

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.947/VR/V
44.948/VR/V
44.949/VR/V
VAN 19 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers,

- 1/ op 18 juli 2008 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval" (44.947/VR/V);
- 2/ op 27 juni 2008 door de Minister van Leefmilieu, Energie en Waterbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk gewest verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval" (44.948/VR/V);
- 3/ op 18 juli door de Minister voor Landbouw, Stedelijke Beleid, Leefmilieu en Toerisme van het Waalse Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval" (44.949/VR/V),

binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), heeft het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Aangezien de adviesaanvragen ingediend zijn op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen ¹.

Voorwerp van het advies

¹Verscheidene van deze opmerkingen zijn overgenomen van of gebaseerd op opmerkingen gemaakt in vorige adviezen die aangaande deze aangelegenheid gegeven zijn door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State (zie de adviezen 24.479/VR, 24.502/VR en 24.503/VR, gegeven op 24 oktober 1995 over de voorontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot het decreet van het Waals Gewest van 16 januari 1997, het decreet van het Vlaams Gewest van 21 januari 1997 en de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 30 januari 1997 tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Gedr. St. Waals Parl.*, 1995-1996, nr. 162/1, bijlagen, blz. 3 e.v.; *Gedr. St. Br. H. Parl.*, 1995-1996, nr. A-93/1, blz. 59 e.v.; *Gedr. St. Vl. Parl.*, 1995-1996, nr. 400/1, blz. 80 e.v.) en de adviezen 35.274/VR en 35.489/VR, gegeven op 24 juni 2003 over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest en een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest houdende goedkeuring van een samenwerkingsakkoord tot herziening van het voornoemde samenwerkingsakkoord).

Het thans onderzochte advies betreft drie voorontwerpen van decreet en van ordonnantie waarbij goedkeuring wordt verleend van hetzelfde samenwerkingsakkoord ², zonder datum, dat werd gesloten tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.

Wat betreft het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming beoogd wordt

Algemene opmerkingen

1. Volgens artikel 36 van het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming beoogd wordt, treedt dit akkoord "in werking op 1 januari van het kalenderjaar volgend op het jaar van zijn publicatie in het Belgisch Staatsblad".

Het zou dus op zijn vroegst op 1 januari 2009 in werking treden ³.

²Het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest draagt het nummer 44.947/VR/V van de rol van de afdeling wetgeving van de Raad van State, het voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest draagt het nummer 44.948/VR/V en het voorontwerp van decreet van het Waals Gewest draagt het nummer 44.949/VR/V.

³Er wordt evenwel aan herinnerd dat krachtens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, samenwerkingsakkoorden in beginsel pas in werking treden na de laatste bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de wetgevende handelingen tot instemming met die akkoorden. Daaruit volgt dat, wanneer de wetgevende handelingen waarmee met die akkoorden wordt ingestemd niet in hetzelfde kalenderjaar worden bekendgemaakt, het samenwerkingsakkoord in werking treedt op 1 januari van het jaar dat volgt op de bekendmaking van het decreet of de ordonnantie die het laatst is gegeven, zelfs ten aanzien van het bevoegdheidsniveau dat in voorkomend geval zijn wetgevende handeling tot instemming met het akkoord in een vroeger jaar zou hebben laten bekendmaken. Wat dat betreft wordt er in casu rekening mee gehouden dat, zoals in de toelichting bij artikel 36 van het voorliggende samenwerkingsakkoord staat "er ... overeengekomen is dat de twee gewestelijke decreten en de gewestelijke ordonnantie die de goedkeuring geven aan dit akkoord,

Artikel 3, § 2, van het akkoord bevat nochtans regels die van toepassing zijn vanaf het kalenderjaar 2008. Wat dat betreft, is het dus de bedoeling dat het terugwerkt.

Aangezien de schending van artikel 3, § 2, van het akkoord een strafbaar feit is ⁴, kan zulk een terugwerkende kracht niet worden toegestaan. Ze is immers strijdig met de regel van de niet-retroactiviteit in strafzaken, onder meer gehuldigd in artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het akkoord moet worden herzien zodat iedere dubbelzinnigheid op dat gebied wordt weggewerkt.

2. Eén van de voornaamste werkmiddelen waarin het samenwerkingsakkoord voorziet is het "algemeen preventieplan", waarvan de regels vastgelegd worden in artikel 4 en 5.

Voor zover het betrekking heeft op de onderdelen opgesomd in artikel 4, § 1, derde lid, a) tot e), is dit plan ontegenzeggelijk bedoeld om te bepalen op welke wijze voldaan kan worden aan vereisten die in acht genomen moeten worden bij de productie en het op de markt brengen van verpakkingen, zodat de hoeveelheid en de milieuschadelijkheid ervan of van de materialen die ze bevatten verminderd worden.

Daarbij worden in de tekst regels geformuleerd die onder de noemer productnormen vallen in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat wil zeggen regels waarbij de voorwaarden

gelijktijdig met het akkoord zullen gepubliceerd worden". Er dient op gelet te worden dat deze wederzijdse verbintenis nagekomen wordt.

⁴Zie vooral de paragrafen 2 en 5 van artikel 32 van het akkoord, die ofwel de niet-naleving van de terugnameplicht - die meer bepaald op basis van artikel 3, § 2 gedefinieerd wordt - , ofwel rechtstreeks de niet-naleving van de percentages bepaald in artikel 3, § 2, strafbaar stellen. Er wordt ook verwezen naar opmerking nr. 26.

.../...

worden vastgesteld waaraan een product moet voldoen om op de markt te kunnen worden gebracht ⁵.

Welnu, krachtens de voornoemde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort het opmaken van productnormen echter tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De voorliggende bepalingen kunnen niet door de gewestoverheden worden aangenomen op grond van de bevoegdheden die ze hebben krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze bepalingen zijn immers niet bijkomstig. Het gaat integendeel om fundamentele bepalingen. Ze hebben geen betrekking op een bepaalde soort verpakking, maar op alle categorieën zonder enig onderscheid en kunnen aldus een aanzienlijke weerslag hebben op de verpakkingenmarkt.

Om de eenheid en samenhang van het samenwerkingsakkoord te vrijwaren, is het dan ook van belang om de bevoegde federale overheid, in de zin van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, te betrekken bij de onderhandelingen daarover en het afsluiten ervan, en het samenwerkingsakkoord ook voor te leggen aan de federale wetgever zodat hij daarmee kan instemmen.

⁵*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, blz. 36, 38, 39, 44 en 45. Zie ook Grondwettelijk Hof, nrs. 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 en 10/95, 2 februari 1995. Volgens de toelichting bij de artikelen 4 en 5 behoort de voorliggende regeling niet tot de federale bevoegdheid voor het opmaken van productnormen. Daartoe wordt in de memorie van toelichting aangevoerd dat de gegevens uit het algemeen preventieplan "van louter informatieve aard zijn" en dat ze "in geen geval voor gevolg (hebben) voorwaarden te stellen aan de productie of aan het op de markt brengen van verpakkingen". Dat argument gaat niet op. Immers, in de elementen die opgesomd worden in artikel 4, § 1, derde lid, a) tot e) strekt het preventieplan er toe te bepalen hoe voldaan moet worden aan vereisten in acht te nemen bij de productie en het op de markt brengen van verpakkingen. Bovendien zij opgemerkt dat het samenwerkingsakkoord de uitvoering van het plan opvat als een verplichting voor de verpakingsverantwoordelijke, voor ieder plan goedkeuring voorschrijft door de Interregionale Verpakingscommissie en deze opdraagt algemene voorwaarden te bepalen voor de verschillende punten die in het plan aan bod moeten komen : zodoende stelt het een dwingend kader vast, waardoor de ontworpen regeling niet beschouwd kan worden als een werkmiddel van uitsluitend informatieve aard.

Zo niet moet het samenwerkingsakkoord worden herzien om de bepalingen die buiten de bevoegdheid van de gewesten vallen, eruit te laten.

Gezien het gewicht van deze opmerking worden de bepalingen van het akkoord die betrekking hebben op het algemeen preventieplan hier niet nader onderzocht.

3.1. Zoals in de toelichting bij artikel 1 staat,

"beoogt het samenwerkingsakkoord ..., voor wat betreft het gewestelijk recht, de omzetting van de Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, zoals gewijzigd door de Richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004."

In het tweede en het derde lid van de aanhef worden richtlijn 94/62/EG en de wijzigingsrichtlijn 2004/12/EG vermeld ⁶.

Overeenkomstig artikel 22, lid 2, van richtlijn 94/62/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/12/EG,

"[wordt], wanneer de Lid-Staten [de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan deze richtlijn te voldoen] aannemen, [...] in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. Die regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de Lid-Staten".

Het is niet geraten naar de omgezette richtlijnen te verwijzen door deze te vermelden in de aanhef van de handeling waarbij ze worden omgezet. Het is heel wat verkieslijker dat te doen in het dispositief van die handeling.

In casu zou het samenwerkingsakkoord aangevuld moeten worden met een

⁶In de dossiers 44.948/VR/V (Waals Gewest) en 44.949/VR/V (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) is die vermelding in de Franse versie van het samenwerkingsakkoord onvolledig doordat daarin de verwijzing "94/62/CE" niet wordt vermeld.

nieuw artikel 1, waarin staat dat het akkoord richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004, gedeeltelijk omzet.

Het tweede en derde lid van de aanhef kunnen bijgevolg vervallen : de richtlijnen mogen hoe dan ook niet genoemd worden als rechtsgrond van de handelingen waarbij ze worden omgezet.

3.2. In het eerste lid van de aanhef wordt melding gemaakt van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen. Ook die richtlijn wordt gedeeltelijk omgezet, meer bepaald voor zover zij ertoe strekt het beginsel "de vervuiler betaalt", vastgelegd in artikel 15 ervan, in acht te laten nemen.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor richtlijn 2006/12/EG en voor het eerste lid van de aanhef ^{7 8}.

⁷Richtlijn 2006/12/EG bevat weliswaar niet uitdrukkelijk een soortgelijke bepaling als die van artikel 22, lid 2, van richtlijn 94/62/EG. Toch behoort ter wille van de duidelijkheid en een harmonische formele vormgeving, en evenwel los van de vraag of het geraden is in het dispositief van het samenwerkingsakkoord melding te maken van de omzetting van de richtlijn, eraan herinnerd te worden dat deze richtlijn 2006/12/EG een gecodificeerde versie is van richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarin de wijzigingen zijn opgenomen die ze ondergaan heeft (zie de eerste alinea van de aanhef van die richtlijn en bijlage III, A, ervan), en dat sommige richtlijnen tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG, een soortgelijk vereiste bevatten als dat van artikel 22, lid 2, van richtlijn 94/62/EG (zie bijvoorbeeld artikel 2, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen).

⁸Wat deze kwesties betreft wordt verwezen naar *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvanstate.be, tab "Wetgevingstechniek", §§ 24, a), 94 en 195, aanbeveling F-4-1-2-2.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

4. Het laat zich niet aanzien dat het onderzochte akkoord afbreuk doet aan de bevoegdheden van de gemeenten en van de Brusselse agglomeratie inzake de salubriteit en de veiligheid op de openbare weg.

Het derde lid moet dus vervallen.

Artikel 2

In de onderdelen 6/, 13/, 17/ en 26/ wordt verwezen naar voorschriften van de richtlijn 2006/12/EG of naar plannen die in het interne recht aangenomen zijn "in uitvoering van" artikel 7 van deze richtlijn en van artikel 14 van de voormelde richtlijn 94/32/EG.

Regelgeving door verwijzing naar regels vervat in een Europese richtlijn is niet aanvaardbaar. De kenmerken van een richtlijn hebben immers tot gevolg dat in beginsel het niet de richtlijn zelf is, maar de interne rechtsregels waarbij de bepalingen ervan in de nationale rechtsordening worden omgezet, die in die rechtsordening van toepassing worden. Wanneer de richtlijn in het interne recht wordt omgezet, moet naar de betrokken internrechtelijke bepalingen worden verwezen.

6. In onderdeel 24/ moet de verwijzing naar artikel 25 worden vervangen door een verwijzing naar artikel 23 van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 6

7. Volgens het eerste lid geldt de terugnameplicht alleen voor verpakkingsverantwoordelijken die jaarlijks minstens 300 kilo verpakkingen op de markt brengen.

Uit artikel 7, lid 1, van richtlijn 94/62/EG volgt dat een systeem zoals dat van de terugnameplicht, het mogelijk moet maken de doelstellingen van de richtlijn te bereiken, waarbij inzonderheid bedoeld wordt op de oogmerken van nuttige toepassing en recyclage vastgelegd in artikel 6.

De vraag rijst dus of de voorliggende tekst, door aan de terugnameplicht de drempel te koppelen waarin hij voorziet, geen afbreuk kan doen aan het nakomen van de verplichtingen die de richtlijn aan de gewesten oplegt.

In dit verband wordt in de toelichting bij artikel 6 in het bijzonder aangegeven, op basis van de gegevens voor het jaar 2006, dat bedrijven die minder dan 300 kilo verpakkingen per jaar op de markt brengen, slechts verantwoordelijk zijn voor een verwaarloosbaar percentage van het gewicht van alle verpakkingen.

De beoogde drempel kan worden aanvaard onder het voorbehoud dat deze uitleg pertinent is en dat hij in de toekomst behouden wordt.

Artikel 8

8. Uit het derde lid blijkt dat de verpakkingsverantwoordelijke die aan een erkende instantie ⁹ opgedragen heeft te voldoen aan zijn terugnameplicht, geacht wordt niet aan deze verplichting te voldoen indien de erkende instantie niet voldoet aan de verplichtingen die ze krachtens artikel 12, 2/ heeft.

Zelfs indien deze regeling, zoals de toelichting bij artikel 8 aangeeft, "het resultaat [is] van een beredeneerde keuze van de verpakkingsverantwoordelijke", is ze overdreven. Ze houdt immers geen rekening met het aandeel dat de verpakkingsverantwoordelijke daadwerkelijk heeft gehad in het niet nakomen van de betrokken verplichtingen, noch met de omstandigheid dat de activiteiten van een erkende instantie toepassing moeten vinden op het verpakkingsafval van een groot aantal marktdeelnemers.

Artikel 13

9. Uit paragraaf 1, 12/, blijkt dat de heffing waarin deze bepaling voorziet moet "bijdragen tot de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van verpakkingsafval".

⁹In de Nederlandstalige versie van het ontwerp, moet het begrip "organisme" worden vervangen door het begrip "instantie".

Overeenkomstig de bepalingen betreffende de overheidsboekhouding, is dit alleen aanvaardbaar mits een begrotingsfonds wordt opgericht door elk van de gewesten ¹⁰.

De voorontwerpen van decreet en van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord moeten dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 16

10. Artikel 16 regelt de controle op de erkende instanties via een vertegenwoordiger per gewest bij de erkende instantie. In de toelichting bij deze bepaling is evenwel ook sprake van een waarnemingsfunctie van de Interregionale Verpakgingscommissie die uitgeoefend zou worden via uitnodiging voor en aanwezigheid in de bevoegde organen van de erkende instantie. In de tekst van artikel 16 is hier evenwel geen sprake van. Volgens de gemachtigde van de Vlaamse Regering kwam dit wel voor in een vorige versie.

In ieder geval zou omwille van de rechtszekerheid de artikelsgewijze toelichting aangepast moeten worden.

Artikelen 20 tot 22

¹⁰Zie bij de huidige stand van het van kracht zijnde recht :

- wat het Waals Gewest en het Vlaams Gewest betreft, de artikelen 3 en 45 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, die op deze gezagsniveaus van toepassing zijn krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten;
- wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, de artikelen 4, § 3, en 8 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.

11. De onderzochte bepalingen schrijven voor dat ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Interregionale Verpakkingscommissie, respectievelijk "alle door het erkende organisme voorgenomen acties betreffende de informatie en de sensibilisatie van de consument en betreffende publiciteit"¹¹, "het aanbrengen van een logo of een tekst die de vervulling van de verplichtingen van het huidig samenwerkingsakkoord symboliseert", alsook, voor elke verkoper¹², "een actieplan betreffende de wijze waarop hij zich voorneemt te communiceren naar zijn cliënteel over de bedragen die, met het oog op de financiering van de verplichtingen van dit samenwerkingsakkoord, door de verpakkingsverantwoordelijken worden besteed aan elke soort van verpakking die in de handel wordt gebracht op het verkooppunt, [en] de uitvoering van artikel 17, § 1".

In zoverre deze bepalingen voorschrijven dat de inhoud van de informatie die ze noemen ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de Interregionale Verpakkingscommissie, welke goedkeuring in werkelijkheid een vergunning vormt, voeren ze een vorm van preventief toezicht in, dat door de artikelen 19 en 25 van de Grondwet verboden wordt¹³.

¹¹Met uitzondering van de communicatie inzake de praktische regels betreffende de inzameling van verpakkingsafval.

¹²Behalve indien hij de hoedanigheid van kleinhandelaar heeft.

¹³Zie over dit punt arrest nr. 157/2004 van 6 oktober 2004 van het Grondwettelijk Hof, alsook verscheidene adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, inzonderheid advies 36.676/AV, gegeven op 20 april 2004 over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, teneinde een voorafgaande controle mogelijk te maken op de verspreiding van drukwerk met een racistisch, xenofob of negationistisch karakter" (*Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 788/2), advies 37.983/1/3, gegeven op 20 januari 2005 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 april 2005 betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (*Gedr. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 1627/1, blz. 83 en 84) en advies 39.192/3, gegeven op 4 november 2005 over het voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de wet van 1 mei 2006 houdende herziening van de farmaceutische wetgeving (*Gedr. St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 2189/1,

Artikel 13 van de richtlijn 94/62/EG legt weliswaar aan de lidstaten de verplichting op om maatregelen te nemen opdat alle gebruikers van verpakkingen benodigde gegevens ontvangen die van hetzelfde type zijn als die welke beoogd worden door de onderzochte bepalingen, en spoort ze in het algemeen aan om informatie van de consument en bewustmakingscampagnes te bevorderen. Het legt ze echter geenszins de verplichting op om voor een preventief toezicht te zorgen zoals dat waarin de onderzochte bepalingen voorzien.

Zoals deze opgevat zijn, zijn ze dus vatbaar voor kritiek uit het oogpunt van de artikelen 19 en 25 van de Grondwet.

12. Artikel 20, tweede lid, bepaalt zeer strikt:

"Het erkende organisme kan in geen geval commercieel sponsor zijn."

De toelichting bij deze bepaling is echter minder strikt, doordat daarin sprake is van het toestaan van "sponsoring [...] direct verbonden [...] aan het maatschappelijk doel van het organisme, zijnde het vervullen van de terugnameplicht".

Dit gebrek aan overeenstemming dient te worden weggewerkt, evenwel met aandacht voor opmerking nr. 11.

13. Los van opmerking nr. 11 zij erop gewezen dat artikel 21, door "het aanbrengen van een logo of een tekst die de vervulling van de verplichtingen van het huidig samenwerkingsakkoord symboliseert" te regelen, het op de markt brengen van verpakkingen regelt, een aangelegenheid die valt onder de bevoegdheid voor het

blz. 113 tot 118). Zoals in het laatstgenoemde advies wordt vermeld, heeft artikel 19 van de Grondwet een algemene draagwijdte. Het maakt geen onderscheid noch betreffende de inhoud van de uiting, noch betreffende de uitingsmiddelen die worden gebruikt; het verbod van preventieve maatregelen geldt bijgevolg ook voor reclameboodschappen.

.../...

vaststellen van produktnormen, die artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid toewijst ¹⁴.

Op dit punt wordt, *mutatis mutandis*, naar algemene opmerking 2 verwezen.

14. De opmerkingen 11 en 13 gelden, *mutatis mutandis*, voor artikel 26, § 1, 6/ tot 8/, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁴Volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993, waaruit de huidige tekst voortvloeit van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is het opleggen van de verplichting om op verpakkingen bepaalde merktekens aan te brengen een produktnorm (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, blz. 39). In zijn arresten nrs. 4, 6, 7, 8, 9 en 10/95 van 2 februari 1995 heeft het Grondwettelijk Hof er eveneens op gewezen dat specificaties omtrent het verpakken en etiketteren van produkten als produktnormen moeten worden beschouwd.

Artikelen 23 tot 27

15. De voorliggende bepalingen richten de Interregionale Verpakkingscommissie op en regelen de werkwijze ervan.

Deze instelling, die artikel 23, § 1, eerste lid, tweede zin, toerust met rechtspersoonlijkheid, vertoont alle kenmerken van een publiekrechtelijke rechtspersoon.

Aangezien het gaat om de organisatie van een publiekrechtelijke rechtspersoon, dient rekening te worden gehouden met het beginsel van de wettelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, welk beginsel, wat de gewesten betreft, uitdrukkelijk vastgelegd en nader bepaald is in artikel 9, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit dat beginsel, zoals het geëxpliciteerd wordt in de laatstgenoemde bepaling, blijkt dat het aan de wetgever zelf staat om op zijn minst de basisaspecten te regelen van de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werkwijze van - inzonderheid wat het personeel betreft - publiekrechtelijke rechtspersonen en het toezicht op die rechtspersonen.

In casu geldt dat nu ervoor gekozen wordt de aangelegenheid te regelen door middel van een samenwerkingsakkoord dat de instemming van de gewestwetgevers behoeft, het in dat akkoord is dat de daartoe vereiste voorschriften moeten worden opgenomen ¹⁵.

In dat verband dient gewezen te worden op het volgende:

a) Hoewel het voorliggende samenwerkingsakkoord over het geheel genomen de taken van de Interregionale Verpakkingscommissie vrij nauwkeurig bepaalt, moet evenwel voorbehoud worden gemaakt voor artikel 26, § 5.

¹⁵Zie op dat punt advies 39.387/VR, op 11 januari 2006 verstrekt over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "reconnaissant l'ASBL «Abbaye de Villers-la-Ville» d'utilité publique".

In deze bepaling wordt immers niet aangegeven op welke concrete wijze, inzonderheid door het uitoefenen van welke soort ambtsbevoegdheden, de Interregionale Verpakkingscommissie de gewesten, die haar daarom verzoeken, kan "ondersteunen" bij de vormgeving van de terugnameplicht betreffende andere afvalstoffen dan verpakkingsafval ¹⁶.

Het samenwerkingsakkoord moet op dat punt worden herzien.

b) Aangezien de Interregionale Verpakkingscommissie, volgens de bewoordingen in de toelichting bij artikelen 23 en 24, een "instelling *sui generis*" is, die bijgevolg niet valt onder een reeds bestaande rechtsvorm, moet het samenwerkingsakkoord bepalingen bevatten waaruit, voor alle ambtsbevoegdheden en beslissingen die de werking van de instelling impliceert, kan worden opgemaakt tot de bemoeienis van welk orgaan van deze instelling het uitoefenen van een zodanige ambtsbevoegdheid of het nemen van een zodanige beslissing behoren.

In dat verband dient te worden opgemerkt dat, hoewel het samenwerkingsakkoord bepalingen bevat die de respectieve ambtsbevoegdheden en competenties vaststellen van het orgaan genaamd "beslissingsorgaan" en van de leden van het permanent secretariaat van de Interregionale Verpakkingscommissie op verschillende specifieke gebieden of om bepaalde beslissingen te nemen, deze bepalingen evenwel niet volstaan om alle ambtsbevoegdheden en beslissingen te regelen die de werking van de instelling meebrengt. Aldus, om maar twee voorbeelden te geven, rijst de vraag welk orgaan bevoegd is om de beslissingen te nemen betreffende het personeel van de Commissie of om rechtsvorderingen in te stellen.

Wat het permanent secretariaat betreft, wordt eveneens opgemerkt dat artikel 23, § 3, gewag maakt van "een directeur" en van "een directiecomité waarin de 3 gewesten vertegenwoordigd zijn". Het samenwerkingsakkoord moet worden aangevuld om de grondregels vast te stellen met betrekking tot de benoeming en de respectieve ambtsbevoegdheden van deze organen.

¹⁶De toelichting bij de artikelen 26 en 27, die zich ertoe beperkt te vermelden dat "deze bepaling [...] toelaat dat de Interregionale Verpakkingscommissie haar infrastructuur en haar expertise hiervoor ter beschikking stelt van de Gewesten", is op dat punt nauwelijks duidelijker.

16. Artikel 23, § 1, vijfde lid, luidt als volgt:

"De Gewestregering kan ervoor opteren om, in plaats van personeel ter beschikking te stellen, per budgettair jaar, specifieke budgetten aan de Verpakkingscommissie toe te kennen voor de contractuele aanwerving van eigen personeel."

Deze bepaling geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) Het staat aan de parlementen de begroting van de gewesten goed te keuren ¹⁷.

Het zou dus beter zijn de woorden "de gewestregering" te vervangen door de woorden "het Gewest".

b) Men mag niet over het hoofd zien dat krachtens artikel 87, § 4, van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Koning de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het Rijkspersoneel bepaalt, die van toepassing zijn op het personeel van de gemeenschappen en de gewesten, alsook op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die onder de gemeenschappen en de gewesten ressorteren. Deze beginselen zijn inzonderheid bedoeld om toepassing te vinden op het personeel van de Interregionale Verpakkingscommissie.

Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2000, dat de genoemde beginselen vaststelt, wordt normalerwijze voorzien in de behoeften aan personeel door ambtenaren die, overeenkomstig artikel 1, § 2, van hetzelfde besluit, "zich in een statutaire stand" bevinden.

Naast het geval, dat in casu niet van toepassing is, waarin de activiteiten van de betrokken publiekrechtelijke rechtspersoon wedijveren met andere openbare of particuliere marktdeelnemers, kunnen op grond van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 arbeidscontractanten bij arbeidsovereenkomst in dienst worden genomen, doch

¹⁷Artikel 177, tweede lid, van de Grondwet en artikel 50, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

"uitsluitend om:

1/ aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties hetzij voor een buitengewone toename van het werk;

2/ ambtenaren te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, ongeacht of ze in dienstactiviteit zijn of niet, wanneer de duur van die afwezigheid tot vervanging noopt en waarvan de modaliteiten worden bepaald in het statuut;

3/ bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen, waarvan de lijst vooraf wordt bekendgemaakt door elke uitvoerende macht;

4/ te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, beide relevant voor de uit te voeren taken".

Het is dus uitsluitend indien en in zoverre de noodzaak wordt vastgesteld om één van de zo-even vermelde doestellingen te bereiken, dat kan worden aanvaard dat de Interregionale Verpakkingscommissie personeel in dienst neemt bij arbeidsovereenkomst.

17. In artikel 27, 2/, dient het woord "dringende", dat geen reden van bestaan heeft, te vervallen.

18. Krachtens artikel 27, 3/, formuleert de Interregionale Verpakkingscommissie voorstellen of adviezen voor de gewestregeringen over

"de vrijstelling uit het toepassingsgebied van dit samenwerkingsakkoord van bepaald verpakkingsafval om redenen van hygiëne of veiligheid of omwille van de specifieke behandeling die het vereist".

Deze bepaling moet in verband worden gebracht met artikel 2, lid 2, van voormelde richtlijn 94/62/EG, die preciseert :

"Deze richtlijn is van toepassing onverminderd de bestaande kwaliteitseisen voor verpakkingen, zoals eisen op het gebied van de veiligheid, de bescherming van de gezondheid en de hygiëne van verpakte producten."

Gelet op de onduidelijkheid van het woord "onverminderd" in deze bepaling van de richtlijn, is het niet zeker dat ze zo kan worden uitgelegd dat de Lid-Staten kunnen bepalen dat de maatregelen die genomen worden om de richtlijn om te zetten, niet van toepassing zijn op bepaald verpakkingsafval om redenen van hygiëne of veiligheid. Het is bijgevolg verkieslijk de bepaling van het samenwerkingsakkoord te herzien om de Interregionale Verpakkingscommissie adviesbevoegdheid te verlenen waarmee ze de overheid kan wijzen op de moeilijkheden bij de toepassing van het samenwerkingsakkoord om redenen van die aard.

Bij het herzien van de tekst dienen de ontwerpers van het samenwerkingsakkoord eveneens aandacht te hebben voor het feit dat artikel 2, lid 2, van richtlijn 94/62/EG niet voorziet in een bepaling die het geval regelt waarin verpakkingsafval, luidens de voorliggende bepaling, een "specifieke behandeling" vereist.

Artikel 29

19. Aangezien, zoals paragraaf 1, tweede lid uitdrukkelijk bepaalt, de ambtenaren en personeelsleden belast met het toezicht op de toepassing van het samenwerkingsakkoord de hoedanigheid bezitten van agent van gerechtelijke politie, dient overeenkomstig artikel 11, derde lid, 1/, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, voorgeschreven te worden dat de betrokkenen in die hoedanigheid de eed afleggen.

20. Door aan de processen-verbaal opgemaakt door de ambtenaren en personeelsleden die strafbare feiten vaststellen bijzondere bewijskracht te verlenen, vormt paragraaf 1, tweede lid, tweede zin, een uitzondering op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en wijkt hij dus af van de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde van een bepaald element beoordeelt ¹⁸.

In de memorie van toelichting dient te worden vermeld waarom deze uitzondering gerechtvaardigd lijkt.

¹⁸Zie in dat opzicht verschillende arresten van het Grondwettelijk Hof, inzonderheid de arresten nrs 40/2000 van 6 april 2000 en 16/2001 van 14 februari 2001.

21. Paragraaf 3 luidt als volgt :

"Elke verpakkingsverantwoordelijke, elke verkoper of elk erkend organisme is gehouden om op elk tijdstip en zonder voorafgaande verwittiging, vrije toegang te verlenen tot de ruimten waar de activiteit wordt uitgeoefend teneinde de in de eerste paragraaf vernoemde personen in staat te stellen de naleving van de verplichtingen van huidig samenwerkingsakkoord te controleren."

De tekst luidt voorts:

"Als ruimten waar een activiteit wordt uitgeoefend moeten onder meer worden beschouwd burelen, fabrieken, werkplaatsen, winkels, garages en terreinen die als fabriek, werkplaats of opslagplaats gebruikt worden."

In dat verband dient te worden gememoreerd dat de bescherming van het privé-leven en van de woning, die inzonderheid gewaarborgd wordt door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van de Grondwet, onder meer kan gelden voor lokalen waar beroeps- en handelsactiviteiten worden uitgeoefend ¹⁹.

Uit het oogpunt van deze bepalingen vormt het optreden van een rechter een belangrijke waarborg wanneer het erom gaat toe te staan dat de plaatsen in kwestie worden betreden buiten weten of zonder de instemming van de eigenaar of zijn rechthebbende. Het ontslaan van een zodanige verplichting om op te treden, zoals de voorliggende tekst impliceert, is slechts aanvaardbaar als voor dat ontslaan een verantwoording kan worden gegeven steunend op redenen eigen aan de betreffende strafbare feiten, als dat ontslaan beperkt is tot hetgeen strikt noodzakelijk is om het wettige doel te bereiken en indien het

¹⁹Zie onder meer de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, inzonderheid de volgende arresten : 16 december 1992, Niemitz t. Duitsland; 25 februari 1993, Funke, Crémieux en Mialhe t. Frankrijk; 12 april 2002, Société Colas Est e.a. t. Frankrijk, 16 april 2002, §§ 40 tot 42. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie onder meer de arresten nr. 105/2007 van 19 juli 2007 en nr. 154/2007 van 19 december 2007. Eveneens over dat onderwerp zie D. YERNAULT, "Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", *Rev. trim. dr. h.*, 1994, blz. 117 e.v.

ontbreken van de waarborg van een voorafgaand rechterlijk optreden gecompenseerd wordt door andere waarborgen die volstaan om misbruiken te voorkomen ²⁰.

²⁰Zie inzonderheid op dat punt de voormelde arresten van het Grondwettelijk Hof nrs. 105/2007 van 19 juli 2007 en 154/2007 van 19 december 2007.

In casu laat bij deze stand van het dossier het zich niet aanzien dat voldaan is aan de zo-even vermelde voorwaarden. De memorie van toelichting rept immers met geen woord over de redenen waarom niet wordt voorzien in het optreden van een rechter om toegang tot de ruimten mogelijk te maken zonder instemming van de verpakkingsfunctionaris, de verkoper of de erkende instantie. Er wordt evenmin voorzien in een bijzondere waarborg om misbruik te voorkomen, aangezien de bevoegdheid om de plaatsen te betreden integendeel wordt verleend "op elk tijdstip", "zonder voorafgaande verwittiging" en in alle ruimten waar de bedoelde activiteiten worden uitgeoefend.

Paragraaf 3 moet worden herzien om rekening te houden met deze opmerking.

Artikel 32

22. Van de bepalingen die het voorliggende artikel bevat, zijn er verschillende die uitsluitend van toepassing zijn of kunnen zijn op rechtspersonen.

In deze gevallen, en ongeacht artikel 41*bis* van het Strafwetboek, heeft het geen enkele zin te voorzien in een gevangenisstraf.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

23. In paragraaf 5 rijst de vraag om welke uit het oogpunt van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid aanvaardbare redenen, de schending van de voorschriften van artikel 14, die dezelfde zijn als of vergelijkbaar zijn met die van artikel 13, § 1, niet strafbaar wordt gesteld.

De tekst moet worden herzien en in voorkomend geval op dat punt worden herwerkt.

Artikel 33

24. Paragraaf 2 bepaalt dat wanneer een strafbaar feit wordt vastgesteld, de verbalisant "beslist of het feit naar zijn mening voldoende ernstig is om strafrechtelijke vervolging te verantwoorden". Indien dit het geval is ²¹, "stuurt hij het proces-verbaal naar de procureur des Konings". Indien dit niet het geval is, "stuurt hij het proces-verbaal naar de door het Beslissingsorgaan van de Interregionale Verpakkingscommissie hiervoor aangeduide leden van het Permanent Secretariaat van de Interregionale Verpakkingscommissie, waarna de procedure van artikel 34 wordt gevolgd".

Een zodanige regeling is onaanvaardbaar, daar ze erop neerkomt dat het openbaar ministerie alsdan niet meer kan oordelen of er al dan niet grond bestaat om de strafvordering uit te oefenen en aldus artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet wordt geschonden, dat het beginsel van de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in de uitoefening van het onderzoek en de individuele vervolging vastlegt.

Deze conclusie wordt niet tegengesproken door arrest nr. 170/2002 d.d. 27 november 2002 van het Grondwettelijk Hof, dat wordt aangevoerd in de commentaar bij de artikelen 33 en 34. Dat arrest beperkt er zich immers toe op te merken dat de bevoegdheid van de decreetgever om bepaalde handelingen strafbaar te stellen, de bevoegdheid impliceert om te oordelen over de graad van ernst van het schenden van de openbare orde en dat de decreetgever in het licht daarvan de bevoegdheid heeft om te oordelen dat de ernst van het vergrijp bestaande in het niet-nakomen van bepaalde door hem uitgevaardigde voorschriften relatief is en ofschoon het in wezen een misdrijf betreft waarop correctionele straffen zijn gesteld, een dergelijke straf niet aangewezen is en een vorm van administratieve afhandeling van de strafvordering - in het onderhavige geval een regeling van administratieve schikking - verkieslijk is indien voldaan is aan de voorwaarden die hij bepaalt. Dit arrest handelt aldus uitsluitend over de bevoegdheid van de decreetgever om bepalingen uit te vaardigen die de voornoemde strekking hebben. Het zegt daarentegen niets over de vraag of een regeling zoals die welke wordt voorgesteld bij de onderzochte bepaling aanvaardbaar is in het licht van artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet.

²¹In de Franse versie van artikel 33, § 2, tweede zin, staat "Le cas échéant," te lezen. Deze woorden moeten naar analogie van de Nederlandse versie vervangen worden door de woorden "En ce cas,".

Paragraaf 2 moet dus fundamenteel worden herzien. Teneinde de eis van doeltreffendheid die de onderzochte bepaling nastreeft, te verzoenen met het hierboven uiteengezette vereiste afgeleid uit artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet kan worden overwogen de bepaling aan te vullen met een mechanisme volgens hetwelk de beslissingen waarbij de verbalisant oordeelt dat het feit onvoldoende ernstig is om strafvervolgung te verantwoorden, aan de procureur des Konings worden meegedeeld, zodat het parket daartegen verzet kan aantekenen binnen een te bepalen termijn, zodat het eventueel vervolging kan instellen of de bevoegdheid kan uitoefenen die de artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van Strafvordering toekennen aan het openbaar ministerie.

25. De paragrafen 4, 5 en 6 moeten aldus worden aangevuld dat rekening wordt gehouden met de bevoegdheden die de artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van Strafvordering toekennen aan het openbaar ministerie.

Artikel 34

26. De vraag rijst of de administratieve geldboete waarin de onderzochte bepaling voorziet, van strafrechtelijke aard is in de zin van bepaaldelijk artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

In de toelichting bij artikel 31 lezen we :

"De administratieve geldboete heeft geenszins een penaal karakter. De geldboete is in alle gevallen begrensd tot een maximum dat, wanneer voor eenzelfde overtreding zowel een strafrechtelijke als een administratieve geldboete is voorzien, steeds onder het niveau van de strafrechtelijke boete blijft."

Allicht kan worden aanvaard dat de administratieve geldboete waarin de onderzochte bepaling voorziet, in sommige gevallen, in het bijzonder wanneer ze bedoeld is om toepassing te vinden op een bepaalde categorie van personen die een bijzondere band hebben met de overheden belast met de toepassing van het samenwerkingsakkoord - zoals de instanties erkend krachtens dit akkoord - en wanneer het bedrag ervan bovendien gering is, geen strafrechtelijk karakter vertoont. In andere gevallen echter moet de administratieve geldboete, inzonderheid wanneer ze toepasselijk is op verpakingsverantwoordelijken in

het algemeen en moeilijk te betwisten valt dat ze zowel een repressief als een preventief doel nastreeft, beschouwd worden als zijnde van strafrechtelijke aard, ongeacht het bedrag ervan ²².

Er moet evenwel rekening worden gehouden met de recente ontwikkeling van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die, zonder weliswaar de hierboven genoemde beginselen fundamenteel ter discussie te stellen, ertoe neigt te veronderstellen dat sommige zaken die in de zin van het voornoemde artikel 6 als strafzaken worden gekwalificeerd, mogelijk geen deel uitmaken van de "harde kern van het strafrecht", met dien verstande dat de garanties die het strafrechtelijke luik van artikel 6 biedt, niet noodzakelijk dienovereenkomstig toepassing vinden in al hun strengheid ²³.

²²Zie in soortgelijke zin bijvoorbeeld advies 23.417/2, op 18 januari 1995 verstrekt over het voorontwerp dat geworden is de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur (*Gedr. St. Parl. BHG*, 1994-1995, nr. A-368/1, blz. 47 en 48).

²³Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Grote Kamer, *Jussila t. Finland*, 23 november 2006, punt 43. Het Hof stelt daarin onder meer :

"[...] S'il faut garder à l'esprit que les procédures pénales, qui ont pour objet la détermination de la responsabilité pénale et l'imposition de mesures à caractère répressif et dissuasif, revêtent une certaine gravité, il va de soi que certaines d'entre elles ne comportent aucun caractère infamant pour ceux qu'elles visent et que les «accusations en matière pénale» n'ont pas toutes le même poids. De surcroît, en adoptant une interprétation autonome de la notion d'«accusation en matière pénale» par application des critères *Engel*, les organes de la Convention ont jeté les bases d'une extension progressive de l'application du volet pénal de l'article 6 à des domaines qui ne relèvent pas formellement des catégories traditionnelles du droit pénal, telles que les contraventions administratives (*Öztürk c. Allemagne*), les punitions pour manquement à la discipline pénitentiaire (*Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 juin 1984, série A n° 80), les infractions douanières (*Salabiaku c. France*, arrêt du 7 octobre 1988, série A n° 141-A), les sanctions pécuniaires infligées pour violation du droit de la concurrence (*Société*

Nochtans mag, los van de vraag of de administratieve sancties waarin het samenwerkingsakkoord voorziet al dan niet kunnen worden beschouwd als deel uitmakend van de "harde kern van het strafrecht" in de zin van deze jurisprudentie, een eventuele afzwakking van de garanties ontleend aan artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens er niet toe leiden dat de garanties die verderop zullen worden besproken niet in acht hoeven te worden genomen.

27. Artikel 34 moet worden herzien, opdat een aantal bepalingen met betrekking tot de procedure worden verduidelijkt :

a) In paragraaf 2, eerste zin, moet worden bepaald vanaf wanneer de aldaar gestelde termijn van zes maanden begint te lopen.

b) Paragraaf 4 schrijft voor dat de beslissing betekend wordt "bij ter post aangetekende brief of bij deurwaardersexploot binnen een termijn van vier weken na het nemen van de beslissing".

Overeenkomstig artikel 32 van het Gerechtelijk Wetboek wordt het begrip "betekening" echter uitsluitend gebruikt voor deurwaardersexploten, terwijl voor poststukken de term "kennisgeving" moet worden gebruikt.

Diezelfde bepaling verbindt geen enkele sanctie aan de overschrijding van de termijn van vier weken.

Stenuit c. France, arrêt du 27 février 1992, série A n/ 232-A) et les amendes infligées par des juridictions financières (*Guisset c. France*, n/ 33933/96, CEDH 2000-IX). Les majorations d'impôt ne faisant pas partie du noyau dur du droit pénal, les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6 ne doivent pas nécessairement s'appliquer dans toute leur rigueur (voir les arrêts *Bendenoun et Janosevic*, [23 juillet 2002], § 46 et § 81 respectivement, dans lesquels la Cour a jugé que des autorités administratives ou des organes non judiciaires statuant en premier ressort pouvaient infliger des sanctions pénales sans enfreindre l'article 6 § 1, et, *a contrario*, l'arrêt *Findlay c. Royaume-Uni*, précité)".

.../...

Teneinde problemen met betrekking tot de berekening van termijnen te voorkomen, lijkt het bovendien verkieslijk de termijn vast te stellen op één maand ²⁴ te rekenen van de datum van de beslissing.

c) Paragraaf 7 van de Franse versie voorziet in de mogelijkheid van "appel" (in de Nederlandse versie weergegeven door het woord "beroep") bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel tegen een beslissing van de leden van het permanent secretariaat.

Technisch gezien betreft het geen "appel" (een term die overeenstemt met "hoger beroep"), maar een beroep in de ruime zin en in eerste aanleg, zodat de term "recours" moet worden gehanteerd.

Vermits het een burgerrechtelijke procedure betreft, moet worden gepreciseerd dat het beroep op basis van de artikelen 1034*bis* en volgende van het Gerechtelijk Wetboek wordt ingesteld bij verzoekschrift op tegenspraak.

d) De derde zin van paragraaf 7 luidt als volgt :

"De termijn voor het beroep bedraagt drie maanden, die ingaan de dag na de betekening van de beslissing."

Aangezien een sanctie moet worden gesteld op het overschrijden van de termijn en tevens rekening houdend met de voorgaande opmerkingen, moet deze zin als volgt worden vervangen :

"De termijn voor het instellen van het beroep bedraagt drie maanden te rekenen van de betekening of de kennisgeving van de beslissing. Deze termijn wordt voorgeschreven op straffe van verval".

In zoverre de artikelen 52, 53*bis* en 54 van het Gerechtelijk Wetboek toepasselijk zijn, hoeft geen enkele nadere precisering te worden gegeven in verband met het tijdstip waarop die termijn begint te lopen.

²⁴ Zie artikel 54 van het Gerechtelijk Wetboek.

28. Paragraaf 7 stelt dat het beroep, dat de persoon die een sanctie heeft opgelopen volgens deze bepaling kan instellen, de aangevochten beslissing niet schorst.

Weliswaar vereist de huidige rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkbaar niet meer dat voor het geheel van de strafrechtelijke tenlasteleggingen in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag het krachtens diezelfde bepaling vereiste rechterlijke beroep van rechtswege een schorsing meebrengt, maar zulks neemt niet weg dat de Staten tijdens de duur van de daaropvolgende gerechtelijke procedure alleen binnen redelijke perken en met inachtneming van een billijk evenwicht tussen de in het geding zijnde belangen kunnen besluiten tot de voorlopige tenuitvoerlegging van een maatregel van strafrechtelijke aard²⁵.

²⁵In arrest EHRM in zake Janosevic t. Zweden, punt 106, lezen we :

"La Cour constate que ni l'article 6 ni d'ailleurs aucune autre disposition de la Convention ne peuvent passer pour exclure en principe que des mesures d'exécution soient prises avant que des décisions relatives à des majorations d'impôt ne soient devenues définitives. De plus, on trouve dans la législation d'autres États contractants des dispositions autorisant une prompte exécution de certaines sanctions pénales. Cependant, considérant qu'une exécution rapide de majorations d'impôt peut entraîner des conséquences graves pour la personne concernée et l'entraver dans sa défense lors de la procédure en justice ultérieure, les États sont tenus de ne recourir à pareille exécution que dans des limites raisonnables ménageant un juste équilibre entre les intérêts en jeu, de la même manière que les présomptions jouent en droit pénal. Cela est particulièrement important dans des affaires telles que l'espèce, où les mesures d'exécution ont été prises à partir de décisions de l'administration fiscale, c'est-à-dire avant qu'un tribunal n'ait décidé s'il y avait lieu de payer les majorations en question".

Eveneens dient de beschikking in zake Paulow t. Finland d.d. 16 februari 2006 te worden genoemd, in verband met belastingverhogingen, die de volgende overweging bevat:

"The Court notes that while neither Article 6 nor, indeed, any other provision of the Convention can be seen as excluding, in principle, enforcement measures being taken before decisions on tax surcharges have become final, States are required to confine such enforcement

Artikel 34, § 7, moet worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen. Een regeling kan worden overwogen waarbij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel gemachtigd wordt de tenuitvoerlegging te schorsen van een beslissing tot het opleggen van een geldboete waartegen het beroep is gericht, indien de tenuitvoerlegging van die beslissing ernstige gevolgen kan hebben voor de betrokkene.

29. Het samenwerkingsakkoord moet bovendien worden aangevuld, rekening houdend :

a) enerzijds met het feit dat wanneer een gedrag nu eens tot een administratieve geldboete aanleiding kan geven, en dan weer tot een sanctie uitgesproken door een strafrechtbank, zoals het geval is in het onderhavige samenwerkingsakkoord, en voor de tenuitvoerlegging van deze tweede sanctie de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek niet is uitgesloten, uit het grondwettelijke beginsel van gelijkheid voor de wet volgt dat de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete, deze boete in beginsel moet kunnen verlagen tot onder het wettelijke minimum, indien verzachtende omstandigheden voorhanden zijn ²⁶.

b) anderzijds met het feit dat, daar een strafrechtelijk bestel wordt goedgekeurd dat tot gevolg heeft dat opschorting van tenuitvoerlegging van straffen kan worden toegepast op personen die vóór de strafrechter worden vervolgd, indien een identieke maatregel niet kan worden toegepast op personen die een jurisdictioneel beroep

within reasonable limits that strike a fair balance between the interests involved".

²⁶Zie hieromtrent inzonderheid advies 38.345/4, op 25 mei 2005 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden het decreet van het Waals Gewest van 20 juli 2005 tot wijziging van de Waalse huisvestingscode (*Gedr. Stuk* Parl. wall., 2004-2005, nr. 165/1, blz. 31 en 32) en de arresten van het Grondwettelijk Hof die in het laatstgenoemde advies worden vermeld, alsmede advies 43.509/4, op 20 november 2007 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden het decreet van het Waals Gewest van 5 juni 2008 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de beteugeling van milieuovertredingen en de herstelmaatregelen inzake leefmilieu (*Gedr. St.*, Parl. wall., 2007-2008, nr. 771/1, blz. 60).

instellen tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete, zulks niet bestaanbaar is met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid voor de wet ²⁷.

Artikel 36

30. Het eerste lid bepaalt :

"Dit samenwerkingsakkoord [...] vervangt vanaf zijn inwerkingtreding het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval."

Het zou verkieslijk zijn deze bepaling aldus op te stellen dat ze voorziet in de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996, wat in een afzonderlijk artikel moet worden geregeld.

²⁷Ibidem.

Wat de voorontwerpen van decreten en ordonnantie betreft

31. De formule die in artikel 2, eerste zin, van elk van de voorontwerpen van decreten en van ordonnantie wordt gehanteerd met het oog op de instemming met dat akkoord, is niet in overeenstemming met de wetgevingstechnische gebruiken ter zake.

De eerste zin moet als volgt worden geredigeerd :

"Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van ..." ²⁸.

32. In artikel 2, tweede zin, van de voorontwerpen van decreten en van ordonnantie staat te lezen dat de bepalingen van het samenwerkingsakkoord "rechtstreeks toepasselijk" zijn en "kracht van decreet [of ordonnantie]" hebben in het desbetreffende gewest.

Naast het feit dat reeds uit artikel 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord volgt dat dit akkoord rechtstreeks toepasselijk is, hoort die bepaling niet thuis in een tekst van wetgevende aard die instemming verleent met een samenwerkingsakkoord, vermits de uitwerking en de draagwijdte van dat akkoord volgen uit de strekking zelf ervan, doch niet uit de kwalificatie die de wetgever eraan verleent.

Voorts is de vermelding dat het samenwerkingsakkoord kracht van decreet of van ordonnantie heeft, overbodig aangezien dit gevolg voortvloeit uit de wetgevende tekst zelf.

De tweede zinsnede van artikel 2 van de voorontwerpen van decreet en van ordonnantie moet bijgevolg vervallen.

²⁸Zie de *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, loc. cit., punt 210 tot 210.2, formule F-4-1-5.

33. Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, 2/, van het besluit van de Waalse Regering van 17 juli 1997 betreffende de administratieve en begrotingscontrole is voor het voorontwerp van decreet van het Waals Gewest het akkoord vereist van de Minister van Begroting.

Uit het door het Waals Gewest bezorgde dossier blijkt niet dat deze vereiste in het onderhavige geval is vervuld.

De Waalse Regering moet ervoor zorgen dat aan deze vereiste wordt voldaan.

De verenigde kamers waren samengesteld uit :

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	E. BREWAEYS,	
	M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. de LEVAL,	
Mevrouwen	C. GIGOT,	griffiers.
	G. VERBERCKMOES,	

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT en B. JADOT, eerste auditeurs-afdelingshoofden.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN