

# DE BETEKENIS VAN DE DIALOOG VAN GEMEENSCHAP TOT GEMEENSCHAP VOOR EEN VOLWAARDIGE UITBOUW VAN HET VLAAMS MILIEURECHT

*Ellen Vercaigne*

*Onder de wetenschappelijke begeleiding van  
Prof. Dr. M. Boes*

## VOORWOORD

Met de regering Dehaene I werd een dialoog van gemeenschap tot gemeenschap gestart. De zeven meerderheidspartijen werden uitgenodigd om naar een compromis te zoeken om de derde fase van de derde staatshervorming te verwezenlijken. Het geboekte resultaat, waren een aantal voorstellen van bijzondere wet in de maand juli en het zogenaamde "St.-Michielsakkoord" eind september. Begin december werd er op basis van dit akkoord een voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de Staatsstructuur ingediend en begin februari startte de grondwetgever de procedure tot herziening van de Grondwet.

De invalshoek van dit seminarie is het milieurecht : de vraag wordt gesteld in welke mate de bevoegdheden van de gewestelijke en de federale milieuwetgever zullen worden gewijzigd als gevolg van de bedoeling van de (bijzondere) wetgever om respectievelijk een aantal bijzondere en gewone wetten te wijzigen.

In de inleiding wordt kort ingegaan op de voorlopige "verworvenheden" van het St.-Michielsakkoord en wordt de theoretische invalshoek verklaard, van waaruit dit seminarie zal worden benaderd. Deel I behandelt de gewijzigde bevoegdheden van de milieuwetgever. Deel II bevat een uiteenzetting over fiscaliteit en meer in het bijzonder over de milieutaksen. Deel III handelt over de strafrechtelijke bevoegdheden van de milieuwetgever en deel IV, ten slotte, over de impliciete bevoegdheden.

## INLEIDING

In 1970 wordt een begin gemaakt met de omvorming van België tot een federale staat. De Grondwet van 1970 erkent het bestaan van vier taalgebieden<sup>1</sup>, drie Cultuurgemeenschappen<sup>2</sup> en drie Gewesten<sup>3</sup>. Deze Cultuurgemeenschappen en Gewesten zijn echter weinig autonoom te noemen. De Nederlandse en Franse cultuurraad zijn samengesteld uit nationale parlementsleden en de Koning is de uitvoerende macht van deze cultuurraden. De cultuurgemeenschappen krijgen bevoegdheden inzake culturele aangelegenheden, onderwijs, samenwerking tussen de gemeenschappen en internationale samenwerking<sup>4</sup>. Door een gewone wet worden er in 1974 voor het Vlaamse en het Waalse Gewest in de schoot van de nationale regering ministercomitees opgericht.

In 1980 wordt de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten aanzienlijk uitgebreid. Deze staatshervorming wordt uitgevoerd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de gewone wet van 9 augustus 1980. Voor wat de samenstelling van de Raden van de Gemeenschappen (niet meer : cultuurraden) en de Gewesten betreft, zegt de Grondwet niet meer dat deze moeten bestaan uit parlementsleden, maar uit verkozen mandatarissen<sup>5</sup>. Om tot een dergelijke samenstelling te komen, is er enkel een bijzondere wet nodig en dus geen Grondwetswijziging. De Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten worden verkozen door en uit de Raden. Aan de Gemeenschappen wordt de bevoegdheid toegewezen inzake persoonsgebonden aangelegenheden<sup>6</sup>. De Gemeenschappen en Gewesten krijgen een eigen fiscale bevoegdheid op basis van art. 110, par.2 van de Grondwet. In 1983 werd de Duitstalige gemeenschap opgericht door invoeging van art. 59<sup>ter</sup> in de Grondwet.

Door de staatshervorming van 1988 worden de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten nog verder uitgebreid. Door een wijziging van de artt 59<sup>bis</sup> en 59<sup>ter</sup> van de Grondwet kunnen de Executieven van de Gemeenschappen verdragen sluiten, maar deze bevoegdheid wordt slechts uitvoerbaar van zodra er een wet wordt uitgevaardigd die de nadere voorwaarden tot uitoefening van de bevoegdheid zal vaststellen<sup>7</sup>. Het onderwijs wordt krachtens art.17 van de Grondwet overdragen aan de Gemeenschappen. Het Arbitragehof moet waken over de naleving van de waarborgen die ingeschreven zijn in ditzelfde artikel. Aan de Gemeenschappen

---

<sup>1</sup> Art. 3<sup>bis</sup> G.W..

<sup>2</sup> Art. 3<sup>ter</sup> G.W..

<sup>3</sup> Art. 107<sup>quater</sup> G.W..

<sup>4</sup> Art. 59<sup>bis</sup> G.W..

<sup>5</sup> Art. 59<sup>bis</sup> par. 1 en 5 G.W.;

<sup>6</sup> Art. 59<sup>bis</sup> G.W..

<sup>7</sup> Art. 59<sup>bis</sup>, par. 2 en par. 2<sup>bis</sup> G.W..

en de Gewesten wordt een bijkomende beperkte fiscale bevoegdheid toegekend door de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt opgericht door de wijziging van een aantal Grondwetsartikelen en door de bijzondere wet van 12 januari 1989. Verder kent de bijzondere wet van 8 augustus 1988, die de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijzigt een aantal nieuwe bevoegdheidspakketten toe aan de Gemeenschappen en Gewesten.

Volgens het voorgestelde art.1 van de Grondwet zal deze voortaan aanvangen met de zin "België is een federale staat"<sup>8</sup>. Deze zin houdt een erkenning in van een nog grotere autonomie van de deelgebieden. De Gemeenschaps- en Gewestraden zullen voortaan rechtstreeks verkozen worden op gewestbasis. Dit betekent dat de leden van de Gewestraden rechtstreeks gekozen worden en dat de Gemeenschapsraden samengesteld worden uit deze rechtstreeks gekozen leden<sup>9</sup>. Deze Gemeenschapsraden hebben de bevoegdheid om 21 senatoren aan te duiden van de federale senaat. Zo kunnen de deelgebieden zich mengen in het totstandkomen van federale wetten en min of meer voorkomen dat wetten worden aangenomen die ingaan tegen hun belangen. Deze senaat is verder samengesteld uit 40 rechtsreeks verkozen en 10 gecoöpteerde senatoren<sup>10</sup>. De leden van de federale Kamer van volksvertegenwoordigers worden eveneens rechtstreeks verkozen<sup>11</sup>. Bovendien worden de bevoegdheden van de Kamer en de Senaat gewijzigd, in die zin dat beide een aantal exclusieve bevoegdheden krijgen en andere bevoegdheden dan weer gezamenlijk uitoefenen<sup>12</sup>. Het taalgebruik moet worden aangepast aan deze nieuwe staatsstructuur. Daartoe moeten de woorden "nationale overheid" worden vervangen door de woorden "federale overheid", de woorden "Gemeenschapsexecutieve" en "Gewestexecutieve" door de woorden "Gemeenschapsregering" en "Gewestregering"<sup>13</sup>. Er moet één opvallend punt uit het voorstel van bijzondere wet worden vermeld : de bijzondere wetgever kent aan de Gemeenschappen en de Gewesten in een aantal materies "constitutieve autonomie" toe. Deze "constitutieve autonomie" bestaat erin dat de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad essentiële elementen inzake hun samenstelling, verkiezing en werking, alsook de werking van hun respectieve regeringen zelf kunnen bepalen. Zodra zij van deze "constitutieve autonomie" effectief gebruik hebben gemaakt, verliest de federale wetgever zijn bevoegdheid ter zake, tenzij hij hen, bij bijzondere wet, hun "constitutieve autonomie" zou ontnemen<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 1.

<sup>9</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 17.

<sup>10</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 16.

<sup>11</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 15.

<sup>12</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 10.

<sup>13</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 2.

<sup>14</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558-1, 4.

De bijzondere wetgever heeft de bedoeling een aantal bevoegdheden over te dragen naar de Gemeenschappen en/of Gewesten. Aan de Gewesten wordt een meer uitgebreide bevoegdheid gegeven inzake leefmilieu (cfr. *infra*), zowel de Gemeenschappen als de Gewesten krijgen de bevoegdheid inzake internationale betrekkingen i.v.m. aangelegenheden die tot het materiële bevoegdheid behoren (cfr. *infra*). De Gewesten en Gemeenschappen krijgen nieuwe, hoewel vrij beperkte bevoegdheden, i.v.m. buitenlandse handel, landbouw en wetenschapsbeleid en de organieke wetgeving inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de intercommunales<sup>15</sup>. Verder wordt er ook een nog een wijziging aangebracht aan de regionale impliciete en strafrechtelijke bevoegdheden (cfr. *infra*). Opvallend is dat met de overdracht van deze bevoegdheden ook het aantal overlegprocedures stijgt, waardoor zowel de bevoegdheid van de regionale wetgever als deze van de federale wetgever terzake beperkt wordt.

Er worden ook een aantal nieuwe regelingen getroffen i.v.m. de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten. Zo worden de Gemeenschappen verplicht om de maaltijdcheques, die zij in 1991 hebben aangenomen, af te schaffen. Het volledige kijk- en luistergeld wordt overgeheveld naar de Gemeenschappen, het financieringstelsel van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt op drievoudige wijze verder uitgewerkt en er wordt een nieuwe gewestelijke belasting ingevoerd, namelijk de milieutaks. De eigen fiscale bevoegdheid die aan de Gemeenschappen toekomt op basis van art.110, par.2 van de Grondwet wordt echter niet uitvoerbaar gemaakt<sup>16</sup>.

Verder heeft de bijzondere wetgever ook nog de bedoeling om de provincie Brabant te splitsen in een provincie Vlaams-Brabant en een provincie Waals-Brabant<sup>17</sup>. Ten slotte zal er nog een regeling ingevoerd worden omtrent de bescherming van de minderheden en de correcte toepassing van de taalwetgeving<sup>18</sup>.

Ook het theoretisch oogpunt van waaruit dit seminarie zal benaderd worden, moet nog vermeld worden. Het milieurecht is een instrument van het milieubeleid, dat erop gericht is tot een meer verantwoorde consumptie te komen van schaarse goederen, zowel door producenten als door consumenten, dat milieuvriendelijk gedrag uit de samenleving wil weren, dat streeft naar een leefbare omgeving (...).

Door de normstelling wordt het milieu als een normeringsvraagstuk behandeld. De milieuwetgever werkt met een eigen instrumentarium, hanteert eigen technieken die men in andere rechtstakken niet terug vindt. Naargelang

---

<sup>15</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 3-7.

<sup>16</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 23-24.

<sup>17</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 25.

<sup>18</sup> St.-Michielsakkoord van 28 september 1992, onuitg., 30.

van het probleem worden bepaalde instrumenten aangewend, waarbij men er naar streeft dat de normering zo effectief mogelijk inwerkt op het probleem.

Men onderscheidt directe regulering en indirecte regulering. Directe regulering betekent dat de norm zelf onmiddellijk een bepaalde inspanning, een bepaald resultaat oplegt. Er wordt bijvoorbeeld een verbod opgelegd bepaalde stoffen te gebruiken in het productieproces of men moet bijvoorbeeld een vergunning aanvragen alvorens men begint te produceren. Indirecte regulering houdt in dat de burger zelf nog een zekere beslissingsmarge heeft. Dergelijke regulering tracht men te bekomen via financiële middelen of via een sociale regulering. Een voorbeeld van een dergelijk financieel middel is de nieuwe milieutaks. De overheid heft een belasting op milieuonvriendelijke produkten en hoopt hiermee de burger aan te zetten nog enkel milieuvriendelijk te consumeren. De burger kan in principe nog kiezen voor milieuonvriendelijk gedrag, mits hij daarvoor de prijs betaalt. Kenmerkend voor sociale instrumenten is dat er een beroep wordt gedaan op het eigen verantwoordelijkheidsgevoel van de betrokkenen voor de kwaliteit van het milieu. Het milieu is het best gediend als men niet alleen zorgvuldig de milieuvoorschriften naleeft, maar bijvoorbeeld ook in de bedrijfsvoering streeft naar een vergaande integratie van het milieuaspect<sup>19</sup>.

Daarnaast moeten deze normen uitvoerbaar zijn : ze moeten duidelijk zijn zodat de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid niet in het gedrang worden gebracht.

Ten slotte moeten de gedragingen die deze normen overtreden, gesanctioneerd worden. Wat is men anders met een normering zonder handhaving? De handhaving kan preventief zijn, wat betekent dat er controle wordt uitgeoefend op de naleving van de voorschriften, zonder dat er een verdenking bestaat dat de regels overtreden zijn. Daarnaast moet er repressief worden opgetreden na een daadwerkelijke overtreding van de voorschriften. Toezichtsambtenaren doen aan dergelijke preventieve controle en zetten het onderzoek in wanneer vermoed wordt dat de wetgeving is overtreden. Aldus staan zij in voor de bestuurlijke handhaving. Wanneer er wordt vastgesteld dat er een werkelijke overtreding is, kan men een strafsancie oplopen, omdat het overtreden voorschrift strafrechtelijk gesanctioneerd was : dit is strafrechtelijke handhaving. Het overtreden van een milieuvoorschrift kan enkel aanleiding geven tot een privaatrechtelijke sanctie, maar deze sanctie kan ook bovenop een strafsancie worden opgelegd. Opvallend is dat men meer en meer werkt met een risico-aansprakelijkheid, in plaats van een beroep te doen op art.1382 B.W. of art.544 B.W. i.v.m. de aansprakelijkheid voor burenhinder<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> BILLIET, C., *Inleidende bundel*, 1992, bijlage 4.

<sup>20</sup> BILLIET, C., *Inleidende bundel*, 1992.

# I. DE GEWIJZIGDE BEVOEDHEDEN VAN DE MILIEUWET- GEVER

## A. DE BEVOEGDHEIDSVVERDELING INZAKE DE BESCHERMING VAN HET LEEFMILIEU

### 1. Bescherming van het leefmilieu

Het nieuwe art.6, par.1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zal als volgt luiden :

"II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft : 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem , de ondergrond, het water en de lucht, tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder"<sup>21</sup>.

Met de toevoeging van de woorden "onder meer" sluit de bijzondere wetgever aan bij de interpretatie die aan de vroegere bepaling werd gegeven in de rechtsleer<sup>22</sup>. Het Arbitragehof daarentegen had in het arrest tot vernietiging van de zogenaamde Waalse waterbelasting gesteld dat met "de bescherming van het leefmilieu" wordt bedoeld : "de strijd tegen de water- en luchtverontreiniging en tegen de geluidshinder"<sup>23</sup>. Het Arbitragehof leek dus, in tegenstelling tot de bedoeling van de bijzondere wetgever en de mening terzake van de Raad van State, het begrip leefmilieu te beperken tot de drie bovenvermelde materies<sup>24</sup>. Met de nieuwe redactie van art.6, par.1, II wordt aldus het lijstje van wat onder het begrip "leefmilieu" verstaan moet worden, aangevuld. De Raad van State merkt in zijn advies over het voorstel op dat de inhoud van de opsomming eigenlijk weinig belangrijk is wegens de uitdrukkelijke vermelding van de woorden "onder meer" waardoor het niet-limitatieve karakter van de opsomming beklemtoond wordt<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Parl. St., Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558-1, 65.

<sup>22</sup> VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R.W.*, 1988-1989, (345), 345-364.

<sup>23</sup> Arbitragehof nr.47, 25februari 1988, *B.S.*, 17 maart 1988.

<sup>24</sup> LAVRYSEN, L., "Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989", in *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, Story-Scientia, 1990, (47), 1-225 en VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R.W.*, 1988-1989, (345), 345-364.

<sup>25</sup> Parl. St., Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/2, 17.

## 2. Algemene en sectoriële normen

Het oude art.6, par.1, II, 1° bepaalde dat de Gewesten bevoegd waren voor : "De bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen vastgelegd door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan." De Gewesten waren aldus bevoegd om alles te regelen i.v.m. de aangelegenheden die onder het begrip "bescherming van het leefmilieu" vielen met uitzondering van de wettelijke algemene en sectoriële normen<sup>26</sup>. Met dergelijke normen worden niet alle materiële rechtsregels bedoeld, maar technische normen met een juridische draagwijdte, zoals kwaliteitsnormen voor het milieu, produktnormen, alsook normen voor vaste installaties<sup>27</sup>. De bevoegdheid om dergelijke algemene en sectoriële normen vast te stellen lag in eerste instantie bij de Europese instellingen en slechts in aanvullende orde, voor zover deze instellingen in gebreke bleven bedoelde normen vast te stellen, bij de nationale wetgever<sup>28</sup>.

De nieuwe redactie van de betrokken bepaling schrapt de bevoegdheid van de nationale wetgever om nog algemene en sectoriële normen vast te stellen<sup>29</sup>. De Gewesten behouden de bevoegdheid om strengere normen vast te stellen dan de Europese normen althans voor zover de Europese rechtsregels terzake daartoe de mogelijkheid open laten. Voor immissie- en emissienormen voor vaste installaties is dit in beginsel wel het geval. Voor de meeste Europese richtlijnen dienaangaande geldt dat de lidstaten strengere normen mogen bepalen (art. 130T van het E.G.-verdrag). De Europese rechtsregels die produktnormen vaststellen (cfr. *infra*), sluiten echter meestal verder optreden van de lidstaat uit<sup>30</sup>. Vroeger werd er gesteld dat de Gewesten strengere normen mochten aannemen dan de in voorkomend geval vastgestelde nationale normen, zelfs wanneer er geen Europese normen bestaan. Het kon gebeuren dat een nationale algemene en sectoriële norm van kracht was en dat daarna een Europese minder strenge norm in werking trad. In dat geval bleef de strengere nationale norm bestaan. Wanneer echter op Europees niveau een strengere norm werd uitgevaardigd dan de Gewestelijke norm of wanneer een Europese norm werd uitgevaardigd die geen ruimte open liet voor strengere normen, moesten de Gewesten hun wetgeving aanpassen aan de Europese norm<sup>31</sup>. Deze toestand blijft behouden.

---

<sup>26</sup> VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R.W.*, 1988-89, (349), 345-364.

<sup>27</sup> Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.*, 17 maart 1988 en Arbitragehof nr. 55, 26 mei 1988, *B.S.*, 18 juni 1988.

<sup>28</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 49.

<sup>29</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 1 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 16.

<sup>30</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 3 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 17.

<sup>31</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 45.

De vraag werd gesteld of de Gewesten afhankelijk zijn van een voorafgaand optreden van de nationale overheid voor de uitoefening van hun normerende bevoegdheid, wanneer er evenmin Europese normen bestonden. De Raad van State beantwoordde deze vraag oorspronkelijk bevestigend door te wijzen op de aanvullende bevoegdheid terzake van de Gewesten. In zijn advies over een ontwerp van decreet "relatif aux déchets" was hij echter van oordeel dat het in strijd is met het principe van de gewestelijke autonomie de bevoegdheid van de Gewesten ondergeschikt te maken aan de bevoegdheidsuitoefening door de nationale overheid. Het Arbitragehof en de bijzondere wetgever waren echter de tegenovergestelde mening toegedaan. In de rechtsleer stelden sommigen zich echter de vraag of het ontbreken van een nationale wettelijke en sectoriële norm ook niet een minimumnorm uitmaakt, in die zin dat dit erop wijst dat de nationale overheid van oordeel is dat het leefmilieu vanuit minimalistisch standpunt voldoende beschermd is zonder dat er enige wettelijke algemene of sectoriële norm is opgelegd<sup>32</sup>. Het Arbitragehof komt echter op zijn vroegere interpretatie terug in het arrest nr.55/92. In dit arrest stelt het Hof dat uit art.6, par.1, II, 1° volgt dat het Gewest bij het vaststellen van algemene en sectoriële normen rekening moet houden met de terzake *bestaande* Europese (...) normen of de normen vastgesteld door de nationale overheid. En verder : "Ten tijde van de totstandkoming van het decreet bestonden er evenwel noch Europese, noch door de nationale wetgever vastgestelde (...)normen zodat de bevoegdheid van de decreetgever om dergelijke sectoriële normen vast te stellen aan geen beperkingen onderworpen was"<sup>33</sup>.

Zoals gezegd is nu de bevoegdheid van de federale wetgever om algemene en sectoriële normen vast te stellen geschrapt, zodat nu de vraag kan worden gesteld of de Gewesten bevoegd zijn op te treden wanneer geen Europese normen bestaan. Het lijkt mij dat deze vraag bevestigend moet beantwoord worden omdat, mijns inziens, de vraag of Gewesten mochten optreden wanneer er geen Europese noch nationale normen bestonden, enkel negatief beantwoord werd om aan de nationale overheid de mogelijkheid open te laten zijn bevoegdheid terzake uit te oefenen.

Vroeger werd eveneens de vraag gesteld of de nationale overheid bevoegd was om maximumnormen vast te stellen, zodat de bevoegdheid van de Gewesten in casu feitelijk werd uitgeschakeld<sup>34</sup>. Deze vraag hoeft nu niet meer beantwoord, aangezien de nationale bevoegdheid onbestaand is en de Gewesten bevoegd zijn om strengere normen vast te stellen dan de Europese normen, dus ook maximumnormen.

---

<sup>32</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 54 en VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R. W.*, 1988-1989, (350), 345-364.

<sup>33</sup> Arbitragehof nr. 55/92, 9 juli 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1992, 89-95.

<sup>34</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 54 en VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R. W.*, 1988-1989, (350), 345-364.



Zoals gezegd wijzigt de bijzondere wetgever de internationale bevoegdheden van de Gewesten. Krachtens art. 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moesten de Gewesten betrokken worden bij de onderhandelingen op het internationale vlak, met betrekking tot aangelegenheden waarvoor de Gewestraad bevoegd was. In de praktijk beperkte deze betrokkenheid zich tot de bevoegdheid om mee het onderhandelingsmandaat te bepalen. Het voorgestelde art.68, par.1 en par.3 van de Grondwet bevestigt de bevoegdheid van de Koning inzake de buitenlandse betrekkingen, met uitzondering echter van die aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen en Gewesten door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. Met betrekking tot deze aangelegenheden kunnen Gemeenschappen en Gewesten de internationale samenwerking regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen. Hieronder moet begrepen worden : het geheel van de onderscheiden stadia in het volkenrechtelijk totstandkomen van verdragen : onderhandelingen, parafering, ondertekening, ratificatie of toetreding en eventueel de opschorting en de opzegging<sup>35</sup>.

De federale overheid kan deze internationale samenwerking onder bepaalde strikt omschreven voorwaarden beperken<sup>36</sup>. Gelet op de bevoegdheden die aan de E.G. zijn toegewezen krachtens art.130R tot art.130T van het E.G.-Verdrag - voor zover de E.G. de mogelijkheid zal geven aan de regio's om zelf op te treden in plaats van de federale overheid - en op de overige mogelijkheden voor de Gewesten om internationale milieu-verdragen te sluiten, mogen we hier spreken van een belangrijke bevoegdheidsuitbreiding ten voordele van de Gewesten. Daartegenover staat dat de Gewesten nu ook aansprakelijk kunnen gesteld worden voor de door hen aangegane internationale verplichtingen en dit volgens strikt omschreven voorwaarden bepaald in het voorgestelde art.68, par.7 van de Grondwet<sup>37</sup> en art.16, par.3 en art.81, par.7 van de bijzondere wet<sup>38</sup>. Vroeger ontbrak elk internrechtelijk mechanisme om de Gewesten en de Gemeenschappen te verplichten hun internationale verbintenissen na te komen.

We mogen dus besluiten dat door het schrappen van de bepaling "algemene en sectoriële normen vast te stellen wanneer er geen Europese normen bestaan", de Gewesten ondubbelzinnig bevoegd worden voor het integrale milieubeleid , evenwel met de beperkingen die de EMU (economische en monetaire unie) en de interne markt met zich meebrengen. Het ontnemen van de bevoegdheid aan de federale overheid om algemene en sectoriële normen vast te stellen en de mogelijkheid voor de Gewesten om internationale verdragen te sluiten, lijkt mij een niet onbelangrijke

---

<sup>35</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 100-16/1, 4.

<sup>36</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 457-1, 3.

<sup>37</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 100-16/1°, 7.

<sup>38</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 457-1.

bevoegdheidsuitbreiding op het vlak van normering te zijn ten gunste van de gewestelijke milieuwetgever.

### 3. *Produktnormen*

Produktnormen zijn normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet overschreden mag worden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken en het etiketteren van produkten<sup>39</sup>. Richtlijnen die produktnormen vaststellen, sluiten, zoals gezegd, meestal verdergaand optreden van de lidstaat uit<sup>40</sup>. In de gevallen dat strengere produktnormen toegelaten zijn, mogen in het algemeen produkten van de andere lidstaten die voldoen aan de minder strenge geharmoniseerde Europese normen niet van de nationale markt worden geweerd<sup>41</sup>. Vroeger bestond er een discussie of de bevoegdheid om deze produktnormen vast te stellen een Gewestelijke of een nationale aangelegenheid was. Onder meer LAVRYSEN stelde dat dit een nationale aangelegenheid was. In de eerste plaats vormen gedifferentieerde produktnormen volgens hem een obstakel voor het vrije goederenverkeer. Ten tweede meende hij ook dat produktnormen nooit "zuivere" milieunormen zijn, maar evenzeer vastgesteld worden in het kader van een ander beleidsgebied. Ten slotte toonde hij ook nog aan dat er een nauwe band is met de normalisatie en dat nogal wat produktlijnen verificatieprocedures voorschrijven die niet of zeer moeilijk regionaal opsplitsbaar zijn<sup>42</sup>. VANDERVEEREN lijkt echter uit een arrest van het Arbitragehof af te leiden dat, aangezien het Arbitragehof oordeelt dat "op grond van art. 6, par. 1, II, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (...) de gewestelijke decreetgever (vermag) de gewestelijke Executieve te machtigen tot het uitvaardigen van produktnormen", de Gewesten bevoegd zijn om produktnormen vast te stellen. VANDERVEEREN stelt dat hieruit blijkt dat, indien de gewestelijke decreetgever de gewestelijke Executieve daartoe kan machtigen, hij zelf dergelijke produktnormen kan instellen<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.*, 17 maart 1988 en Arbitragehof nr. 55, 26 mei 1988, *B.S.*, 18 juni 1988.

<sup>40</sup> *Parl. St.*, Kamer, *B.Z.*, 1991-1992, nr. 600/1, 3 en *Parl. St.*, Senaat, *B.Z.*, 1992-1993, nr. 558/1, 18.

<sup>41</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 57.

<sup>42</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 63.

<sup>43</sup> Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.*, 17 maart 1988 en VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R.W.*, 1988-89, (350), 345-364.

