



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.179/VR
van 30 oktober 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de
Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en
financiering van de bodemsanering van tankstations en
gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden en tot wijziging van
het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering
en de bodembescherming’

Op 24 augustus 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 Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden en tot wijziging van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 4 oktober 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPs, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 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 85*bis*.

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. De uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations zijn momenteel geregeld bij een samenwerkingsakkoord dat de federale staat, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest hebben gesloten op 13 december 2002.

Toen de afdeling Wetgeving om advies is verzocht over de voorontwerpen van wet, van decreet en van ordonnantie houdende instemming met de versie van het samenwerkingsakkoord die is voorafgegaan aan de versie die uiteindelijk op 13 december 2002 is gesloten, heeft zij geoordeeld dat het haar voorgelegde akkoord niet in overeenstemming was met de regels inzake de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten.

Zo heeft de afdeling Wetgeving in advies 32.123/3, gegeven op 30 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 augustus 2003 waarbij instemming is verleend aan het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002,² het volgende gesteld:

“STREKKING VAN HET ONTWERP

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

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

Het Fonds heeft in hoofdzaak als opdracht, ‘in geval van sluiting, in naam en voor rekening van de exploitant, feitelijke gebruiker of eigenaar, de bodemsanering van de betrokken verontreinigde site of het verontreinigd terrein te bewerkstelligen en te financieren en, in geval van verderzetting van de uitbating van het tankstation, de bodemsanering van de betrokken verontreinigde site of het verontreinigd terrein te

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Advies 32.123/3, gegeven op 30 oktober 2001 (*Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2-1473/1, 66 e.v.; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32123.pdf>). De adviezen gegeven over de voorontwerpen van decreet en over het voorontwerp van ordonnantie zijn in soortgelijke bewoordingen geformuleerd (advies 31.460/3, gegeven op 30 oktober 2001 over het voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Parl.St.* Br.Parl. 2001-02, nr. A-337/1, 40 e.v.; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31460.pdf>); advies 32.242/3, gegeven op 30 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest (*Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1708/1, 20 e.v.; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32242.pdf>); en advies 32.466/4, gegeven op 19 december 2001 over het voorontwerp van decreet van het Waals Gewest (*Parl.St.* W.Parl. 2002-03, nr. 423/1, 23 en 24; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32466.pdf>)).

adviseren, administratief op te volgen, te controleren en de bodemsaneringskosten ervan gedeeltelijk terug te betalen' (artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord).

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

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

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

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID EN VAN DE GEWESTEN

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

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

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, hebben die bepalingen betrekking op een aantal bevoegdheden van de federale overheid, met name inzake accijnzen,³ het prijsbeleid,⁴ de contingenten en vergunningen⁵ en de energietarieven⁶.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het optreden van de federale overheid bij dit samenwerkingsakkoord een gevolg is van het gebrek aan een aangepast financieringsmechanisme waarvan de financiële middelen zouden kunnen worden aangewend voor de sanering van de bodem van verontreinigde sites of terreinen van tankstations. Het engagement van de federale overheid bestaat er in essentie alleen in dat zij haar fiscale bevoegdheid ter beschikking stelt van de gewesten, door de heffing van een bijdrage per liter brandstof (benzine voor motorvoertuigen en gasolie diesel voor

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Artikel 170 van de Grondwet en artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid.

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3^o, van de voornoemde bijzondere wet.

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8^o, van de voornoemde bijzondere wet.

⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d), van de voornoemde bijzondere wet.

wegvoertuigen) die in verbruik wordt gesteld of waarvan een tekort wordt vastgesteld (zie artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord).

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

2.1. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft er meermaals op gewezen dat '[...] de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, (...) afhankelijk (is) van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet'⁷.

De financiering van een beleid behoort immers tot 'het regelen' zelf van de aangelegenheid waaronder dat beleid ressorteert.⁸ Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is.⁹ Een samenwerkingsakkoord mag dan ook niet tot gevolg hebben een overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt.¹⁰

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

⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Advies 26.248/1, gegeven op 1 april 1997 over een voorontwerp van wet 'tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen' (*Parl.St.* Kamer, 1996-97, nr. 1022/1). In dit advies wordt onder meer verwezen naar adviezen van 25 januari 1984 (*Parl.St.* Kamer, 1983-84, nr. 834-1, blz. 27-29 en 42-46, en nr. 834-10) en van 13 oktober 1992 (*Parl.St.* Senaat, 1992-93, nr. 526-1, blz. 158-159). Zie ook advies 27.394/2 van 30 maart 1998 over een voorontwerp van decreet 'visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives' (*Doc. parl.* C.C.F., 1997-98, nr. 235-1); advies 27.777/2 van 28 mei 1998 over een ontwerp van decreet 'autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé' (*Doc. parl.* C.C.F., 1997-98, nr. 247-1, blz. 17); advies 29.645/2 van 17 november 1999 over een voorontwerp van programmadecreet 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels' (*Doc. parl.* C.C.F., 1999-2000, nr. 32-1); advies 30.037/2 van 24 mei 2000 over een voorontwerp van decreet 'portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles' (*Doc. parl.*, C.C.F., 1999-2000, nr. 95/1).

⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Arbitragehof, 3 oktober 1996, nr. 54/96, overw. B.5; R.v.St., advies 31.341/VR van 28 februari 2001 over een ontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad' (*Parl.St.* Kamer, nr. 50-0774/10).

⁹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: R.v.St., voormeld advies 31.341/VR.

¹⁰ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Ibidem.

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

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

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

2. Vervolgens is op 13 december 2002 een nieuwe versie van het samenwerkingsakkoord gesloten en hebben de vier betrokken wetgevers daaraan hun instemming verleend, zoals vereist bij artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het op 13 december 2002 gesloten akkoord verschilt op bepaalde punten van de versie die aan de afdeling Wetgeving was voorgelegd.

Er moet evenwel op gewezen worden dat de federale wetgever in de wet van 26 augustus 2003 waarbij aan het samenwerkingsakkoord instemming is verleend, een bepaling heeft ingevoegd die niet was opgenomen in het voorontwerp van wet dat voor advies aan de afdeling Wetgeving was voorgelegd. Het betreft een bepaling waarbij artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 ‘betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid’ dusdanig wordt gewijzigd dat het verbod voor de gemeenschappen en de gewesten om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, niet van toepassing is op minerale olie, en dit “overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 betreffende de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations.” Aldus heeft de federale wetgever uitdrukkelijk willen aangeven dat hij instemde met de invoering van de verplichte bijdrage waarin het samenwerkingsakkoord voorzag.¹¹

3. Het samenwerkingsakkoord waaraan thans instemming wordt verleend, strekt ertoe het akkoord van 13 december 2002 te vervangen.

De wijzigingen die in de thans geldende regeling worden aangebracht, zijn naar de inhoud hoofdzakelijk van tweeërlei aard:

a) Wat de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations betreft, verleent het nieuwe samenwerkingsakkoord enerzijds aan personen die nog een tussenkomst van het erkende fonds wensen te genieten een nieuwe termijn voor het indienen van een aanvraag tot tussenkomst,¹² en verlaagt het anderzijds het bedrag van de verplichte bijdrage

¹¹ Zie dienaangaande de nota van H. DUMONT, F. TULKENS en P. VAN ORSHOVEN, met als opschrift “Bevoegdheidsrechtelijke aspecten”, geredigeerd in reactie op advies 32.123/3, *Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 2-1473/1, 59 e.v. (inzonderheid 62), en de verantwoording van het regeringsamendement dat ertoe strekt artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 te wijzigen zoals aangegeven (*Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 2-1473/2, 1 en 2).

¹² Artikel 8, § 1, tweede en derde lid, en artikel 11, § 1, tweede en derde lid, van het samenwerkingsakkoord.

die het Fonds ten laste van de accijnsplichtige ondernemingen heft, tot 0,000 euro per liter benzine voor motorvoertuigen of gasolie diesel voor wegvoertuigen die tot verbruik wordt uitgeslagen of waarvan een tekort wordt vastgesteld.¹³ Voor het overige voert het nieuwe samenwerkingsakkoord geen substantiële wijziging in ten opzichte van de regeling van het thans geldende akkoord waaraan de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations onderworpen zijn. Er moet inzonderheid worden opgemerkt dat dit nieuwe akkoord, net zoals het thans geldende akkoord, voorziet in een regeling waarbij het bedrag van de bijdragen kan worden aangepast indien de omstandigheden dat rechtvaardigen.¹⁴

b) Voorts voert het nieuwe samenwerkingsakkoord een regeling in om de uitvoering en de financiering van de sanering van de bodem die door gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden vervuild is, te waarborgen. De essentiële elementen van die regeling, waarvan de toepassing steunt op de tussenkomst van een fonds dat erkend is door de Interregionale Bodemsaneringscommissie, is, *mutatis mutandis*, grotendeels geconcipieerd naar het voorbeeld van de regeling waarin wordt voorzien voor het uitvoeren en financieren van de bodemsanering van de tankstations.¹⁵ Hierbij moet in het bijzonder worden opgemerkt dat het samenwerkingsakkoord voorziet in de heffing van een verplichte bijdrage, op kosten van de accijnsverschuldigde ondernemingen, waarvan het bedrag 0,000 euro bedraagt per liter gasolie voor verwarming die tot verbruik wordt uitgeslagen of waarvan een tekort wordt vastgesteld,¹⁶ en waarbij dat bedrag kan worden aangepast indien de omstandigheden dat rechtvaardigen.¹⁷

Er dient ook nog te worden opgemerkt dat het voorontwerp van decreet houdende instemming met het nieuwe samenwerkingsakkoord een bepaling bevat die ertoe strekt de verwijzing naar het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 in artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 te vervangen door een verwijzing naar het nieuwe samenwerkingsakkoord.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN DE HANDELING

4. Gelet op, enerzijds, de wijziging die bij de wet van 26 augustus 2003 is aangebracht in artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 en op, anderzijds, de wijziging die het voorontwerp van decreet houdende instemming met het nieuwe samenwerkingsakkoord beoogt aan te brengen in de voornoemde bepaling van de wet van 23 januari 1989, kan de vaststelling van de verplichte bijdragen waarin dit akkoord voorziet, niet worden beschouwd als behorend tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid.

In dat opzicht zijn de in advies 32.123/3 geformuleerde opmerkingen niet langer meer relevant en kunnen ze bijgevolg niet meer worden herhaald.

¹³ Artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁴ Artikel 35 van het samenwerkingsakkoord.

¹⁵ Zie titel III van het samenwerkingsakkoord, dat voor het Fonds specifieke bepalingen bevat inzake de uitvoering en de financiering van de sanering van de bodem die vervuild is door gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden, en titel IV van het akkoord, dat gemeenschappelijke bepalingen voor beide regelingen bevat.

¹⁶ Artikel 15, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁷ Artikel 15, §§ 5 tot 8, en artikel 35 van het samenwerkingsakkoord.

De steller van het voorliggende voorontwerp van decreet is dus bevoegd om het goed te keuren.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

5. Het samenwerkingsakkoord geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME