

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.242/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 september 2001 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations", heeft op 30 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waarvan het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet de goedkeuring beoogt, strekt ertoe te voorzien in een financieringsmechanisme dat het mogelijk moet maken over te gaan tot de bodemsanering van verontreinigde sites of terreinen van tankstations.

Daartoe wordt voorzien in de oprichting van een Fonds, dat de vorm moet aannemen van een vereniging zonder winstoogmerk, en dat door een Interregionale Bodemsaneringscommissie moet worden erkend.

Het Fonds heeft in hoofdzaak als opdracht, "in geval van sluiting, in naam en voor rekening van de exploitant, feitelijke gebruiker of eigenaar, de bodemsanering van de betrokken verontreinigde site of het verontreinigd terrein te bewerkstelligen en te financieren en, in geval van verderzetting van de uitbating van het tankstation, de bodemsanering van de betrokken verontreinigde site of het verontreinigd terrein te adviseren, administratief op te volgen, te controleren en de bodemsaneringskosten ervan gedeeltelijk terug te betalen" (artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord).

Voor het volbrengen van zijn opdracht en voor de dekking van zijn werkingskosten wordt door het Fonds ten laste van de accijnsplichtige ondernemingen een "verplichte bijdrage" geheven, in de memorie van toelichting een "belasting-retributie" genoemd. Het Fonds kan deze bijdrage jaarlijks verhogen indien zulks noodzakelijk is voor het volbrengen van zijn opdracht en voor de dekking van zijn werkingskosten, dan wel verlagen indien zulks de volbrenging van zijn opdracht en de dekking van zijn werkingskosten niet verhindert, mits voorafgaande en eensluidende goedkeuring van de Interregionale Bodemsaneringscommissie en van de federale Minister tot wiens bevoegdheid Economische Zaken en Energie behoren (artikelen 4 tot 7 van het samenwerkingsakkoord).

De artikelen 8 tot 17 van het samenwerkingsakkoord regelen de erkenning, de verplichtingen en de werking van het Fonds.

.../...

Het Fonds staat onder controle van de Interregionale Bodemsaneringscommissie, welke is samengesteld uit leden aangewezen door de gewestregeringen (artikelen 18 tot 21). De Interregionale Bodemsaneringscommissie kan onder meer de erkenning van het Fonds schorsen en intrekken, alsook aan het Fonds een administratieve geldboete opleggen (artikelen 22 tot 25).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID EN VAN DE GEWESTEN

1.1. Het bodemsaneringsbeleid is een aangelegenheid die overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Zoals overigens in de memorie van toelichting wordt aangegeven, hebben de meeste bepalingen van het samenwerkingsakkoord betrekking op die gewestbevoegdheid.

1.2. Anders is het voor de bepalingen van het samenwerkingsakkoord die betrekking hebben op de bepaling van de bijdrageplicht (artikelen 4, § 2, en 6), de inning van de bijdrage (artikelen 5 en 10), het toezicht op de naleving van de bijdrageplicht (artikel 7, § 1) en de intrekking van de accijnsvergunning bij niet-betaling van de bijdrage (artikel 7, § 2).

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, hebben die bepalingen betrekking op een aantal bevoegdheden van de federale overheid, met name inzake accijnzen ⁽¹⁾, het prijsbeleid ⁽²⁾, de contingenten en vergunningen ⁽³⁾ en de energietarieven ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Artikel 170 van de Grondwet en artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid.

⁽²⁾ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de voornoemde bijzondere wet.

⁽³⁾ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de voornoemde bijzondere wet.

⁽⁴⁾ Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de voornoemde bijzondere wet.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het optreden van de federale overheid bij dit samenwerkingsakkoord een gevolg is van het gebrek aan een aangepast financieringsmechanisme waarvan de financiële middelen zouden kunnen worden aangewend voor de sanering van de bodem van verontreinigde sites of terreinen van tankstations.

Het engagement van de federale overheid bestaat er in essentie alleen in dat zij haar fiscale bevoegdheid ter beschikking stelt van de gewesten, door de heffing van een bijdrage per liter brandstof (benzine voor motorvoertuigen en gasolie diesel voor wegvoertuigen) die in verbruik wordt gesteld of waarvan een tekort wordt vastgesteld (zie artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord).

De gewesten zijn immers op grond van artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid niet bevoegd om in deze materie, die reeds het voorwerp uitmaakt van een federale belasting, belastingen te heffen. De opbrengst van de bijdrage die door de accijnsplichtige ondernemingen aan het Fonds moet worden gestort, zal door het Fonds worden gebruikt voor het volbrengen van zijn opdracht en voor de dekking van zijn werkingskosten. Die opdracht heeft uitsluitend met de bodemsanering te maken, en kadert dus binnen een aangelegenheid waarvoor uitsluitend de gewesten bevoegd zijn (zie hiervóór, nr. 1.1).

2.1. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft er meermaals op gewezen dat "[...] de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, (...) afhankelijk (is) van

de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet" ⁽⁵⁾.

De financiering van een beleid behoort immers tot "het regelen" zelf van de aangelegenheid waaronder dat beleid ressorteert ⁽⁶⁾. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is ⁽⁷⁾. Een samenwerkingsakkoord mag dan ook niet tot gevolg hebben een overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Advies 26.248/1, gegeven op 1 april 1997 over een voorontwerp van wet "tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen" (Parl. St., Kamer, 1996-97, nr. 1022/1). In dit advies wordt onder meer verwezen naar adviezen van 25 januari 1984 (Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 834-1, blz. 27-29 en 42-46, en nr. 834-10) en van 13 oktober 1992 (Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 526-1, blz. 158-159). Zie ook advies 27.394/2 van 30 maart 1998 over een voorontwerp van decreet "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" (Doc. parl., C.C.F., 1997-98, nr. 235-1); advies 27.777/2 van 28 mei 1998 over een ontwerp van decreet "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé" (Doc. parl., C.C.F., 1997-98, nr. 247-1, blz. 17); advies 29.645/2 van 17 november 1999 over een voorontwerp van programmadecreet "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels" (Doc. parl., C.C.F., 1999-2000, nr. 32-1); advies 30.037/2 van 24 mei 2000 over een voorontwerp van decreet "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. parl., C.C.F., 1999-2000, nr. 95/1).

⁽⁶⁾ Arbitragehof, 3 oktober 1996, nr. 54/96, overw. B.5; R.v.St., advies 31.341/VR van 28 februari 2001 over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" (Parl. St., Kamer, nr. 50-0774/10).

⁽⁷⁾ R.v.St., voormeld advies 31.341/VR.

⁽⁸⁾ Ibidem.

Uit het voorgaande volgt dat, aangezien het bodemsaneringsbeleid onder de bevoegdheid van de gewesten valt, de financiering ervan eveneens valt onder hun bevoegdheid, en niet onder die van de federale overheid, en dat een samenwerkingsakkoord die financiering niet kan opdragen aan de federale overheid.

2.2. Het samenwerkingsakkoord komt erop neer dat via een Fonds de opbrengsten van een op grond van een federale bevoegdheid geheven "bijdrage" worden overgeheveld naar de gewesten, teneinde deze te kunnen aanwenden voor het voeren van een beleid in een uitsluitend gewestelijke aangelegenheid. Dergelijke regeling kan, overeenkomstig artikel 177 van de Grondwet, enkel worden uitgewerkt met een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid.

3. De conclusie is dat het samenwerkingsakkoord niet strookt met de regels inzake de respectieve bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten.

In die omstandigheden is er geen aanleiding om het voor advies voorgelegde ontwerp nader te onderzoeken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER