KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 maart 1993 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de milieubeleids-overeenkomsten", heeft op 1 juni 1993 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet ertoe "het juridisch kader vast (te) leggen voor de milieubeleidsovereenkomsten die het Vlaamse Gewest in de toekomst nog zal sluiten" en "wil (het) aldus een aantal technisch-juridische problemen oplossen en tevens een aantal inhoudelijke waarborgen bieden voor een gepast gebruik van deze overeenkomsten".

1.1. Milieubeleidsovereenkomsten in de zin van het ontwerp zijn "overeenkomst(en) (gesloten) tussen het Vlaamse Gewest ..., enerzijds, en een of meer overkoepelende organisaties ... die representatief zijn voor ondernemingen ..., anderzijds, met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen" (artikel 2).

Om die doelstellingen te verwezenlijken zullen de bedoelde overeenkomsten - zoals het geval is met de meeste tot op heden gesloten milieubeleidsovereenkomsten - inzonderheid betrekking hebben op "produkt-, emissie- of constructienormen" (memorie van toelichting, commentaar bij artikel 2).

1.2. Overeenkomstig de ontworpen regeling zullen de bedoelde overeenkomsten - die er niet toe strekken de bestaande wetgeving of reglementering te vervangen en daarvan niet in minder strenge zin kunnen afwijken (artikel 3 van het ontwerp) - ten aanzien van de overeenkomst-

sluitende partijen dwingende rechtsgevolgen tot stand brengen :

- het Gewest verbindt er zich toe om, gedurende de geldingstermijn van de overeenkomst, geen uitvoeringsbesluiten vast te stellen die met betrekking tot de in de overeenkomst geregelde aangelegenheden strengere eisen zouden stellen dan die bepaald in de overeenkomst; die beperking van de verordenende bevoegdheid van de Gewestregering vervalt evenwel indien het Gewest verplicht wordt reglementerend op te treden, hetzij wegens "dringende noodzaak", hetzij om te voldoen aan "dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard" (artikel 4, § 1);

- luidens artikel 5 van het ontwerp zijn de in de overeenkomst bepaalde normen verbindend, niet alleen voor de overkoepelende organisatie die partij is bij de overeenkomst, maar tevens "voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan";

- artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat iedereen die door de overeenkomst verbonden is, in geval van overtreding van de "voorschriften" ervan, de dwanguitvoering in natura of bij equivalent kan vorderen van de overtreder.

1.3. De milieubeleidsovereenkomsten zullen worden gesloten voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan vijf jaar. De mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging wordt uitdrukkelijk uitgesloten (artikel 8, § 1).

Met inachtneming van een opzeggingstermijn van zes maanden, kunnen de partijen (met name het Gewest en de overkoepelende organisatie) een einde maken aan de overeenkomst (artikel 9).

1.4. De artikelen 6, 8 en 12 van het ontwerp ten slotte regelen de procedure voor het tot stand komen en het verlengen van de overeenkomsten en leggen de partijen de verplichting op om bij de Vlaamse Raad verslag uit te brengen over de uitvoering van de overeenkomst.

2.1. Luidens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, zijn de Gewesten bevoegd voor "de bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan".

Blijkens de parlementaire voorbereiding van die bepaling, moeten "onder algemene en sectoriële normen ... worden begrepen, de technische normen met juridische draagwijdte, zoals kwaliteitsnormen, produktnormen alsook normen voor vaste installaties" (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 6, en nr. 516/6 - 1988, p. 72).

Aan die bepaling ontleent het Gewest derhalve de bevoegdheid om normen als bedoeld in het ontwerp vast te

stellen, met inbegrip van regelingen met betrekking tot milieuhygiënische "produktnormen" (1).

Wat meer bepaald de bevoegdheid inzake het vaststellen van produktnormen betreft - waarop, zoals in de memorie van toelichting wordt bevestigd, de meeste tot op heden gesloten milieubeleidsovereenkomsten betrekking hebben (2) -, moet evenwel voorbehoud worden gemaakt : luidens artikel 2, § 1, van het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, welke bepaling ertoe strekt het hiervoren vermelde artikel 6, § 1, II, van de wet van 8 augustus 1980 te vervangen, zou immers de bevoegdheid voor "het vaststellen van de produktnormen" uitsluitend aan de federale overheid worden voorbehouden (Parl. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558-1, p. 66).

---

(1) Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, evenals uit het advies van de Raad van State (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 37) en diverse andere passussen van de parlementaire stukken blijkt dat het begrip "produktnorm" moet worden geïnterpreteerd in de zin die het Arbitragehof daaraan heeft gegeven in zijn arresten nr. 47 van 25 februari 1988 en nr. 55 van 26 mei 1988. Produktnormen zijn derhalve normen "die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken e.d. van produkten" (considerans 3.B.3.b. van het arrest nr. 47 en considerans 5.B.2.b. van het arrest nr. 55).

(2) Bijvoorbeeld de zogenaamde "wasmiddelenovereenkomst" van 12 september 1988, de "kwikbatterijenovereenkomst" van 8 januari 1988, de "spuitbussenovereenkomst" van 10 maart 1988, enz.

Uit de toelichting bij artikel 2, § 1, van dat voorstel blijkt overduidelijk dat inzonderheid bedoeld wordt de bevoegdheid inzake het vaststellen van milieuhygiënische produktnormen aan de Gewesten te onttrekken (ibidem, p. 17).

Indien de bedoelde bepaling van het voorstel van bijzondere wet wordt aangenomen, zal dat tot gevolg hebben dat, vanaf de inwerkingtreding ervan, het toepassingsgebied van het onderhavige ontwerp-decreet in aanzienlijke mate wordt beperkt.

2.2. In de mate dat het Gewest bevoegd is om eenzijdig (bij decreet of verordening) de in de ontworpen regeling bedoelde normen vast te stellen (en onder voorbehoud van wat hierna sub 3 en 4 wordt opgemerkt), moet het ongetwijfeld eveneens bevoegd worden geacht om in verband met het toepassen van dergelijke normen overeenkomsten te sluiten met de betrokken organisaties van ondernemingen (1).

De bevoegdheid om met betrekking tot dergelijke overeenkomsten bepalingen vast te stellen die afwijken van het contractenrecht - dat tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort - dient het Gewest te vinden in artikel 10 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

---

(1) Zie in dezelfde zin het advies L. 15.650/9 van de Raad van State over een ontwerp van decreet van het Waalse Gewest "relatif aux déchets" (Doc. Cons. Rég. W., 1983-84, n○ 113/1, p. 34).

Luidens die bepaling kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof is een beroep op dat artikel 10 slechts toelaatbaar indien, naast het "noodzakelijk" karakter van de voorgenomen maatregelen, voldaan is aan de dubbele voorwaarde dat de tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is.

Wat de in het ontwerp opgenomen bepalingen betreft die specifieke regelen invoeren met betrekking tot de totstandkoming, de duur en de beëindiging van de milieubeleidsovereenkomsten - en die in de algemene toelichting (sub 2) worden verantwoord door het publiekrechtelijk karakter van die overeenkomsten -, kan worden aangenomen dat ze voldoen aan de aldus gestelde voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1).

2.3. Luidens artikel 10, § 2, tweede lid, van het ontwerp kunnen de partijen overeenkomen dat geschillen in verband met de interpretatie en uitvoering van de overeenkomst zullen worden onderworpen aan arbitrage, met andere

---

(1) Zie evenwel infra 3.

woorden dat die geschillen zullen worden onttrokken aan de bevoegdheid van de rechtbanken.

Artikel 1676, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek verbiedt evenwel aan publiekrechtelijke rechtspersonen om overeenkomsten tot arbitrage te sluiten, behoudens machtiging daartoe, wat de Staat betreft, door een wet of door een verdrag.

Die bepaling van het Gerechtelijk Wetboek, die impliciet de uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken bevestigt om uitspraak te doen over geschillen waarbij een publiekrechtelijk rechtspersoon is betrokken, is door de federale wetgever vastgesteld op grond van artikel 94 van de Grondwet (1).

Volgens een constante rechtspraak van het Arbitragehof (2), die inzonderheid gesteund is op artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan de decreetgever - behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen - de hem toegewezen aangelegenheden slechts regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op bij de Grondwet voor die wet gereserveerde bevoegdheden. Volgens die rechtspraak kan de

---

(1) Arbitragehof, arrest nr. 66 van 30 juni 1988, considerans 7.B.

