

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 48.725/3  
VAN 28 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 10 september 2010 door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten van 3 december 2009 betreffende de uitvoering van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond <sup>(1)</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

\*

\*      \*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals in het opschrift is vermeld, strekt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 3 december 2009 tussen de federale Staat en de gewesten betreffende de uitvoering van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996.

### ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

3. In advies 48.377/VR van 6 juli 2010 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "portant approbation de l'Accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions concernant la mise en oeuvre de la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, signée à Strasbourg le 9 septembre 1996", hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State de inhoud van het samenwerkingsakkoord onderzocht.

De gemachtigde in het voorliggende dossier heeft verklaard dat zij zich akkoord kan verklaren met de toelichtingen die destijds door haar collega van het Waalse Gewest zijn gegeven.

---

<sup>(1)</sup> Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder rechtsgrond verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

In die omstandigheden kunnen de opmerkingen van de verenigde kamers in advies 48.377/VR zonder meer herhaald worden:

(Vertaling)

"Artikelen 1, 3 en 4

In artikel 3 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de «gewestelijke overheid» zich ertoe verplicht een aantal taken te verrichten, waarbij de «gewestelijke overheid» in artikel 1, 2/, gedefinieerd wordt als «naargelang de materie de Ministers bevoegd voor leefmilieu, waterbeleid, openbare werken en vervoer over de binnenwateren».

Bij artikel 4 van het samenwerkingsakkoord worden op dezelfde wijze taken toevertrouwd aan de federale overheid, waarbij die overheid in artikel 1, 1/, gedefinieerd wordt als «naargelang de materie de Ministers bevoegd voor buitenlandse zaken en voor het vervoer over de binnenwateren».

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft, kunnen samenwerkingsakkoorden delegaties aan ministers bevatten op voorwaarde dat die delegaties beperkt blijven tot aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard<sup>(2)</sup>.

Voor zover de taken waarin de artikelen 3 en 4 voorzien niet beperkt zijn tot zulke aangelegenheden, zullen ze dan ook vervuld moeten worden met naleving van de grondwettelijke en wettelijke regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht en de uitoefening ervan. Dat wil zeggen dat in dat opzicht andere organen dan de bevoegde ministers de noodzakelijke maatregelen zullen moeten treffen.

Artikel 3

1. In artikel 3, 3/, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de gewestelijke overheid dient te voorzien in een uniforme procedure voor het bunkeren van gasolie.

Op de vraag wat de reikwijdte van het begrip «uniforme procedure» is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

---

<sup>(2)</sup> Voetnoot 1 uit het geciteerde advies 48.377/VR: Zie, inzonderheid, advies 45.626/AG dat op 13 januari 2009 uitgebracht is over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à la mise en place du régime de paiement unique, fait à Bruxelles le ... 2008".

«Het gaat om de invoering van een uniforme procedure op internationaal vlak. De procedure is op dat niveau vastgesteld en de verdragsluitende partijen dienen erop toe te zien dat die procedure wordt nageleefd op hun nationaal niveau. Het betreft dus de uitvoering van hetgeen bepaald wordt in het verdrag zelf. In het kader daarvan heeft de Conferentie van Verdragsluitende partijen de beslissing genomen om de bepalingen van deel A van de uitvoeringsregeling, zoals deze opgenomen is in bijlage 2 van het verdrag, te wijzigen om aldus de bestanddelen van die procedure op een meer gedetailleerde wijze te definiëren. (...)»

Die toelichting zou in de bespreking van de voorliggende bepaling opgenomen moeten worden.

2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3, 10/, alsook voor het begrip «algemene regeling» dat voorkomt in artikel 3, 1/, van het samenwerkingsakkoord, welke bepaling in onderlinge samenhang moet worden gelezen met artikel 5, § 2, betreffende het uniforme financieringssysteem voor de inname en verwijdering van olie- en vethoudend afval.

#### Artikel 7

In artikel 7 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat dit akkoord «in werking (treedt) op 1 november 2009».

Hoewel aanvaard kan worden dat de instemming met een samenwerkingsakkoord terugwerkt, is zulks alleen mogelijk op voorwaarde dat voldaan is aan de algemene voorwaarden waaronder terugwerking van wetsbepalingen aanvaardbaar is <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Voetnoot 2 uit het geciteerde advies 48.377/VR: Zie inzonderheid advies 42.375-377/AG, uitgebracht op 20 maart 2007 over drie voorontwerpen van decreet (van het Waalse Gewest) die geleid hebben tot:

- het decreet van het Waalse Gewest van 12 juli 2007 "portant approbation du protocole n° 1 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées" (42.375/AG) (Parl.St. W. Parl. 2006-07, nr. 607, 39-46);
- het decreet van het Waalse Gewest van 12 juli 2007 "portant approbation du protocole n° 2 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées" (42.376/AG) (Parl.St. W. Parl. 2006-07, nr. 608, 52);
- het decreet van het Waalse Gewest van 12 juli 2007 "portant approbation du protocole n° 3 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées" (42.377/AG) (Parl.St. W. Parl. 2006-07, nr. 609, 32).

Zoals het Grondwettelijk Hof <sup>(4)</sup> en de afdeling Wetgeving van de Raad van State er reeds bij verschillende gelegenheden hebben op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten, decreten en ordonnanties een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Steeds volgens het Grondwettelijk Hof is terugwerking van wetten en decreten alleen dan verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Als daarenboven blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever of de decreetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

Op een vraag aangaande de keuze van 1 november 2009 als datum, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

«La date de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération correspond en effet à l'entrée en vigueur de la convention sur le plan international.

Diverses mesures ont dû déjà être prises pour assurer son exécution et remplir les engagements pris par la Belgique:

- le SPF Affaires Étrangères a déjà versé des moyens financiers fin 2009 pour financer le fonctionnement de l'Instance Internationale de Péréquation et de Coordination qui est l'organisme chargé de préparer le système électronique de paiement de la rétribution d'élimination;
- l'ITB (désignée comme Institution nationale) a également entamé en 2009 des activités en vue de préparer l'exécution de la convention.

L'accord de coopération doit donc couvrir cette période d'activités».

De aldus verantwoorde terugwerking die de instemming met het samenwerkingsakkoord door de onderscheiden betrokken wetgevers met zich zal brengen, lijkt aanvaardbaar.

Die inlichtingen dienen evenwel in de memorie van toelichting te worden opgenomen om de wetgever in staat te stellen zijn instemming met die terugwerkende kracht met volle kennis van zaken te verlenen."

-----

---

<sup>(4)</sup> Voetnoot 3 uit het geciteerde advies 48.377/VR: Zie bijvoorbeeld de volgende arresten: nr. 6/2010, 4 februari 2010, B.8.1; nr. 31/2010, 30 maart 2010, B.7; nr. 34/2010, 22 april 2010, B.5.1; nr. 44/2010, 29 april 2010, B.6; nr. 49/2010, 29 april 2010, B.7; nr. 55/2010, 12 mei 2010, B.8.1.

De kamer was samengesteld uit

|          |                   |                      |
|----------|-------------------|----------------------|
| de Heren | P. LEMMENS,       | kamervoorzitter,     |
|          | J. SMETS,         |                      |
|          | B. SEUTIN,        | staatsraden,         |
|          | H. COUSY,         | assessoren van de    |
|          | J. VELAERS,       | afdeling Wetgeving,  |
| Mevrouw  | M. VERSCHRAEGHEN, | toegevoegd griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS