

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.453/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 8 mei 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord, gesloten tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de samenwerking tussen de beleidsdomeinen van milieu en gezondheid", heeft op 24 juni 2003 het volgende advies gegeven :

Strekking van het voorontwerp van decreet

Door middel van het voorontwerp van decreet willen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest instemming betuigen met het samenwerkingsakkoord van 14 april 2003 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voor de samenwerking in de beleidsdomeinen milieu en gezondheid.

Volgens artikel 2 van het samenwerkingsakkoord heeft het akkoord tot doel :

- "1. in te staan voor de coördinatie van de redactie, de opvolging van de uitvoering en de herziening van het NEHAP;
2. in te staan, daar waar de bevoegdheden zijn verdeeld tussen de partijen van het huidig akkoord, voor een gecoördineerde uitvoering van het NEHAP, in de mate dat de betreffende acties en projecten beantwoorden aan criteria van intersectorialiteit, interterritorialiteit en transdiscipline en een gemeenschappelijke financiering vereisen."

Het "NEHAP" wordt in artikel 1, 1°, van het akkoord als volgt gedefinieerd :

"het Nationale Actie Plan Milieu-Gezondheid waarin de voornaamste federale, gewestelijke en gemeenschapsgegevens opgenomen zijn voor wat betreft de relaties tussen leefmilieu en gezondheid en de plannen en acties die door de betrokken autoriteiten geleid worden".

Daarnaast luidt artikel 3 van het akkoord als volgt:

"Het overleg tussen de Federale autoriteiten, de Gewesten en de Gemeenschappen inzake een gecoördineerd milieu- en gezondheidsbeleid vindt plaats in het kader van het huidig akkoord."

In de artikelen 4 tot 7 worden de bevoegdheden opgesomd van de "(Gemengde) Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu verruimd tot de Gezondheid" (GICLG). Artikel 4 regelt tevens het voorzitterschap en de frequentie van de vergaderingen van de GICLG.

.../...

De artikelen 8 tot 14 bepalen de samenstelling, de bevoegdheden en de belangrijkste regels voor de werking van de "Cel Milieu-Gezondheid".

De artikelen 15 tot 18 hebben betrekking op de budgettaire aspecten van het akkoord, terwijl de artikelen 19 tot 21 respectievelijk betrekking hebben op de beslechting van geschillen betreffende de interpretatie en de toepassing van het akkoord, op de inwerkingtreding ervan en op de aanwijzing van de leden van de Cel Milieu-Gezondheid.

*
* *

I. Het samenwerkingsakkoord

Algemene opmerking

Uit de artikelen 2 en 3 van het samenwerkingsakkoord blijkt dat het akkoord strekt tot het vaststellen van een algemeen kader voor "overleg" ⁽¹⁾ tussen de partijen die betrokken zijn bij het beleid inzake gezondheid en leefmilieu, met het oog op een "gecoördineerd beleid" ⁽²⁾ in die aangelegenheden. De beoogde doelstellingen bestaan erin "in te staan voor de coördinatie van de redactie, de opvolging van de uitvoering en de herziening van het NEHAP" en "in te staan (...) voor een gecoördineerde uitvoering van het NEHAP" ⁽³⁾.

Aldus opgevat kunnen noch de bevoegdheden die opgedragen worden aan de organen die bij het akkoord worden opgericht, noch het "NEHAP" zelf derwijze worden ten uitvoer gelegd dat het akkoord een beslissingsbevoegdheid verleent die van dien aard is dat de partijen bij het akkoord daardoor voor de toekomst gebonden zouden zijn op normatief vlak. Het akkoord vormt alleen een institutioneel kader met het oog op de organisatie van het overleg tussen de bevoegde overheden en de uitvoering en

⁽¹⁾ Artikel 3 van het akkoord.

⁽²⁾ Ibid.

⁽³⁾ Artikel 2 van het akkoord.

bijwerking van een instrument, het "NEHAP", dat gedefinieerd wordt als een plan dat relevante gegevens bevat en waarin de plannen en acties van elk van die overheden met naleving van hun bevoegdheden worden vermeld ⁽⁴⁾. In de vierde overweging van de aanhef staat overigens dat het aldus georganiseerde "overleg ... geen afbreuk mag doen aan de respectieve autonomie" van de bevoegde overheden "bij het uitvaardigen en het uitvoeren van hun wetgevingen en hun andere eigen beheersmiddelen".

De bevoegdheden die aan de GICLG worden opgedragen bij artikel 5 van het voorliggende akkoord, welke bestaan in "(het vaststellen van) de algemene prioritaire hoofdlijnen (...) voor de uitwerking en de opvolging van" het akkoord en in "(het bepalen van) de algemene prioritaire lijnen voor het opstarten en het opvolgen van NEHAP", moeten in het licht van de zopas gemaakte analyse worden geïnterpreteerd en kunnen geen enkele beslissingsbevoegdheid inhouden waardoor aan de partijen bij het samenwerkingsakkoord verplichtingen voor de toekomst zouden worden opgelegd. Zo ook kan, doordat aan het NEHAP geen enkele bindende kracht wordt verleend, worden aanvaard dat de GICLG "de herzieningen" van dat instrument aanneemt, zoals bepaald wordt in artikel 5, laatste lid, van het akkoord.

De "acties en projecten" die de GICLG krachtens artikel 17 kan "goedkeuren", zijn die waarvan sprake is in de artikelen 1.1 en 2.2 van het akkoord en die, volgens de bewoordingen van laatstgenoemde bepaling, alleen betrekking hebben op de "gecoördineerde uitvoering van het NEHAP" "daar waar de bevoegdheden zijn verdeeld tussen de partijen van het huidig akkoord", dat wil zeggen met naleving van de respectieve bevoegdheden van elk van die partijen. Aldus opgevat in het kader van het NEHAP, in verband waarmee eraan herinnerd is dat het geen normatief instrument is, zijn die "acties en projecten" evenmin van normatieve aard en is het dus geoorloofd dat ze door de GICLG worden goedgekeurd.

⁽⁴⁾ Artikelen 1.1 en 2.2 van het akkoord.

Bij de uitvoering van het samenwerkingsakkoord dienen de daarbij opgerichte organen, inzonderheid de GICLG ⁽⁵⁾, het aldus vastgestelde institutionele kader na te leven.

Er behoort immers aan herinnerd te worden dat de instemming van de wetgevende macht met een samenwerkingsakkoord ter uitvoering van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet kan impliceren dat bij voorbaat wordt ingestemd met regels die aangenomen zouden worden door organen die in voorkomend geval door het akkoord zouden zijn opgericht en bindend zouden zijn voor de partijen bij dat akkoord. Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt, betekent de omstandigheid dat instemming vereist is inzonderheid dat de betrokken wetgevende machten vooraf op de hoogte moeten zijn van alle verplichtingen die de partijen bij het akkoord aangaan ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾. Artikel 92bis, § 1, tweede lid,

⁽⁵⁾ Het eventuele probleem ligt anders wat de Cel Leefmilieu-Gezondheid betreft, aangezien de bevoegdheden van die Cel beperkt zijn tot voorbereidende werkzaamheden en tot "de coördinatie van de opvolging" van de handelingen van de GICLG of het NEHAP (zie de artikelen 8 en 17 van het akkoord).

⁽⁶⁾ Advies 22.794/8 van 26 oktober 1993 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaams Gewest van 20 april 1994 "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen" (Parl. St., Vl. R., 1993-1994, nr. 485/1, p. 131); advies 23.822/8 van 13 december 1994 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaams Gewest van 19 april 1995 "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg" (Parl. St., Vl. R., 1994-1995, nr. 719/1, pp. 109-110); advies 24.479/VR, dat op 24 oktober 1995 door de afdeling wetgeving in verenigde kamers is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 16 januari 1997 "portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages" (Parl. St., W. Gew. R., 1995-1996, nr. 162/1).

⁽⁷⁾ Wordt volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie (Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1981, 808), de instemming van de Wetgevende Kamers die vereist is opdat bepaalde verdragen in België uitwerking hebben, in de regel weliswaar verleend na het sluiten van het verdrag, toch kan ze daaraan voorafgaan; zulks is het geval wanneer de wet vaststelt dat een bepaalde materie later door een verdrag zal worden geregeld. In dat geval behoeft het verdrag in dit opzicht geen instemming meer van de Kamers noch bekrachtiging bij wet. Er is evenwel een belangrijk verschil tussen de instemming met een internationaal verdrag en de instemming betuigd met een samenwerkingsakkoord : terwijl de eerste niet tot gevolg heeft de aard van de goedgekeurde rechtsregels te wijzigen, geeft de tweede, naargelang van het geval, kracht van wet, van decreet of van ordonnantie, aan alle bepalingen van het akkoord. Dat verschil staat eraan in de weg dat de redenering met betrekking tot de instemming met internationale verdragen, wordt getransponeerd naar de instemming met samenwerkingsakkoorden.

van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt immers dat de samenwerkingsakkoorden die erin worden opgenoemd eerst uitwerking hebben "nadat" ermee is ingestemd bij wet, decreet of ordonnantie, naargelang van het geval.

Aldus gezien kunnen de bevoegdheden die aan de GICLG worden opgedragen, worden aanvaard in het licht van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 19

Deze bepaling strekt ertoe gebruik te maken van de mogelijkheid die door artikel 92*bis*, § 6, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt geboden om de geschillen tussen partijen bij het thans onderzochte akkoord voor te leggen aan een rechtscollege dat opgericht en georganiseerd wordt overeenkomstig paragraaf 5 van datzelfde artikel.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat volgens artikel 92*bis*, § 5, achtste lid, "de akkoorden ... een regeling voor de werkingskosten van het rechtscollege (treffen)".

Aangezien die kwestie bij de voorliggende tekst niet wordt geregeld, behoort die tekst dienovereenkomstig te worden aangevuld ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Zie inzonderheid het reeds genoemde advies 24.479/VR en advies 29.051/VR, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 8 april 1999 heeft gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 16 december 1999 "portant approbation de l'accord de coopération concernant à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses" (Parl. St., W. Gew. R., 1999, nr. 45/1).

Artikel 20

Artikel 20, eerste volzin, van het samenwerkingsakkoord regelt de inwerkingtreding van het akkoord.

Er dient te worden herinnerd aan de bewoordingen van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, welke bepaling luidt als volgt :

"Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet ..."

Het thans onderzochte akkoord maakt deel uit van de samenwerkingsakkoorden waarnaar aldus wordt verwezen.

Bijgevolg zal het akkoord eerst bindende kracht hebben wanneer de wetgevende machten van de betrokken bevoegdheidsniveaus daarmee hebben ingestemd, naargelang van het geval, bij wet, decreet of ordonnantie, en die wet, dat decreet en die ordonnantie in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt ⁽⁹⁾.

De eerste volzin van de thans onderzochte bepaling, waarin wordt voorgeschreven dat het akkoord "in werking (treedt) vanaf het moment dat de federale en gemeenschappelijke en gewestelijke wetgevers hun instemming hebben gegeven", heeft dan ook geen enkel nut. Het is beter die volzin te schrappen.

⁽⁹⁾ Zie in dit verband inzonderheid het reeds vermelde advies 29.051/VR en advies 34.593/2 van 26 februari 2003 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap "portant assentiment à l'avenant modifiant l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne, relatif à la Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises".

II. Het voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord

1. De datum van het samenwerkingsakkoord, namelijk 14 april 2003, moet worden vermeld, zowel in het opschrift als in artikel 2 van het ontwerp van decreet.

2. In artikel 2 dient de gebruikelijke formule voor de instemming met een samenwerkingsakkoord te worden gebruikt :

"Instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord ...".

3. Achteraan in deze bepaling dienen de woorden "voor het Vlaamse Gewest" te worden weggelaten.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter
Mevrouw	M.-L. THOMAS	kamervoorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	H. COUSY, J. KIRKPATRICK, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur, en Mevr. A. VAGMAN, adjunct-auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door Mevr. K. BAMS, referendaris, en de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

W. DEROOVER