(2) Zie onder meer de arresten nr. 44 van 23 december 1987 (considerans B.4.) en nr. 66 van 30 juni 1988, voormeld.

mogelijkheid die de Raden krachtens artikel 10 van de bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

Daaruit volgt dat, in de huidige stand van de bijzondere wetgeving, de bepaling van artikel 10, § 2, tweede lid, van het ontwerp in ieder geval de bevoegdheid van de decreetgever te buiten gaat en derhalve uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Er dient in dit verband te worden opgemerkt dat artikel 6 van het reeds vermelde voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, welke bepaling ertoe strekt artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te wijzigen, het verbod voor de Gemeenschappen en de Gewesten om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden te betreden weliswaar beoogt af te zwakken. Doch die versoepeling bestaat er alleen in dat het voornoemde verbod niet zal gelden in de mate dat de Gemeenschappen of de Gewestesn zich kunnen beroepen op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet.

Het decreet zal met andere woorden, indien de bedoelde bepaling van het voorstel van bijzondere wet wordt aangenomen, slechts een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid kunnen regelen, indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en

indien voldaan is aan de dubbele voorwaarde welke door de rechtspraak van het Arbitragehof wordt gesteld (zie supra, 2.2.), anderdeels.

Er kan in casu ernstige twijfel rijzen omtrent de vraag of het onttrekken van de betwistingen inzake de milieubeleidsovereenkomsten aan de bevoegdheid van de rechtbanken, voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest "noodzakelijk" kan worden geacht in de zin van het voornoemde artikel 10 van de bijzondere wet.

2.4. Luidens artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp kan, in geval van overtreding van de voorschriften van een milieubeleidsovereenkomst, iedereen die erdoor verbonden is de dwanguitvoering in natura of bij equivalent vorderen van de overtreder.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die bepaling gesteld dat ze impliceert dat inzonderheid de gerechtelijke ontbinding van een milieubeleidsovereenkomst is uitgesloten.

Wat die impliciete bepaling betreft, die zoals het tweede lid van artikel 10, § 2, neerkomt op een beperking van de bevoegdheid van de rechtbanken, dient hetzelfde voorbehoud te worden gemaakt als sub 2.3. hiervoren.

3. Luidens artikel 5 van het ontwerp is de milieubeleidsovereenkomst niet alleen verbindend voor de partijen (het Gewest en de overkoepelende organisatie), maar tevens - naargelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst - "voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan".

Uit die bepaling valt niet met zekerheid op te maken welke, naar de opvatting van de stellers van het ontwerp, de juridische grondslag is voor dat verbonden zijn van de ondernemingen, die lid zijn van de organisatie, doch geen partij bij de overeenkomst, noch onder welke voorwaarden die ondernemingen geacht kunnen worden gebonden te zijn door de overeenkomst.

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat "het in artikel 5 voorgestane systeem van verbindende kracht van de overeenkomst ten opzichte van de leden van de organisatie ... een belangrijke afwijking uit(maakt) van het beginsel van de relatieve werking van de overeenkomst, neergelegd in art. 1165 B.W.", doch dat er "precedenten (bestaan), zoals art. 19 van de wet van 5 december 1968 betreffende de algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten (lees : betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités)".

Anderzijds wordt in de toelichting gesteld :

- dat "een organisatie van ondernemingen een milieubeleidsovereenkomst slechts (zal) kunnen sluiten mits naleving van haar statuten" en dat "de interne democratie binnen

de organisatie ... ervoor (zal) zorgen dat de overeenkomst met het Gewest slechts gesloten wordt indien zij beantwoordt aan de belangen van de leden en hun goedkeuring wegdraagt";

- doch tevens dat "indien een individuele onderneming niet kan akkoord gaan, ... zij ofwel de overeenkomst toch (zal) moeten nakomen, ofwel uit de organisatie treden".

Uit die toelichting blijkt te moeten worden afgeleid dat, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, ondernemingen kunnen worden gebonden door een overeenkomst die wordt gesloten door een organisatie waarvan zij lid zijn, ook indien de contracterende organisatie niet werd gemandateerd of anderszins gemachtigd om namens die ondernemingen op te treden en overigens zonder dat met betrekking tot die organisatie precieze - door de overheid te controleren - eisen inzake haar representativiteit en haar verhouding tot haar leden worden gesteld.

Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het invoeren van een dergelijke regeling, die afwijkt van het in de memorie van toelichting vermelde beginsel inzake contractenrecht en een gedwongen vertegenwoordiging van ondernemingen door niet nader omschreven organisaties oplegt, kan worden geacht "noodzakelijk" te zijn - in de zin van het meervermelde artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest inzake de bescherming van het leefmilieu.

Overigens moet erop worden gewezen dat de vergelijking die in de memorie van toelichting wordt gemaakt met de regeling van de wet van 5 december 1968, niet opgaat. De organisaties die de in die wet bedoelde overeenkomsten kunnen sluiten worden namelijk veel nauwkeuriger aangewezen dan in het ontwerp het geval is en daarbij worden bovendien duidelijk voorwaarden in verband met hun representativiteit gesteld.

Luidens artikel 3 van die wet zijn immers alleen bevoegd om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten die krachtens artikel 19 bindend zijn voor werkgevers en werknemers die geen partij waren bij de overeenkomst :

"1° de interprofessionele organisaties van werknemers en van werkgevers, die voor het gehele land zijn opgericht en die in de Centrale Raad voor het bedrijfsleven en in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd zijn; de werknemersorganisaties moeten bovendien ten minste 50.000 leden tellen;

2° de vakorganisaties die aangesloten zijn bij of deel uitmaken van een onder 1° genoemde interprofessionele organisatie;

3° de vakorganisaties van werkgevers die de Koning, op advies van de Nationale Arbeidsraad, als representatief in een bepaalde bedrijfstak erkent".

4. Met betrekking tot de in artikel 4, § 1, van het ontwerp opgenomen bepaling luidens welke de Gewestregering zich door het sluiten van de milieubeleidsovereenkomst verbindt geen gebruik te maken van haar bevoegdheid om, met betrekking tot de in de overeenkomst geregelde aangelegenheden, bij verordening strengere eisen te stellen, moet erop

worden gewezen dat dergelijke bevoegdheidsbeperkingen slechts toelaatbaar kunnen worden geacht indien voldoende waarborgen voorhanden zijn dat de overheid steeds kan optreden met het oog op de vrijwaring van het algemeen belang.

Aan dat vereiste blijkt in casu te zijn voldaan :

- het ontwerp voorziet immers in de mogelijkheid voor de Gewestregering om verordenend op te treden "hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard" (artikel 4, § 1, eerste lid);

- bovendien blijft de mogelijkheid voor de decreetgever om ter zake regelingen vast te stellen onverkort bestaan;

- ten slotte kan de overeenkomst - die overigens enkel voor een beperkte termijn mag worden gesloten (artikel 8, § 1) - steeds worden opgezegd (artikel 9).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 4.

Luidens de derde volzin van paragraaf 1, eerste lid, pleegt het Gewest overleg met de andere partijen bij de overeenkomst, vooraleer gebruik te maken van zijn bevoegdheid om verordenend op te treden in geval van dringende

noodzaak of om te voldoen aan internationaalrechtelijke verplichtingen.

De gemachtigde kabinetsmedewerker heeft bevestigd dat op het niet-nakomen van die overlegverplichting geen sanctie staat.

Artikel 6.

1. Luidens paragraaf 3 wordt het ontwerp van milieu-beleidsovereenkomst meegedeeld aan de Vlaamse Raad die zich kan verzetten tegen het sluiten van de overeenkomst. Paragraaf 4 schrijft voor dat de overeenkomst voor advies moet worden voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.

Gelet op het vetorecht van de Vlaamse Raad, verdient het aanbeveling te bepalen dat het ontwerp van overeenkomst pas aan de Vlaamse Raad moet worden voorgelegd nadat de vermelde consultatieve organen hun advies hebben gegeven en dat die adviezen bij het ontwerp worden gevoegd.

Het ware dan ook logischer de paragrafen 3 en 4 onderling van plaats te verwisselen.

2. De laatste volzin van paragraaf 3 (die paragraaf 4 wordt) redigere men als volgt :

"Deze termijn wordt geschorst tijdens de periode dat de Vlaamse Raad niet in zitting is".

Artikel 8.

In tegenstelling tot wat met betrekking tot het sluiten van de overeenkomsten bepaald is in artikel 6, § 3, van het ontwerp, kent paragraaf 2, eerste lid, van dit artikel aan de Vlaamse Raad niet de bevoegdheid toe om zich te verzetten tegen de verlenging van de overeenkomst.

Wat het raadplegen van de consultatieve organen betreft, is de regeling voor het verlengen van de overeenkomst nochtans wel gelijklopend met die voor het sluiten ervan.

Het ware logisch, ook wat de tussenkomst van de Vlaamse Raad betreft, in een parallelle regeling te voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER, J. VERMEIRE,	staatsraden,
de Heer :	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.