseren dat het om verbranden en storten gaat.”

Onder voorbehoud van opmerking 3.1 kan hiermee worden ingestemd.

5.2. Op de vraag welke inrichtingen in de zin van titel V van het DABM in aanmerking komen voor het uitvoeren van het bevel, antwoordde de gemachtigde:

“Het zal gaan om verbranden en storten; dus de rubrieken 2.3.4.1, 2.3.4.2 en 2.3.6. van de Vlarem-indelingslijst.”

De stellers van het voorontwerp hebben aldus de bedoeling dat de bevolen verwijdering van de afvalstoffen geschiedt in de daarvoor vergunde als hinderlijk ingedeelde inrichtingen van de rubrieken 2.3.4.1, 2.3.4.2 en 2.3.6 van de indelingslijst¹². De exploitant van zo’n vergunde inrichting is verplicht de algemene en sectorale milieuvoorwaarden die gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken (artikel 5.4.3 van het DABM) en de bijzondere milieuvoorwaarden na te leven (artikel 5.4.9 van het DABM). Deze verduidelijking dient in de ontworpen bepaling tot uitdrukking te worden gebracht.

5.3. Op de vraag van welke normaal geldende regels voor de verwerking van de betrokken afvalstoffen met het nieuwe bevel op grond van het ontworpen artikel 22/1 van het decreet van 23 december 2011 zou kunnen worden afgeweken, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontworpen artikel 22/1 wijkt af van de vergunningsplicht zoals opgenomen in artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet (decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning) en artikel 11 van het materialendecreet (decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen).

Het is echter niet de bedoeling om af te wijken van de voorwaarden vermeld in artikel 13 van de van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’, afgekort kaderrichtlijn afvalstoffen.

Om dit te verduidelijken stellen we voor om het tweede lid van het ontworpen artikel 22/1 van het materialendecreet als volgt te wijzigen en een derde lid toe te voegen:

‘Het bevel dat wordt gegeven mag geen gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu en met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens;
- c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

In het bevel kunnen bijkomende voorwaarden worden opgenomen om de doelstellingen in het vorig lid te realiseren.’

De Memorie van Toelichting zal ook in deze zin worden aangepast. Voorbeelden van bijkomende voorwaarden kunnen zijn: een aangepaste dosering, specifieke

¹² Zie bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (VLAREM II).

nabehandeling, ... met als doel een verwerking zonder nadelige gevolgen voor mens en milieu mogelijk te maken.”

Met het voorstel om het tweede lid van de ontworpen bepaling te vervangen door de voorgestelde tekst kan worden ingestemd.

6. Rekening houdend met de door de gemachtigde gegeven antwoorden, die dienen te worden geïntegreerd in de ontworpen bepaling (opmerking 5.3), ook wat betreft de in aanmerking komende inrichtingen voor de uitvoering van het bevel (opmerking 5.2), en gelet op de uitdrukkelijke bepaling dat de nieuwe bevoegdheid enkel zal mogen worden uitgeoefend in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, hetgeen gemotiveerd zal moeten worden in de bestuurshandeling waarbij deze bevoegdheid wordt uitgeoefend, kan aangenomen worden dat het aan te nemen decreet verenigbaar is met de aangehaalde hogere rechtsnormen.

2. Ingrijpen door de decreetgever in de organisatie van de uitvoerende macht

7. Overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten, en de artikelen 8 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ staat het aan de Vlaamse Regering om haar organisatie en werking, alsook de organisatie en de werking van haar administratieve diensten te regelen. Ook door rechtstreeks niet-regelgevende bevoegdheden toe te wijzen aan een individuele minister grijpt de decreetgever in op het prerogatief van de Vlaamse Regering. De decreetgever dient de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering op te dragen, die op haar beurt de aangelegenheid eventueel kan overlaten aan de minister bevoegd voor het leefmilieu.¹³

¹³ Zie adv.RvS 73.340/1 van 3 mei 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 oktober 2023 ‘tot versterking van het federale armoedebelief’, opmerking 8; adv.RvS 64.422/2-3 van 27 november 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 februari 2019 ‘houdende fiscale, fraudebestrijdende, financiële alsook diverse bepalingen’, opmerking 9; adv.RvS 59.473/1 van 16 juni 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, opmerking 2.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTOpschrift

8. In het opschrift dienen de woorden “en afvalstoffen” te worden ingevoegd tussen de woorden “materiaalkringlopen” en “wat betreft” en dient het woord “verwerking” te worden vervangen door “verwijdering”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Art. 2. Aan hoofdstuk 3, afdeling 1, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, het laatst gewijzigd bij het decreet van 30 juni 2023, wordt een artikel 22/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 22/1. De Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu kan in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er een direct gevaar is voor volksgezondheid, veiligheid of milieuhygiëne, de onmiddellijke verwijdering van afvalstoffen door verbranden, mee-verbranden of storten bevelen in een inrichting ingedeeld in de hiervoor voorziene rubrieken van de indelingslijst, zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering volgens artikel 5.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Onverminderd de bepalingen in het eerste lid kan het bevel dat wordt gegeven afwijken van de verleende vergunning. Het bevel mag geen gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu en met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;
- c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

In het bevel kunnen bijkomende voorwaarden worden opgenomen om de doelstellingen in het tweede lid te realiseren.”.

Brussel, 1 maart 2024.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR