



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.044/VR
van 20 juni 2019

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tot
wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008
betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’

Op 24 april 2019 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 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 6 juni 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, Bernard BLERO, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Anne VAGMAN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

2. Aan de gemachtigde is gevraagd of het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, werd aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

De gemachtigde antwoordde:

“Het samenwerkingsakkoord werd nog niet aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de Richtlijn (EU) 2015/1535. Deze notificatie zal zo spoedig mogelijk plaatsvinden.”

Indien het samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 aan de Europese Commissie wordt aangemeld, moet van het vervuld zijn van dit vormvereiste vervolgens op de gepaste wijze melding² worden gemaakt in de preambule van het samenwerkingsakkoord.

DISPOSITIEF

Artikel 4

3. In de overwegingen van het samenwerkingsakkoord staat

“dat het aangewezen is om de belangrijkste definities uit (...) Richtlijn (EU) 2015/720 [van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 tot wijziging van richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen] ook in het wettelijke kader op te nemen”.

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

² Van die aanmelding en van het respecteren van de in artikel 6 van richtlijn (EU) 2015/1535 bepaalde wachtermijn moet melding worden gemaakt.

In het licht van die overweging doet artikel 4 van het samenwerkingsakkoord de vraag rijzen waarom de definitie van het begrip “onder invloed van zuurstof afbreekbare plastic draagtassen”, die vervat is in artikel 3, 1*sexies*), van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 ‘betreffende verpakking en verpakkingsafval’, zoals ingevoegd bij richtlijn (EU) 2015/720, niet in dit samenwerkingsakkoord overgenomen is.

De voorliggende bepaling moet in het licht van deze opmerking opnieuw bekeken worden.

Artikel 6

4. In het ontworpen artikel 3, § 3, eerste lid, dienen de woorden “volgend op de inwerkingtreding van huidig samenwerkingsakkoord” vervangen te worden door de woorden “volgend op de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord van 12 april 2019 waarbij dit akkoord gewijzigd is”.

Artikel 10

5. De voorliggende bepaling strekt ertoe in artikel 13, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 een punt 11^o*bis* in te voegen, waarbij aan het erkend organisme een nieuwe verplichting opgelegd wordt die valt onder zijn taak van openbare dienst inzake de terugname van verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong, een nieuwe verplichting die erin bestaat “in belangrijke mate bij [te] dragen tot de financiering van het beheer van verpakkingsafval dat [door gevaarlijke stoffen] verontreinigd is (...) of [dat gevaarlijke stoffen bevat] heeft”.

Anders dan het geval is met de bijdrage waarvan sprake is in artikel 13, § 1, 12^o, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, wordt het bedrag van de bijdrage die in het vooruitzicht gesteld wordt in het ontworpen punt 11^o*bis* van die bepaling niet vastgesteld, aangezien het enige gegeven waarop gesteund kan worden voor het vaststellen van die bijdrage erin bestaat dat daardoor “in belangrijke mate bijgedragen” moet worden tot de financiering van het beheer van dat afval.

Een bepaling die dermate vaag is, kan niet aanvaard worden.

Ten eerste kan de niet-nakoming van de verplichtingen die bij de artikelen 12, 13 en 14 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 aan het erkend organisme opgelegd zijn, immers krachtens de artikelen 30 en 31, § 3, van dat samenwerkingsakkoord leiden tot de schorsing of de intrekking van de erkenning of tot het opleggen van een administratieve geldboete. Dergelijke geldboetes kunnen als strafrechtelijk bestempeld worden in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zodat het beginsel van de wettelijkheid van de straffen daarop van toepassing is. Krachtens dat beginsel dienen de feiten waarop administratieve geldboetes staan, gedefinieerd te worden in bewoordingen die duidelijk en precies genoeg zijn en voldoende rechtszekerheid bieden opdat de rechtzoekenden vooraf kunnen weten voor welke handelingen of voor welk verzuim ze aansprakelijk gesteld

kunnen worden. Dat is niet het geval met de niet-nakoming van de verplichting “in belangrijke mate bij [te] dragen tot de financiering van het beheer van verpakkingsafval dat [door gevaarlijke stoffen] verontreinigd is (...) of [dat gevaarlijke stoffen bevat] heeft”.

Ten tweede en fundamenteeler nog, valt een dergelijke verplichting om bij te dragen tot de financiering van gewestelijke beleidslijnen onder het begrip belasting, zodat de essentiële elementen van de ontworpen bijdrageregeling krachtens de artikelen 170 en 173 van de Grondwet door de wetgever zelf bepaald dienen te worden.

Het samenwerkingsakkoord dient bijgevolg aangevuld te worden met die essentiële elementen, te weten de grondslag van de belasting, de heffingsgrondslag en de vaststelling van het tarief van de belasting.

Zo niet moet de bepaling weggelaten worden.

Artikel 13

6. De rechtszekerheid zou beter gewaarborgd zijn als de wijziging van het bedrag van de administratieve geldboetes bepaald in artikel 31 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 rechtstreeks in dat artikel 31 opgenomen zou worden, en niet via de autonome bepaling die gevormd wordt door artikel 13 van het akkoord van 12 april 2019.

Artikel 14

7. Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kan dit samenwerkingsakkoord pas gevolgd hebben zodra de laatste akte houdende instemming met dit akkoord in werking getreden is.

Artikel 14 moet dienovereenkomstig herzien worden.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

8. Artikel 2 van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ luidt als volgt:

“§ 1. Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités vaststellen:

1° grondregelingen ter zake van:

- a) het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling;
- b) de bezoldigingsregeling;

- c) de pensioenregeling;
- d) de betrekkingen met de vakorganisaties;
- e) de organisatie van de sociale diensten.

De Koning wijst de grondregelingen aan, met opgaaf, hetzij van de daarin behandelde stof, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.

(...)

2° verordeningsbepalingen welke zij uitvaardigen, algemene maatregelen van inwendige orde en algemene richtlijnen, met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformatie of inzake arbeidsduur en organisatie van het werk.

De Koning bepaalt wat onder organisatie van het werk dient te worden verstaan in de zin van deze wet. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.

§ 2. Vooraleer wetsontwerpen of ontwerpen van decreet of van ordonnantie betreffende een van de in § 1 bedoelde aangelegenheden worden ingediend, wordt ook onderhandeld overeenkomstig deze bepaling.

(...)"

Daarenboven luidt artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 'tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel' als volgt:

"Art. 3. Als grondregelingen in verband met het administratief statuut worden beschouwd, de regels tot vaststelling van:

(...)

7° de regeling inzake beoordeling, waardebeoordeling of enig ander gelijkwaardig rapport;

8° de bepaling, de indeling, de rangschikking en de gelijkwaardigheid van de graden, ambten of functies;

9° de regeling inzake overplaatsing, mobiliteit of enig andere vorm van wedertewerkstelling of beziging van de personeelsleden in andere overheidsdiensten dan die waartoe zij behoren, alsook de regeling van toepassing op personeelsleden die met een opdracht worden belast;

(...)

11° de regeling inzake bevordering, verandering van graad of verhoging in graad, bevordering door overgang naar het hoger niveau en enig ander stelsel van opbouw van de loopbaan, de overgang naar andere al dan niet gespecialiseerde functies, de uitoefening van een hoger ambt en voor het onderwijs, de regeling van de selectie;

(...)"

Uit het in onderlinge samenhang lezen van beide voormelde bepalingen blijkt dat over dit voorontwerp, inzonderheid voor zover daarbij ingestemd wordt met artikel 12 van het samenwerkingsakkoord, dat voorziet in een regeling van bepaalde aspecten van de administratieve rechtspositie van personeelsleden die door de gewestregeringen ter beschikking gesteld zijn – onder andere de evaluatie van de personeelsleden, de regeling van bepaalde functies en graden en de organisatie van het werk – onderhandeld dient te worden met de representatieve vakorganisaties.

Het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, bevat evenwel geen enkel stuk waaruit blijkt dat dit verplicht vormvereiste vervuld zou zijn.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voorgeschreven pleegvormen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

DISPOSITIEF

Opschrift en artikel 2

9. Het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp moeten aangevuld worden met de vermelding van de datum waarop dit samenwerkingsakkoord ondertekend is, namelijk 12 april 2019.
10. Het voorontwerp moet voorzien worden van een indieningsbesluit.
11. De bekrachtigings- en afkondigingsformule is voorbarig en dient te worden weggelaten uit het voorontwerp.

Artikel 1

12. Krachtens artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ vermelden de decreten van het Vlaams Parlement of ze aangelegenheden regelen als vermeld in artikel 39, 127, 128 of 129 van de Grondwet. Die vermelding wordt opgenomen in artikel 1 van het decreet.

Overeenkomstig de wetgevingstechnische voorschriften schrijve men:

“Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.”³

Artikel 2

13. De formule die in artikel 2, eerste zin, van het voorontwerp van decreet 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 betuigd met het samenwerkingsakkoord van ...”⁴

14. In artikel 2, tweede zin, van het voorontwerp van decreet staat te lezen dat de bepalingen van het samenwerkingsakkoord “rechtstreeks toepasselijk” zijn en “kracht van decreet [hebben] in het Vlaamse Gewest”.

Naast het feit dat reeds uit artikel 1, § 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 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 heeft, overbodig aangezien dit gevolg voortvloeit uit de wetgevende tekst zelf.

³ *Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek* VR/2014/4, Brussel, 2014, nr. 147 <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/documenten/regelgeving/wetgevingstechniek/GeconsolideerdeversieOMZ20144%20-%2030.03.2017.pdf?timestamp=1522396761>.

⁴ *Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek* VR/2014/4, Brussel, 2014, nr. 150 <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/documenten/regelgeving/wetgevingstechniek/GeconsolideerdeversieOMZ20144%20-%2030.03.2017.pdf?timestamp=1522396761>.

De tweede zin van artikel 2 van het voorontwerp van decreet moet bijgevolg vervallen.⁵

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ Zie in die zin de adviezen 44.947/VR/V, 44.948/VR/V en 44.949/VR/V, die op 19 augustus 2008 gegeven zijn over voorontwerpen die geleid hebben tot respectievelijk 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.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, <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, <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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44949.pdf>, nr. 32.