



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.717/VR

van 27 juli 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen
de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie
van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van
afvalstoffen’

Op 12 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 3 juli 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, Wim GEURTS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 85bis.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING

Het voorontwerp dat om advies voorgelegd is, strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen’ (hierna: het samenwerkingsakkoord).

Het samenwerkingsakkoord heeft naar luid van artikel 1, § 1, ervan tot doel het beleid op het gebied van de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen in het algemeen, en in het bijzonder het toezicht en de controle op de afvaloverbrengingen op het Belgisch grondgebied, zoals gedefinieerd in artikel 2, 34, van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 ‘betreffende de overbrenging van afvalstoffen’, overeenkomstig artikel 6, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: de BWHI), te coördineren, rekening houdend met de respectieve bevoegdheden van de federale overheidsdiensten Financiën (douane en accijnzen) en Binnenlandse Zaken (politie) en van de gewestelijke bevoegde overheden.

In de hoofdstukken 2 en 3 wordt de rol van de douane en van de politie omschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten afspraken in verband met de controles op de overbrenging van afvalstoffen en in verband met de opleiding en de wederzijdse ondersteuning. Vervolgens regelt hoofdstuk 6 de uitwisseling van informatie, waarna in hoofdstuk 7 de bevoegde autoriteit van doorvoer wordt aangewezen en vastgesteld wordt welke regels zullen gelden. Hoofdstuk 8 betreft de financiële waarborg bedoeld in artikel 6 van verordening (EG) nr. 1013/2006 en de administratieve kosten voor “kennisgevingsdossiers”. Hoofdstuk 9 betreft de formele samenwerking met derde partijen en in hoofdstuk 10 wordt een coördinatiegroep opgericht met het oog op een regelmatig overleg over de coördinatie van het handhavingsbeleid inzake grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen. Hoofdstuk 11 ten slotte bevat de slotbepalingen.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

Het samenwerkingsakkoord is bedoeld om in de plaats te komen van het samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 ‘tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen’, dat wordt opgeheven (artikel 14, § 1).¹ Het treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand na de publicatie in het Belgisch Staatsblad van de laatste instemmingsakte van de partijen. Het akkoord wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad door de diensten van de eerste minister, op aanvraag van de partij waarvan de wetgever als laatste zijn instemming met het akkoord heeft gegeven (artikel 14, § 2).

BEVOEGDHEID

Luidens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de BWHI zijn de gewesten wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, bevoegd voor het afvalstoffenbeleid.

Luidens artikel 6, § 5, van de BWHI bepalen de federale overheid en de betrokken gewestregeringen in overleg de wijze waarop het beleid inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen wordt gecoördineerd.

Artikel 92bis, § 3, f), van de BWHI bepaalt dat de federale overheid en de gewesten in ieder geval een samenwerkingsakkoord sluiten voor de aanwijzing van een bevoegde overheid inzake de doorvoer van afvalstoffen in het kader van de Europese verplichtingen.

Die verschillende bepalingen zijn een gevolg van de wijzigingen aangebracht bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

De memorie van toelichting bij artikel 14 van die bijzondere wet² bepaalt:

“Dit voorstel van bijzondere wet regionaliseert nu ook de handhaving op de doorvoer van afvalstoffen, met inbegrip van de vergunningverlening voor de doorvoer van afvalstoffen overeenkomstig verordening (EG) nr. 1013/2006.

Dit voorstel van bijzondere wet heeft geen betrekking op het radioactief afval dat tot de bevoegdheid van de federale overheid blijft behoren op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Er werd reeds een Samenwerkingsakkoord gesloten op 26 oktober 1994 tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen. Dit Samenwerkingsakkoord zal bijgevolg worden geactualiseerd in het licht van deze bevoegdheidsoverdracht, en zal meer in het bijzonder

¹ Er dient op gewezen te worden dat een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 20 mei 2011 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen’ geleid heeft tot advies 50.223/VR, dat op 27 september 2011 uitgebracht is. Dat samenwerkingsakkoord was eveneens bedoeld om in de plaats te komen van het samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994. Dat voorontwerp is evenwel niet in het federaal parlement ingediend. Evenmin is in die tijd enige andere instemmingsakte voor advies voorgelegd.

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 80. <http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83890193>

moeten bepalen hoe de gewesten — in uitvoering van artikel 53 van de verordening (EG) nr. 1013/2006 — de bevoegde overheid voor de doorvoer van afvalstoffen zullen aanwijzen. Ze zullen zich daarbij kunnen laten inspireren door het voorbeeld van de Interregionale Verpakkingscommissie, opgericht door het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval. Het sluiten van dit Samenwerkingsakkoord wordt verplicht. Artikel 92*bis*, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt daartoe aangevuld (zie artikel 42, 2°).

In dat verband zullen de gewesten en de federale overheid rekening houden met de federale bevoegdheden inzake douane en politie.”

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Hoofdstuk 6, met als opschrift “Uitwisseling van informatie”, regelt de uitwisseling van gegevens met het oog op een doeltreffende controle op de overbrengingen van afvalstoffen waarbij alle gegevens betreffende de (afschriften van) kennisgevingen en de toestemmingen die ze geven krachtens de titels II, IV, V en VI van verordening (EG) nr. 1013/2006, alsook betreffende de beslissingen die ze treffen in verband met die kennisgevingen, voor zover deze gegevens voorkomen op de kennisgevings- en vervoersdocumenten bedoeld in deze verordening in een gegevensbank worden ingevoerd. Verder wordt de toegankelijkheid van die gegevens geregeld en de mogelijke elektronische gegevensuitwisseling met buitenlandse bevoegde overheden.

De informatie opgenomen in het kennisgevingsdocument is vastgelegd in bijlage IA bij verordening (EG) nr. 1013/2006 en deze in het vervoerdocument is vastgelegd in bijlage IB bij die verordening. Daaruit blijkt dat deze gegevens ook betrekking hebben op persoonsgegevens.

Bij artikel 36, lid 4, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)³, wordt vereist dat de lidstaten de toezichthoudende autoriteit raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Aangezien de AVG op 25 mei 2018 in werking is getreden, zal het ontwerp alsnog aan de toezichthoudende autoriteit moeten worden voorgelegd.⁴

De gemachtigde heeft laten weten dat deze kennisgeving niet heeft plaatsgevonden.

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’.

⁴ Ook de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ is op 25 mei 2018 in werking getreden.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De afdeling Wetgeving heeft onlangs advies uitgebracht over verscheidene voorontwerpen van wetgevende teksten waarbij ingestemd werd met een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

Het gaat om de adviezen 63.373/VR/1-4, 63.399/VR/1-4, 63.404/VR/1-4 en 63.541/VR/1-4, die op 14 juni 2018 uitgebracht zijn over:

1° een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 20 maart 2018 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’;

2° een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’;

3° een voorontwerp van decreet van de Vlaamse overheid ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’;

4° een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’.

2. In die adviezen heeft de afdeling Wetgeving twee fundamentele opmerkingen gemaakt.

2.1. Allereerst heeft de afdeling Wetgeving herinnerd aan het legaliteitsbeginsel dat vervat is in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de BWHI.

Zo heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“3.4. Uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld zijn, of de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of de Belgen individueel zouden kunnen binden, pas uitwerking kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich

nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het akkoord zelf alle regels die de partijen binden moet vermelden, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de in voorkomend geval bij het akkoord opgerichte organen zouden aannemen, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen.⁵

3.5. Rekening houdend met het vereiste dat aldus voortvloeit uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de bijzondere wetgever bij de Zesde Staatshervorming beslist om te voorzien in flexibelere samenwerkingsinstrumenten, zoals de gezamenlijke decreten en de gezamenlijke besluiten, die thans zijn opgenomen in artikel 92bis/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, of zoals de mogelijkheid om voor de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 – te weten die waaraan de wetgever instemming heeft verleend – erin te voorzien dat de uitvoering ervan zal geschieden bij uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gelden zonder dat instemming bij wet of decreet vereist is, een mogelijkheid waarin voorzien is bij het nieuwe derde lid van het voornoemde artikel 92bis, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014.

De opzet zelf van artikel 92bis, § 1, tweede lid, laat evenwel niet toe dat het vereiste van de instemming van de wetgever, daar waar deze instemming verplicht is, uitgehold wordt of daar in grote mate aan wordt voorbijgegaan als gevolg van de mogelijkheid om thans gebruik te maken van uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

Zo kunnen het tweede en het derde lid van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 logischerwijze alleen begrepen worden en met elkaar samengaan wanneer in het type samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de wetgever vereist is, de essentiële regels worden vastgesteld van de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt; in de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden worden dan alleen de minder essentiële of technische aspecten geregeld.

Anders gezegd, artikel 92bis, § 1, tweede lid, bevat op zich een legaliteitsbeginsel met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden die krachtens het tweede lid ervan de instemming behoeven van de wetgever.

Dat beginsel geldt des te meer wanneer de bij het samenwerkingsakkoord regelde aangelegenheid verband houdt met aangelegenheden die voorbehouden zijn aan de wetgever, zoals bijvoorbeeld de oprichting van gemeenschappelijke instellingen van openbaar nut, die valt onder artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.⁶⁻⁷ Hetzelfde geldt wanneer, zoals *in casu*, het samenwerkingsakkoord

⁵ Voetnoot 2 van de geciteerde adviezen: Adv.RvS 49.218/VR van 1 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 7 juni 2012 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’enregistrement, l’évaluation et l’autorisation des substances chimiques, ainsi qu’aux restrictions applicables à ces substances (REACH)’, *Parl.St. W.Parl.* 2011-12, nr. 589/1.

⁶ Voetnoot 3 van de geciteerde adviezen: Zie bijvoorbeeld, in die zin, vóór de Zesde Staatshervorming, advies 45.023/2/V, op 8 september 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 januari 2009 ‘houdende instemming met het kadersamenwerkingsakkoord betreffende de alternerende vorming, gesloten te Brussel op 24 oktober 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie’ (*Parl.St. Fr.Parl.*, 2008-09, nr. 615/1), advies 50.243/2, op 26 september 2011 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 december 2011 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest tot

betrekking heeft op het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dat gewaarborgd is bij artikel 23 van de Grondwet, en op het eigendomsrecht, dat gewaarborgd is bij artikel 16 van de Grondwet.

Bijgevolg kan bij het voorliggende akkoord het gebruik van uitvoerende samenwerkingsakkoorden alleen toegestaan worden op voorwaarde dat in dat akkoord zelf de essentiële aspecten vastgelegd worden aangaande de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt.”

2.2. In die voormelde adviezen heeft de afdeling Wetgeving er eveneens op gewezen dat niet aanvaard kon worden dat aan bepaalde organen regelgevende bevoegdheden toegekend werden bij het samenwerkingsakkoord dat toen voorlag.

Zo heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“4.1. Bij talrijke bepalingen van het samenwerkingsakkoord wordt een bevoegdheid tot ‘het nemen van een beslissing’ verleend aan het Nationaal Comité voor de invasieve uitheemse soorten, aan de Nationaal Wetenschappelijke Raad voor de invasieve uitheemse soorten en aan het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten.

Hoewel luidens het voorliggende akkoord sommige beslissingen of voorstellen van die instellingen goedgekeurd moeten worden door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu of over die beslissingen of voorstellen een beslissing moet worden genomen door die Conferentie,⁸ is dat niet het geval voor de bevoegdheden die bij andere bepalingen aan die instellingen verleend worden en die hierna worden opgesomd.

(...)

4.2. Hoewel zulks niet altijd eenvoudig vast te stellen is, komen de beslissingsbevoegdheden die aldus verleend worden aan die instellingen, die geen rechtspersoonlijkheid hebben, over als individuele beslissingsbevoegdheden,⁹ of lijken ze te vallen onder de uitoefening van een regelgevende bevoegdheid.¹⁰⁻¹¹

oprichting van een ‘Ecole d’Administration publique’ (School voor Overheidsbestuur) die gemeenschappelijk is voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (*Parl.St. Fr.Parl.*, 2011-12, nr. 281/1) en advies 50.244/2, op 26 september 2011 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 26 januari 2012 ‘tot goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst gesloten op 10 november 2011 tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest tot oprichting van een gemeenschappelijke ‘Ecole d’administration publique’ (Bestuursschool) voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (*Parl.St. W.Parl.* 2011-12, nr. 516/1).

⁷ Voetnoot 4 van de geciteerde adviezen: Zie bijvoorbeeld ná de Zesde Staatshervorming, advies 60.720/VR/3-4, op 31 juli 2017 in verenigde kamers verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 12 oktober 2017 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid’ (*Parl.St. W.Parl.* 2016-17, nr. 862/1).

⁸ Voetnoot 5 van de geciteerde adviezen: Zie bijvoorbeeld artikel 21 van het akkoord, alsook artikel 24, § 3.

⁹ Voetnoot 7 van de geciteerde adviezen: Bijvoorbeeld de bevoegdheden inzake vergunningen die bij de artikelen 28, 29 en 31 aan het Comité worden verleend.

¹⁰ Voetnoot 8 van de geciteerde adviezen: Bijvoorbeeld artikel 7, § 2, 5°, dat bepaalt dat het National Comité een beslissing neemt “over de uitroeingsmaatregelen, de controlemaatregelen of de indammingsmaatregelen die moeten genomen worden voor de wijd verspreide soorten wanneer meer dan een partij betrokken is”.

Wat evenwel het verlenen van regelgevende bevoegdheden betreft, zijn de beginselen die voortvloeien uit de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en het beginsel van de eenheid van de verordenende macht binnen elke gemeenschap, niet verenigbaar met het toekennen van een regelgevende bevoegdheid aan de personeelsleden van een administratie, laat staan aan instellingen bestaande uit personeelsleden en derden die aan de volksvertegenwoordigers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen.¹² Hoewel *in casu* de aangelegenheid duidelijk wetenschappelijke aspecten inhoudt, verandert dat niets aan het feit dat de delegaties die bij het samenwerkingsakkoord worden verleend van dermate groot belang zijn ten aanzien van het eigendomsrecht en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, gewaarborgd bij de artikelen 16 en 23 van de Grondwet, dat er niet van uitgegaan kan worden dat die delegaties betrekking hebben op ‘maatregelen van louter bestuur’ of allemaal ‘in hoofdzaak technische maatregelen’ zijn.

Bijgevolg zijn de delegaties van regelgevende bevoegdheid die bij de hierboven aangehaalde bepalingen verleend worden aan de voornoemde instellingen niet aanvaardbaar en kunnen ze alleen toegekend worden aan één of meerdere politiek verantwoordelijke overheden.

Wat dat laatste punt betreft, zou de omstandigheid dat de Interministeriële Conferentie Leefmilieu zich moet (volgen[s] het voorliggende akkoord, zoals dat is gesteld) of zich zou moeten (als gevolg van de wijzigingen die ingevolge de voorgaande opmerkingen in het voorliggende akkoord zouden worden aangebracht) uitspreken over maatregelen van regelgevende strekking, dat probleem kunnen verhelpen.

Onder voorbehoud van de algemene opmerking hierboven met betrekking tot de uitvoerende samenwerkingsakkoorden, blijft het evenwel zo dat, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de maatregelen van regelgevende aard die voorzien in de uitvoering van een samenwerkingsakkoord waarmee de wetgever heeft ingestemd, aangenomen moeten worden middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord.”¹³

¹¹ Voetnoot 9 van de geciteerde adviezen: Bijvoorbeeld de bevoegdheden die bij artikel 26, § 2, aan het Nationaal Comité worden verleend (zie evenwel de bijzondere opmerking hierna over de artikelen 25 en 26 van het akkoord).

¹² Voetnoot 10 van de geciteerde adviezen: Zie bij wijze van voorbeeld, advies 51.988/2, op 26 september 2012 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 oktober 2012 ‘tot vaststelling van de procedure voor de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker’; zie eveneens advies 59.085/3, op 7 april 2016 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 juni 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de uitreiking van een kasticket door middel van een geregistreerd kassasysteem in de horecasector’.

¹³ Voetnoot 11 van de geciteerde adviezen: Zoals bepaald in artikel 32 van het akkoord in verband met het aannemen van de nationale lijst van invasieve uitheemse soorten, maar zoals dat niet wordt bepaald in de artikelen 33 en 34 in verband met de wijziging van diezelfde lijst.

3. In het licht van de beginselen waaraan in de voormelde adviezen aldus herinnerd is, geeft het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt en in verband waarmee niet betwist kan worden dat daarvoor, krachtens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de BWHI, de instemming van de wetgevers van de betrokken partijen vereist is, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

3.1. Aangezien het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet regelt, namelijk het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, geldt het legaliteitsbeginsel dat reeds op grond van het voormelde artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van toepassing is, des te meer.

Dat beginsel wordt tevens kracht bijgezet doordat het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt ertoe strekt nieuwe taken op te dragen aan de Interregionale Verpakkingscommissie, die bij het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’ opgericht is als een gemeenschappelijke instelling, bedoeld in artikel 92*bis* van de BWHI en rechtspersoonlijkheid bezit.¹⁴ Daaruit volgt dat artikel 9, tweede lid, van de BWHI op die commissie van toepassing is, zodat de wetgevers in kwestie (en bijgevolg in het samenwerkingsakkoord dat ter instemming aan hen voorgelegd is) de essentiële regels dienen te bepalen voor de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werkwijze van en het toezicht op die commissie.¹⁵

De essentiële regels die aan de basis liggen van de regeling waarop dit samenwerkingsakkoord betrekking heeft, te weten de regeling inzake de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen, dienen dan ook opgenomen te worden in het samenwerkingsakkoord zelf, en dat geldt eveneens voor de voormelde essentiële regels betreffende de Interregionale Verpakkingscommissie.

Mits naleving van die voorwaarde, dienen eventuele gezamenlijke uitvoeringsmaatregelen van verordenende aard die door het akkoord geveerd worden daarenboven in principe getroffen te worden door politiek verantwoordelijke overheden, namelijk door de Koning en de gewestregeringen, die deze gezamenlijke regels moeten vaststellen in de vorm van een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

¹⁴ Zie in dat verband artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’ en artikel 23 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’.

¹⁵ Zie, in die zin, advies 44.947/VR/V, 44.948/VR/V en 44.949/VR/V, dat op 19 augustus 2008 gegeven is over voorontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 19 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 71-99, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44947.pdf>), de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2008-09, nr. A-526/1, 74-90, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44948.pdf>), en het decreet van het Waalse Gewest van 5 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’ (*Parl.St.* W.Parl. 2008-09, nr. 876/1, 57-58, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44949.pdf>).

3.2. *In casu* houden talrijke bepalingen van het samenwerkingsakkoord een schending in van die beginselen.

Het is immers zo dat:

3.2.1. wat de coördinatiegroep betreft die bij artikel 12 van het akkoord opgericht wordt:¹⁶

1° die coördinatiegroep er bij artikel 12, § 3, mee belast wordt een huishoudelijk reglement op te stellen, waarin in het bijzonder de wijze van beslissen geregeld moet worden. Dat reglement wordt weliswaar ter goedkeuring voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie Leefmilieu, maar dat neemt niet weg dat de wijze van besluitvorming binnen de coördinatiegroep een fundamenteel element vormt van de regeling die ingevoerd wordt, dat bijgevolg in het voorliggend samenwerkingsakkoord zelf geregeld dient te worden. De niet-essentiële regels van de werking van de coördinatiegroep kunnen hunnerzijds het voorwerp uitmaken van een uitvoerend samenwerkingsakkoord of van een huishoudelijk reglement dat bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord goedgekeurd moet worden.

2° de coördinatiegroep er bij artikel 12, § 1, tweede lid, mee belast wordt “richtlijnen” te formuleren ter attentie van de doorvoerautoriteit, zoals bepaald in artikel 9, § 4, en artikel 10, §§ 2 tot 4, van het samenwerkingsakkoord.

Enerzijds wordt in artikel 9, § 4, bepaald dat de coördinatiegroep richtlijnen formuleert betreffende de taken die aan de Interregionale Verpakkingscommissie toevertrouwd worden, zoals die in de bijlage bij het akkoord opgenomen zijn, welke richtlijnen pas van toepassing zijn na bekrachtiging door het beslissingsorgaan van de Interregionale Verpakkingscommissie. In verband met dit punt dient erop gewezen te worden dat de voormelde richtlijnen volgens de bijlage bij het akkoord strekken tot regeling van (1°) de behandeling, door de commissie, van de kennisgevingen die betrekking hebben op de doorvoer van afvalstoffen over het Belgische grondgebied (bijlage, punt A.1), (2°) de toestemming in of het verzet tegen de kennisgeving in kwestie, met dien verstande dat die richtlijnen “in het bijzonder de toepassingswijze van de stilzwijgende toestemming specificeren en de gevallen waarin een stilzwijgende toestemming kan worden toegelaten” (bijlage, punt A.2), (3°) het beheer, de boekhouding en het innen van de administratieve kosten door de commissie (bijlage, punt A.5), (4°) het beheer van alle andere taken in verband met het onderzoek van de kennisgevingsdossiers (bijlage, punt A.8), (5°) het bewaren van de beschikbare informatie in elektronische vorm met betrekking tot de kennisgevingen en de opvolging van de transporten (bijlage, punt B.5) en (6°) het beheer van alle andere taken als bevoegde autoriteit van doorvoer (bijlage, punt B.10).

Anderzijds wordt in artikel 10, §§ 3 en 4, bepaald dat (1°) door de Interregionale Verpakkingscommissie, “met inachtneming van de richtlijnen bedoeld in artikel 9 § 4,” een elektronisch systeem voor geautomatiseerde datacommunicatie ter beschikking van de

¹⁶ Die coördinatiegroep bestaat uit personen die respectievelijk aangewezen worden door de federale ministers van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Financiën, door het College van procureurs-generaal, door de bevoegde ministers van de “bevoegde overheden” in de zin van artikel 1, § 2, van het samenwerkingsakkoord en door het beslissingsorgaan van de Interregionale Verpakkingscommissie.

kennisgevers en van de verwerkingsinstallaties gesteld dient te worden (artikel 10, § 3, tweede lid, eerste streepje, van het akkoord), (2°) “[d]e lijst en de omvang van [de] zeehavengebieden [...] opgesteld [worden] door een richtlijn bedoeld in artikel 9 § 4, met inachtneming van de toepasselijke maritieme regelgeving” (artikel 10, § 3, derde lid, van het akkoord), en (3°) wat de heffingen betreft, “[e]en richtlijn bedoeld in artikel 9 § 4 [...] [bepaalde] modaliteiten [voor de betaling van de heffing] nader [kan] bepalen en met name herinneringskosten [kan] berekenen op basis van de kosten en ongemakken die de betalingsachterstand met zich meebrengt” (artikel 10, § 4, eerste lid, van het akkoord).

In het licht van de beginselen die hiervoor in herinnering gebracht zijn, doen deze opdrachten van bevoegdheid in verscheidene opzichten problemen rijzen.

In verband met de richtlijnen die betrekking hebben op de taken die aan de Interregionale Verpakingscommissie opgedragen worden, dient opgemerkt te worden dat krachtens de artikelen 9, tweede lid, en 92bis, § 1, van de BWHI de essentiële regels met betrekking tot de taken die aldus aan die commissie toevertrouwd worden, opgenomen moeten worden in het samenwerkingsakkoord zelf waarmee de wetgevers dienen in te stemmen: wat meer in het bijzonder het beheer van alle andere taken als bevoegde autoriteit van doorvoer (bijlage, punt B.10), betreft, dienen de essentiële elementen ervan in het akkoord te staan; hetzelfde geldt voor de regeling inzake de beslissingen van de Interregionale Verpakingscommissie, zoals bedoeld in de bijlage, punten A.1 en A.2 van het akkoord.

Het samenwerkingsakkoord moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

Wat de overige delegaties van regelgevende bevoegdheid betreft, valt op te merken dat ze betrekking hebben op het bepalen van algemene en abstracte regels en niet op het nemen van individuele beslissingen. Zoals hiervoor opgemerkt is, zijn de beginselen die voortvloeien uit de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en het beginsel van de eenheid van de verordenende macht binnen elke gemeenschap, niet verenigbaar met het toekennen van een regelgevende bevoegdheid aan de personeelsleden van een administratie, laat staan aan instellingen bestaande uit personeelsleden en derden die aan de volksvertegenwoordigers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan dergelijke overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen, wat *in casu* niet het geval is, tenzij eventueel wat het elektronisch systeem voor geautomatiseerde datacommunicatie betreft, waarvan sprake is in artikel 10, § 3, tweede lid, eerste streepje, van het akkoord.

Het voorliggend samenwerkingsakkoord moet aldus herzien worden dat die regelingen niet door de coördinatiegroep vastgesteld worden, maar via uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

3.2.2. wat de Interregionale Verpakingscommissie betreft:

1° de richtlijnen van de coördinatiegroep krachtens artikel 9, § 4, van het akkoord pas van toepassing zijn wanneer ze door het beslissingsorgaan van de commissie bekrachtigd zijn: dit mechanisme impliceert dat de commissie aldus deelneemt aan de uitoefening van de

regelgevende bevoegdheden die aan de coördinatiegroep toegekend worden, hetgeen aanleiding geeft tot dezelfde opmerkingen als die welke hiervoor gemaakt zijn.

2° Artikel 10, § 3, zesde lid, van het akkoord luidt als volgt:

“Op voorstel van de Coördinatiegroep bedoeld in artikel 12, kan het Beslissingsorgaan van de Interregionale Verpakingscommissie, via een gemotiveerde beslissing, aangenomen met inachtneming van artikel 24 van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 en voor een beperkte duur van maximum 2 jaar, afwijken van de bedragen van de heffing bedoeld in deze paragraaf, voor het type dossiers dat hij bepaalt en zonder het geïndexeerde basisbedrag bedoeld in het eerste lid te kunnen overschrijden. Deze beslissing wordt ter goedkeuring aan de gewestelijke regeringen voorgelegd. Ze wordt als goedgekeurd beschouwd indien geen enkele Gewestelijke regering er op gemotiveerde wijze bezwaar tegen aantekent binnen een maand na de kennisgeving die ze van de Interregionale Verpakingscommissie ontvangen heeft.”

De bevoegdheid die aldus, weliswaar binnen bepaalde perken, aan het beslissingsorgaan van de commissie opgedragen wordt, is van verordenende aard, aangezien ze betrekking heeft op “types”, en dus categorieën, van dossiers. De beslissing van de commissie dient weliswaar ter goedkeuring aan de gewestregeringen voorgelegd te worden, maar die regeringen zijn slechts bevoegd om die beslissing al dan niet¹⁷ goed te keuren, waarbij het stilzwijgen van de regering in kwestie als een akkoordbevinding geldt.

Een dergelijke regeling is onverenigbaar met de regels die gelden voor de uitoefening van de verordenende bevoegdheid in het Belgisch grondwettelijk recht.

De verordenende bevoegdheid in kwestie dient, in voorkomend geval na een advies van de commissie, toegekend te worden aan de regeringen, die deze bevoegdheid door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord moeten uitoefenen.

4. Kortom, het samenwerkingsakkoord dient in zijn geheel herzien te worden in het licht van de voorgaande opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

Artikel 5, § 6, van het akkoord luidt als volgt:

“De bevoegde overheden maken in het bijzonder afspraken over de wijze waarop vaststellingen dienen te gebeuren op grensoverschrijdende transporten die hun vertrek of bestemming in een ander gewest hebben, hoe deze vaststellingen overgemaakt worden aan de bevoegde overheid in het andere betrokken gewest, en hoe de opvolging van illegale grensoverschrijdende transporten die uit een ander gewest komen of daarnaartoe gaan dient te gebeuren.”

¹⁷ Het spreekt vanzelf dat in dat geval de weigering van goedkeuring van de regering gemotiveerd dient te worden.

Deze bepaling strekt er dus toe aan de “bevoegde overheden”, te weten verscheidene diensten van de gewestregeringen, de mogelijkheid te bieden of zelfs de verplichting op te leggen om “in het bijzonder afspraken te maken” over de manier waarop “vaststellingen dienen te gebeuren” en “deze vaststellingen overgemaakt [moeten] worden” en over de wijze waarop “de opvolging van illegale grensoverschrijdende transporten [...] dient te gebeuren”.

Een dergelijke bepaling kan alleen aanvaard worden indien de bevoegdheid die aldus aan de bevoegde overheden toegekend wordt uitsluitend betrekking heeft op louter praktische aspecten en hen niet in staat stelt om wet- of regelgeving tot stand te brengen of de bestaande wet- en regelgeving te wijzigen, daaruit delen weg te laten of daaraan delen toe te voegen.

Gelet op de zaak zelf waarop de aldus toegekende bevoegdheden betrekking hebben, lijkt het evenwel niet uitgesloten dat die bevoegdheden verband houden met meer dan alleen dergelijke louter praktische aspecten, maar betrekking hebben of betrekking kunnen hebben op het bepalen van algemene en abstracte regels, die, bovendien, verband houden met het vaststellen en de *follow-up* van strafbare feiten.

Als zulks het geval is, dienen de essentiële regels betreffende die aangelegenheden in het samenwerkingsakkoord zelf opgenomen te worden om de redenen die uiteengezet zijn in de algemene opmerking betreffende de delegaties van regelgevende bevoegdheid en de uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

Artikel 5, § 6, moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

Artikel 8

Deze bepaling luidt als volgt:

“De partijen bij dit akkoord verbinden zich ertoe deze gegevens niet voor andere doeleinden te gebruiken dan voor de finaliteit waarvoor ze verstrekt werden. Alle gegevens van commerciële of industriële aard zullen als vertrouwelijk worden behandeld.”

Artikel 8 van het samenwerkingsakkoord waarover de afdeling Wetgeving het advies 50.223/VR gegeven heeft, bevatte een identieke bepaling. De opmerking die in dat advies geformuleerd is, is ook relevant voor artikel 8 van het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt. Die opmerking luidt als volgt:

“Krachtens artikel 8, eerste zin, van het samenwerkingsakkoord verbinden de partijen zich ertoe de uitgewisselde gegevens niet voor andere doeleinden te gebruiken dan voor de finaliteit waarvoor ze verstrekt werden. Artikel 8, tweede zin, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat alle gegevens van commerciële of industriële aard vertrouwelijk worden behandeld.

In dat verband dient erop te worden gewezen dat de genoemde gegevens in de meeste, zo niet alle gevallen moeten worden beschouwd als gegevens die milieu-informatie betreffen in de zin van artikel 2, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende toegang tot

informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden' (Verdrag van Aarhus) en in de zin van artikel 2, 1, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 'inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad'. Zowel op grond van het Verdrag van Aarhus (artikel 4) als op grond van richtlijn 2003/4/EG (artikel 3) dient elke milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken, of die door hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op zijn verzoek en binnen de erin bepaalde termijn beschikbaar te worden gesteld zonder dat deze hiervoor een belang hoeft aan te voeren. De betrokken overheid heeft evenwel de mogelijkheid om te bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de openbaarmaking afbreuk doet aan bepaalde belangen die omschreven zijn in het Verdrag van Aarhus en in richtlijn 2003/4/EG.

Al wordt in artikel 4, lid 2, eerste alinea, d), van richtlijn 2003/4/EG de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie in de erin omschreven omstandigheden aangemerkt als een geval waarin een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, dient ook acht te worden geslagen op artikel 4, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn, dat luidt:

‘De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, onder a), d), f), g) en h), niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.’

De geciteerde bepaling is door het Hof van Justitie van de Europese Unie in die zin uitgelegd dat de daarin voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met de openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval dat aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, ook wanneer de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking criteria heeft vastgelegd die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken.¹⁸ Bovendien moet erop worden gewezen dat luidens artikel 4, lid 4, eerste alinea, d), van het Verdrag van Aarhus en artikel 4, lid 2, eerste alinea, d), van richtlijn 2003/4/EG de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie slechts kan worden ingeroepen om een ‘gewettigd economisch belang te beschermen’, en dat die uitzonderingsgrond krachtens artikel 4, lid 4, eerste alinea, d), van het Verdrag van Aarhus en artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG niet kan worden ingeroepen wanneer het verzoek om milieu-informatie betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

In het samenwerkingsakkoord wordt in het geheel niets bepaald omtrent de toegang tot milieu-informatie. Het samenwerkingsakkoord, en meer bepaald zijn artikel 8, mag in geen geval zo worden geïnterpreteerd dat het afbreuk zou doen aan de principes betreffende deze toegang die zijn neergelegd in het Verdrag van Aarhus of in richtlijn 2003/4/EG. De partijen bij het samenwerkingsakkoord dienen daarentegen na te gaan of het duidelijk is welke overheid of overheden in geval van informatie-uitwisseling een verzoek om milieu-informatie dienen te behandelen. Eventueel dient het

¹⁸ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: H.v.J. 16 december 2010, C-266/09, Stichting Natuur en Milieu.

samenwerkingsakkoord op dit vlak te worden aangevuld. Tevens verdient het aanbeveling, teneinde geen misverstanden te doen ontstaan, om de zeer algemene formulering van artikel 8 van het samenwerkingsakkoord te herzien in het licht van de hiervóór uiteengezette beginselen.”

Artikel 9

1. In paragraaf 1 wordt de Interregionale Verpakkingscommissie met ingang van 1 januari 2015 aangewezen als bevoegde autoriteit van doorvoer volgens de bepalingen van artikel 53 van verordening (EG) nr. 1013/2006.

De gemachtigde heeft hierbij de volgende toelichting gegeven:¹⁹

“Deze taken worden sinds 1 januari 2015 door de Interregionale Verpakkingscommissie uitgeoefend.

Zoals afgesproken tussen de partijen verzekert de Interregionale Verpakkingscommissie de behandeling van de doorvoerdossiers (zie Protocol van 15 mei 2014 tussen Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de overgangsmaatregelen voor de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het vlak van doorvoer afvalstoffen, het Koninklijk besluit van 19 december 2014 tot overdracht van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu naar de Waalse Regering en het Koninklijk besluit van 2 februari 2015 tot overdracht van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu naar de Vlaamse Regering).”

2. Volgens paragraaf 3 stellen de gewesten het nodige personeel en de middelen ter beschikking van de Interregionale Verpakkingscommissie, zodat deze haar rol als doorvoerautoriteit naar behoren kan uitvoeren. Deze personeelsleden worden opgenomen in het organogram van de Interregionale Verpakkingscommissie.

Terwijl in paragraaf 2, voor de verdeling van de middelen verwezen wordt naar artikel 25 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’, komt een dergelijke verwijzing niet voor in paragraaf 3.

Artikel 23 van dat samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 voorziet evenwel reeds in een regeling voor de terbeschikkingstelling door de gewesten van personeelsleden. Daarbij wordt in paragraaf 2 van dat artikel bepaald dat de leden van het Permanent Secretariaat die ter beschikking gesteld zijn door de Gewestelijke Regeringen, onderworpen blijven aan de statutaire bepalingen die op hen van toepassing zijn.

In casu ontbreekt een vergelijkbare bepaling voor de terbeschikkingstelling van de personeelsleden die bedoeld worden in het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt. Dat samenwerkingsakkoord dient bijgevolg op dit punt aangevuld te worden.

¹⁹ De contacten hebben plaatsgevonden met de gemachtigde van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Ze heeft laten weten dat haar antwoorden zijn overlegd met de andere partijen bij het akkoord.

Artikel 10

Artikel 10 van het samenwerkingsakkoord voorziet in een regeling naar luid waarvan een “heffing” (Nederlandse tekst) of een “redevance” (Franse tekst) verschuldigd is.

Uit de regeling die bij artikel 10 ingevoerd wordt, blijkt *prima facie* dat de onderscheiden bedragen die krachtens die bepaling betaald moeten worden meer lijken op een “retributie” (in het Frans “redevance”) dan op een “heffing” (in het Frans “prélèvement”). Volgens de bewoordingen van dit ontworpen dispositief hebben de voormelde bedragen immers volgens onderzoek op het eerste gezicht meer betrekking op kosten voor het beheer van het dossier door de overheid, dan op een belasting, hetgeen overigens in de lijn ligt van artikel 29 van verordening (EG) nr. 1013/2006.

In dat verband wordt er evenwel op gewezen dat de benaming “retributie” (in het Frans “redevance”) alleen gebruikt mag worden voor te verrichten betalingen als die betalingen daadwerkelijk de geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid verleent aan de retributieplichtige, individueel beschouwd, en er een redelijke verhouding bestaat tussen, enerzijds, de waarde van de verleende dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie.

De partijen bij dit samenwerkingsakkoord zouden dan ook beter moeten beargumenteren dat zulks *in casu* het geval is voor elk van de bedragen die verschuldigd zullen zijn krachtens artikel 10 van het samenwerkingsakkoord.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp dienen aangevuld te worden met de vermelding van de datum van het samenwerkingsakkoord, namelijk 22 mei 2018.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jacques JAUMOTTE