De Toelichting bij wetsvoorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de Gewesten ondubbelzinnig bevoegd zijn voor het integrale milieubeleid, evenwel met de beperkingen die de EMU en de interne markt met zich meebrengen. Deze beperking vertaalt zich, volgens de Toelichting, concreet in de bevoegdheid van de federale overheid om de produktnormen die moeten worden nageleefd bij het op de markt brengen van produkten, te bepalen en de overtredingen ervan te sanctioneren. De bevoegdheid lijkt althans niet principieel bij de federale wetgever gelegd te worden, want er wordt gesteld dat de bevoegdheid theoretisch aan de Gewesten zou kunnen worden toegekend, maar enkel mits hen de verplichting op te leggen om middels een samenwerkingsakkoord tot uniforme normen te komen. Dergelijke uniforme normen, waaraan produkten vanuit milieuoogpunt dienen te beantwoorden, zijn immers noodzakelijk in een EMU. Omdat een dergelijke samenwerkingsakkoord nooit zou tot stand komen, gelet op de verschillende klemtonen die door de Gewesten op economisch en milieuvlak worden gelegd, wordt ervoor geopteerd om de bevoegdheid terzake toe te kennen aan de federale overheid<sup>44</sup>. Daartoe zal er in art.6, par.1, II, een tweede lid ingevoegd worden dat luidt: "De federale overheid blijft bevoegd voor: 1°) het vaststellen van de produktnormen". Hier wordt aldus de bevoegdheid van de Gewesten omwille van de EMU volledig uitgeschakeld.

In de Toelichting wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een interpretatie van de Raad van State i.v.m. milieuhygiënische normen recht te zetten. De Raad van State, afdeling wetgeving, had in zijn advies over een voorontwerp van wet "betreffende de normen voor chemische stoffen en preparaten en voor produkten, vastgesteld ter vrijwaring van de economische en de monetaire eenheid", gesteld dat de bevoegdheid om produktnormen vast te stellen toekomt aan de nationale overheid op basis van art.6, par.1, VI, vierde lid, 2° en vijfde lid, 4° en 9° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980: respectievelijk de bescherming van de gebruiker, het mededingingsrecht en het recht inzake handelspraktijken, de metrologie en de normalisatie. De bevoegdheid om milieuhygiënische normen vast te stellen kende de Raad van State echter toe aan de Gewesten op grond van art.6, par.1, II, 1° van de bijzondere wet, althans wanneer het er om ging ter zake uitgevaardigde Europese normen in het interne recht om te zetten<sup>45</sup>. Door te bepalen dat de milieuhygiënische normen voortaan een exclusief federale aangelegenheid zijn, wordt dit onlogische onderscheid definitief verworpen.

Mijns inziens lijkt de Raad van State toch nog aan zijn vroegere mening vast te houden waar het opwerpt dat produktnormen en milieuhygiënische

---

<sup>44</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 2-3 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 17-18.

<sup>45</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/2, 17-18.

normen toch nog aan een verschillend juridisch regime onderworpen zijn. De Raad bepaalt immers dat "uit het voorgestelde art.6, par.4, 1° van de bijzondere wet volgt dat de Gewestexecutieven moeten worden betrokken bij het ontwerpen van milieuhygiënische produktnormen, terwijl deze op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste niet wordt opgelegd voor produktnormen die de federale overheid zich voorneemt vast te stellen op grond van de haar door art.6, par.1, VI, vierde lid, 2° en vijfde lid, 4° en 9° voorbehouden bevoegdheid"<sup>46</sup>. Hoewel het nieuwe art.6, II, tweede lid uitdrukkelijk vermeldt dat de federale overheid bevoegd is voor het vaststellen van produktnormen, blijft de Raad van State deze bevoegdheid afleiden uit de bepalingen waarbij aan de federale overheid de bevoegdheid toegewezen wordt om de algemene regels vast te stellen inzake de bescherming van de verbruiker, het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken, de metrologie en de normalisatie.

Ook het toekennen van milieukeuren en de produktheffingen, geheven naar aanleiding van het op de markt brengen van produkten, en die bedoeld zijn om de consumptie en produktie van bepaalde milieuvriendelijke produkten tegen te gaan, behoren tot het domein van de produktnormering en zijn derhalve een federale bevoegdheid, voor zover de Europese normen terzake ruimte openlaten aan de lidstaten. De Toelichting bepaalt dat de produktheffingen of de zogenaamde milieu-taksen (cfr. *infra*) die bedoeld zijn om de consumptie en produktie van bepaalde milieu-onvriendelijke produkten tegen te gaan, een zeer belangrijk instrument zijn van een ecologisch produktbeleid. Daarom, wordt er gesteld, is het aangewezen vanuit het oogpunt van de EMU dat produktheffingen, in tegenstelling tot de bestaande gewestelijke heffingen, op federaal niveau worden ingevoerd. De Gewesten zullen betrokken worden bij het totstandkomen van deze normen.

Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat het voorstel van bijzondere wet bepaalt dat de toekenning van milieukeuren (eco-labels) momenteel geregeld is door Verordening E.E.G. 880/92, die voorschrijft dat elke lidstaat voor 1 december 1992 de bevoegde instantie(s) moet aanwijzen voor de toekenning van het Europese milieukeur volgens criteria die door de E.G. voor elke produktgroep zullen worden bepaald. De bijzondere wetgever acht dat het vanuit het oogpunt van de EMU aangewezen is om voor België één enkele federale instantie hiermee te belasten. We mogen derhalve aannemen dat het de federale wetgever is die bevoegd is om deze instantie aan te wijzen<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/2, 18.

<sup>47</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 3-4 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 17-18.

#### 4. Economische en monetaire unie

Opvallend is dat de bevoegdheid van de Gewesten om algemene en sectoriële normen vast te stellen beperkt wordt wanneer het uitoefenen van deze bevoegdheid gevaar oplevert voor de EMU en de bevoegdheid om produktnormen vast te stellen volledig ontnomen wordt aan de Gewesten om reden van EMU Het Arbitragehof stelt in zijn arrest nr. 47 dat het decreet van het Waalse Gewest i.v.m. de zogenaamde "Waalse waterbelasting" vernietigt, dat "De uitoefening van de toegekende eigen fiskale bevoegdheid door een Gemeenschap of door een Gewest nochtans geen afbreuk mag doen aan de begrenzing die inherent is aan de globale Staatsopvatting, zoals die tot uiting komt in de Grondwetsherzieningen van 1970 en 1980 en in de bijzondere en de gewone wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit het geheel van die teksten (...) blijkt dat het nieuwe Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, d.i. het institutioneel kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (de zgn. economische unie) en door de eenheid van de munt (de zgn. monetaire unie). Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrij verkeer van goederen en produktiefactoren tussen de deelgebieden van de staat. Wat het goederenverkeer betreft, zijn niet bestaanbaar met een economische en monetaire unie de maatregelen die autonoom door de deelgebieden van de unie worden vastgesteld en het vrij verkeer belemmeren : dit geldt noodzakelijkerwijs voor alle interne douanerechten en alle heffingen van gelijke werking<sup>48</sup>". Deze definitie wordt als correct aanzien, maar niet als volledig omdat het Arbitragehof de implicaties van de EMU alleen toepast op het vrij goederenverkeer. Het lijkt alsof de EMU alleen geldt voor de Gemeenschappen en de Gewesten en niet voor de nationale overheid. C. Vanderveeren stelt dat de EMU geldt voor zowel de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten als deze van de nationale overheid. Uit de woorden "maatregelen die autonoom door de deelgebieden van de unie...worden vastgelegd" leidt de auteur af dat het de nationale overheid toekomt uitzonderingen te formuleren op de EMU. Immers "indien de nationale wetgever zich bij de staatsvorming van 1980 heeft laten leiden door de eisen van de EMU, komt het hem ook toe de inhoud van de EMU concreet in te vullen"<sup>49</sup>.

Het Arbitragehof heeft het bestaan van een EMU in dit arrest afgeleid uit art.6, par.1, VI, 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 "onverminderd het normatief kader waarbinnen de economische bedrijvigheid en de

---

<sup>48</sup> Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.*, 17 maart 1988.

<sup>49</sup> VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R. W.*, 1988-1989, (359), 345-364.

concurrentie worden uitgeoefend". Reeds in een vroeger arrest had het Arbitragehof het bestaan van een EMU afgeleid uit art.6, par.1, VI, 3° van dezelfde bijzondere wet "in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek"<sup>50</sup>. Algemeen wordt echter aangenomen dat de EMU van toepassing is op alle bevoegdheden van de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten. De bijzondere wetgever van 1988 heeft het bestaan van de EMU uitdrukkelijk erkend door dit begrip in te schrijven in art.6, par.1, VI, derde lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in de bijzondere financieringswet van 12 januari 1989<sup>51</sup>. Ook de huidige bijzondere wetgever maakt, zoals gezegd, veelvuldig gebruik van het EMU-begrip om de bevoegdheid van de federale en de gewestelijke wetgever af te bakenen.

## *B. HET AFVALSTOFFENBELEID*

Het voorstel van bijzondere wet kent het volledige afvalstoffenbeleid toe aan de Gewesten met uitzondering van de doorvoer van afvalstoffen en het radioactieve afval. De vroegere uitzondering op de bevoegdheid van de Gewesten "invoer en uitvoer van afval" wordt geschrapt. De bedoeling van de bijzondere wetgever is om de bevoegdheid inzake vergunningen voor internationale transferten over te dragen aan de Gewesten. Deze waren al bevoegd voor de reglementering inzake niet-grensoverschrijdend afval. Men oordeelt dat het aangewezen is dat, met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid inzake internationale transferten, de Gewesten en de nationale overheid een samenwerkingsakkoord sluiten "met het oog op coördinatie en een optimale aanwending van de bestaande middelen".

Voor de doorvoer van de afvalstoffen blijft echter krachtens het voorgestelde art.6, par.1, II, tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de federale overheid bevoegd. De doorvoer valt immers onder een specifieke regeling. De Toelichting bepaalt dat, krachtens een verordening van de E.G., de lidstaten de controle op in- en uitvoer kunnen toevertrouwen aan regionale autoriteiten, maar zij de plicht hebben één enkele autoriteit bevoegd te maken voor het toezicht op de doorvoer van afvalstoffen, overeenkomstig de Europese verordening. Om deze reden en om op efficiënte wijze uitvoering te geven aan Europese en internationale voorschriften ter zake, blijft de nationale overheid bevoegd voor de doorvoer<sup>52</sup>. De Raad van State stelde zich de vraag wie er bevoegd zou zijn als een invoer van

---

<sup>50</sup> Arbitragehof nr. 11, 25 februari 1986, *B.S.*, 19 maart 1986.

<sup>51</sup> Art. 9 en 49 van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

<sup>52</sup> *Parl. St.*, Kamer, *B.Z.*, 1991-1992, nr. 600/1, 4 en *Parl. St.*, Senaat, *B.Z.*, 1992-1993, nr. 558/1, 19.

afvalstoffen in een Gewest of een uitvoer uit een Gewest gepaard gaat met een doorvoer door een ander Gewest<sup>53</sup>. De bijzondere wetgever antwoordt hierop dat "doorvoer van afvalstoffen" moet begrepen worden in zijn Europese betekenis, namelijk de doorvoer door een Europese Lidstaat van uit het buitenland afkomstig en voor het buitenland bestemd afval. Het is de bevoegdheid van het Gewest, over wiens grondgebied het afval getransporteerd wordt, om toestemming tot doorvoer te verlenen wanneer afvalstoffen in- of uitgevoerd worden door een ander Gewest<sup>54</sup>.

De bestaande uitzondering op de bevoegdheid van de Gewesten, namelijk met betrekking tot het radioactief afval blijft gehandhaafd. Het voorgestelde art.6, par.1, II, tweede lid, 2° bepaalt immers dat de federale overheid bevoegd is voor de bescherming tegen ioniserende stralingen met inbegrip van het radioactief afval. Dit is omwille van het nauw verband met de exclusieve nationale bevoegdheid op het vlak van de kernbrandstofcyclus<sup>55</sup>. De Toelichting stelt dat sinds de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bescherming tegen ioniserende stralingen steeds een nationale bevoegdheid is gebleven en verwijst hierbij naar het arrest nr.54 van het Arbitragehof. Het Hof oordeelde dat de Gewesten bevoegd zijn om inrichtingen voor afvalverwerking aan een vergunning te onderwerpen, met uitzondering van de inrichtingen die radio-actieve afvalstoffen opslaan of verwerken. De bijzondere wetgever heeft immers niet aan de Gewesten, tenzij suppletief (onder de oude redactie van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hadden de Gewesten nog een suppletieve bevoegdheid inzake radioactief afval, die hen echter werd ontnomen door de bijzondere wet van 8 augustus 1988), de bevoegdheid gegeven om normen uit te vaardigen inzake radioactieve afvalstoffen. Die suppletieve bevoegdheid hield niet de bevoegdheid in om vergunningen af te geven voor installaties die radioactieve afvalstoffen opslaan of verwerken, "wegens de ondeelbare bevoegdheid van de Staat om vergunningen af te leveren met inachtneming van het geheel van de belangen waarmee rekening dient te worden gehouden met het oog op de bescherming tegen ioniserende stralingen"<sup>56</sup>. De Toelichting bepaalt dan ook dat de Gewesten onbevoegd blijven om in te grijpen in het vergunningsstelsel voor nucleaire installaties. Verder wordt gesteld dat alleen de federale overheid bevoegd is exploitatievergunningen af te leveren voor de eigenlijke nucleaire installaties en bovendien impliceert dit dat de federale overheid bevoegd is voor alle emissies van radio-isotopen in het milieu, met inbegrip van deze afkomstig van niet nucleaire installaties.

---

<sup>53</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 660/2, 20.

<sup>54</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 15.

<sup>55</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 6 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 19.

<sup>56</sup> Arbitragehof nr. 1/89, 24 mei 1988, *B.S.*, 11 juni 1988

De Gewesten blijven echter wel bevoegd om bouwvergunningen toe te kennen of te weigeren voor nucleaire installaties op hun grondgebied en om lozingsvergunningen toe te kennen of te weigeren voor lozingen van niet radio-actieve stoffen door nucleaire installaties op hun grondgebied. Bij hun beslissingen over deze bouw- en lozingsvergunningsaanvragen mogen de Gewesten enkel rekening houden met de bescherming van het leefmilieu en niet met overwegingen die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen<sup>57</sup>. Het lijkt mij dat de bijzondere wetgever hier aansluit bij het arrest nr. 1/89 van het Arbitragehof waarin het Hof oordeelde dat de Gewesten bevoegd waren om de voorwaarden te bepalen waaraan de begraafplaatsen en crematoria voor dieren moeten voldoen, maar "dat de uitoefening van die bevoegdheid echter geen afbreuk mag doen aan andere, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omschreven bevoegdheidstoewijzingen en met name niet aan het voorbehoud dat de bijzondere wetgever ten aanzien van art.6, par.1, II, 1° heeft geformuleerd. De nationale wetgever is bevoegd om algemene en sectoriële normen inzake leefmilieu te bepalen ten aanzien van de beoogde installaties"<sup>58</sup>. Aldus wordt nu een omgekeerde redenering gevolgd : aangezien onder de nieuwe redactie van art.6, par.1, II, 1° de Gewesten bevoegd zijn om algemene en sectoriële normen te bepalen, wordt inbreuk gemaakt op de bevoegdheid van de federale overheid om vergunningen toe te kennen voor nucleaire installaties door de bevoegdheid om bouw- en lozingsvergunningen toe te kennen aan de Gewesten. Deze laatste mogen in hun beoordeling over deze aanvragen enkel rekening houden met overwegingen die verband houden met de bescherming van het leefmilieu en niet met deze die verband houden met bescherming tegen ioniserende stralingen.

Aldus wordt de gewestelijke milieuwetgever nu bevoegd voor een aspect van het afvalstoffenbeleid waarvoor hij vroeger vrijwel geen bevoegdheid had. Naar mijn mening mogen we hier spreken van een ruime bevoegdheidsuitbreiding op het vlak van normering, gelet op het feit dat de Gewesten ook betrokken worden bij het federale beleid inzake doorvoer (cfr. *infra*).

---

<sup>57</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 6 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 21.

<sup>58</sup> Arbitragehof nr. 1/89, 31 januari 1989, B.S., 3 maart 1989.



### C. DE POLITIE VAN DE GEVAARLIJKE, ONGEZONDE EN HINDERLIJKE BEDRIJVEN

Het voorgestelde art.6, par.1, II, eerste lid, 3° stelt dat het Gewest bevoegd is voor de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming<sup>59</sup>. De tekst is ongewijzigd overgenomen uit het huidige art.6, par.1, II, 3°. We mogen aannemen dat de status quo, die bereikt werd omtrent de bevoegdheidsverdeling, behouden wordt. De federale overheid is aldus bevoegd voor de interne politie, maar enkel met betrekking tot de arbeidsbescherming, die in een ruime zin mag geïnterpreteerd worden<sup>60</sup>. Alle andere aspecten die betrekking hebben op de hinder die een inrichting met zich kan brengen voor de omgeving (ook gesitueerd binnen de inrichting) vallen onder de "externe politie" en dus onder de bevoegdheid van de Gewesten<sup>61</sup>.

Reeds vroeger werd de vraag gesteld of de Gewesten ook bevoegd zijn voor de "externe politie" van de ingedeelde inrichtingen die onder het toepassingsgebied vallen het K.B. van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen. Deze vraag werd door de Raad van State, door het Arbitragehof en vervolgens door de bijzondere wetgever van 8 augustus 1988 negatief beantwoord<sup>62</sup>. Gelet op de hierboven besproken bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot bescherming tegen ioniserende stralingen, mogen we stellen dat de federale wetgever ook nu bevoegd blijft voor de "externe politie" van bedoelde inrichtingen.

Door dit voorgestelde artikel wordt dus geen enkele wijziging aangebracht aan de bestaande normerings- en handhavingsbevoegdheid van de Gewesten.

### D. HET WATERBELEID

Het bestaande art.6, par.1, V van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt dat de Gewesten bevoegd zijn wat het waterbeleid betreft :

---

<sup>59</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 5 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993 nr. 558/1, 19.

<sup>60</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 74.

<sup>61</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 5 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 19.

<sup>62</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 80.

1° voor de waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake drinkwater, met eerbiediging van de minimumnormen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan;

2° voor de zuivering van afvalwater. Deze bevoegdheid omvat onder meer het vaststellen van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden voor het afvalwater, met eerbiediging van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan;

3° voor de riolering.

Deze integrale bepaling is nu opgenomen in art.6, par.1, II : "Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft : 4° De waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering." De bevoegdheid voor de federale overheid om algemene en sectoriële normen vast te stellen en om minimumnormen voor de technische reglementering inzake drinkwater en algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden voor het afvalwater te bepalen, wordt zoals bij het leefmilieu geschrapt. De federale bevoegdheid om minimumnormen vast te stellen, wanneer er geen Europese normen bestaan, was immers van louter theoretische aard wegens het bestaan van een uitgebreide technische reglementering op drinkwater op Europees vlak. Gewesten zijn dus bevoegd om strengere normen aan te nemen dan de Europese normen ter zake. De Toelichting bevestigt uitdrukkelijk deze gewestelijke bevoegdheid: "Leidingwater kan weliswaar, vanuit economisch oogpunt, worden beschouwd als een produkt (en zou dus kunnen vallen onder de bevoegdheid van de nationale overheid inzake produktnormen). Om elk misverstand te voorkomen en omdat de drinkwatervoorziening een substantieel onderdeel vormt van een geïntegreerd gewestelijk waterbeleid, wordt geopteerd voor het behoud van de technische reglementering op het niveau van de Gewesten"<sup>63</sup>.

De bestaande normeringsbevoegdheid van de Gewesten wordt dus uitgebreid ten nadele van de federale overheid, zodat de Gewesten nu onmiddellijk bevoegd worden om de Europese normen terzake uit te voeren.

---

<sup>63</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 5 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 20.

## E. DE VESTIGINGSVOORWAARDEN INZAKE TOERISME

Volgens het huidige art.4, 10° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat ongewijzigd blijft, zijn de Gemeenschappen bevoegd voor de vrijetijdsbesteding en het toerisme. De federale overheid is krachtens art.6, VI, vijfde lid, 6° bevoegd om algemene regels vast te stellen inzake de vestigingsvoorwaarden. Op deze bevoegdheid wordt nu uitzondering gemaakt wat betreft het toerisme ten gunste van de Gewesten. Deze laatste hadden al de bevoegdheid van hulp aan de toeristische nijverheid krachtens art.6, par.1, VI, 4°, c<sup>64</sup>. In het arrest nr.25 had het Arbitragehof gesteld dat de vestigingsvoorwaarden niet buiten de bevoegdheid van de Gewesten vielen<sup>65</sup>. In het arrest nr.36 kwam het Hof op deze uitspraak terug door een decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende statuut van de reisbureaus te vernietigen, omdat het vestigingsvoorwaarden bevatte. De betrokken bepalingen "regelen immers de toegang tot en de uitoefening van het beroep van exploitant van reisbureaus door sommige, aan die beroepswerkzaamheid eigen voorwaarden, af te bakenen, waarvan het verlenen van dergelijke vergunningen afhankelijk gesteld kan worden." Het bepalen van vestigingsvoorwaarden is volgens het Hof echter een nationale bevoegdheid gebleven<sup>66</sup>. De Toelichting stelt echter dat deze nationale bevoegdheid voor de uitoefening van het economisch beleid inzake toerisme een belemmering was omdat er in de praktijk grote verschillen waar te nemen waren inzake de aard van het toerisme in de drie Gewesten wat betreft de economische aspecten, onder meer inzake duur van het verblijf, soort voorzieningen ... Daarom wordt dit nu een gewestelijke bevoegdheid<sup>67</sup>.

Onder vestigingsvoorwaarden inzake toerisme moeten "vestigingsvoorwaarden voor exploitanten van reisbureaus en van logieverstrekende bedrijven met winstgevend doel (zoals hotels, campings...) worden begrepen<sup>68</sup>. Echter de vestigingsvoorwaarden inzake restaurants en cafés behoren niet tot de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme. Deze blijven een federale bevoegdheid. Wanneer een café, restaurant, kleinhandel... een geïntegreerd deel uitmaakt van een toeristische voorziening, valt dit onderdeel

---

<sup>64</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 5 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 25.

<sup>65</sup> Arbitragehof, nr. 25, 26 juni 1986, *B.S.*, 15 juli 1986.

<sup>66</sup> Arbitragehof, nr. 36, 10 juni 1987, *B.S.*, 30 juni 1987.

<sup>67</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 7.

<sup>68</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 25.

onder de voor die sector door de nationale overheid bepaalde vestigingsvoorwaarden<sup>69</sup>.

Hoe ruim deze nieuwe gewestelijke bevoegdheid in zake normering is, zal de praktijk moeten uitwijzen. De Raad van State stelt zich eveneens deze vraag en pleit voor meer precieze gegevens i.v.m. de bevoegdheidsafbakening<sup>70</sup>.

## F. BETROKKENHEID VAN DE GEWESTEN

Het voorgestelde art.6, par.4, 1° van de bijzondere wet bepaalt dat de Executieven betrokken worden bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake produktnormen en inzake doorvoer van afvalstoffen, bedoeld in par.1, II, tweede lid, 1° en 3°. De bedoeling van deze bepaling is de Gewesten te betrekken bij de totstandkoming van het federale produktbeleid en van eventuele federale normen inzake de doorvoer van afvalstoffen<sup>71</sup>. Het vroegere art.6, par.4, 1° stelde reeds dat de Executieven betrokken werden bij het totstandkomen van de nationale algemene en sectoriële normen. Aangezien deze bevoegdheid nu aan de federale overheid ontnomen is, met uitzondering van de produktnormen, is het logisch dat de Executieven nu betrokken worden bij het totstandkomen van deze normen. Met betrekking tot de doorvoer van afvalstoffen stelt de Toelichting dat het aangewezen is dat de Gewesten en de federale overheid een samenwerkingsakkoord sluiten met het oog op coördinatie en een optimale aanwending van de bestaande middelen<sup>72</sup>.

Het voorgestelde art.6, par.4, 1° schrijft een verplichte betrokkenheid voor. Luidens art.124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof wordt het overleg en de betrokkenheid beschouwd als een bevoegdheidsverdelende regel waarover het Arbitragehof uitspraak kan doen. Wanneer bijgevolg de betrokkenheid van de Executieven niet gerespecteerd wordt, is dit een grond tot vernietiging van de betrokken federale rechtsregel. De Toelichting wijst er echter op dat de verplichting tot betrokkenheid niet betekent dat de federale regering slechts op eensluidend advies, of na akkoord van *alle* Gewesten kan handelen<sup>73</sup>. Wanneer en in welk geval welk gewest

---

<sup>69</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 8 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 26.

<sup>70</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/2, 21.

<sup>71</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 8 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 28.

<sup>72</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 29.

<sup>73</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 600/1, 8 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 29.

moet worden geraadpleegd, daarover bewaart de Toelichting echter het stilzwijgen. Aangezien zowel produktnormen als rechtstregels i.v.m. doorvoer meestal hun weerslag hebben op het hele grondgebied, lijkt het mij vreemd dat de betrokkenheid van b.v. één gewest zou volstaan. Wat door één Gewest essentieel geacht wordt, kan voor een ander Gewest onbelangrijk zijn.

Het voorgestelde art.6, par.5 van de bijzondere wet bepaalt dat de betrokken Gewestregeringen in overleg de wijze bepalen waarop het beleid inzake in-, uit-, en doorvoer kan worden gecoördineerd. De Toelichting bepaalt dat er niet over elke handeling van in-,uit- of doorvoer afzonderlijk overleg moet worden gepleegd. De bedoeling van deze bepaling is te komen tot algemene afspraken over de problematiek van in-,uit- en doorvoer van afvalstoffen<sup>74</sup>.

Het voorgestelde art.6, par.8 van de bijzondere wet bepaalt ten slotte, dat indien een voorstel van wet, decreet of ordonnantie een materie betreft, bedoeld in de paragrafen 2, 2bis, 3, 3bis, 4, 5 en 11, derde lid, het overleg, de betrokkenheid of de adviesverlening van de federale overheid en de betrokken Gemeenschaps- of Gewestregeringen dan plaats vindt volgens de regelen bepaald in het reglement van de Wetgevende Kamer of de Raad bij welke het voorstel van wet, decreet of ordonnantie wordt ingediend. De Toelichting bepaalt dat het doel van deze bepaling is te vermijden dat de inoverwegingneming van een dergelijk voorstel van wet of decreet geweigerd wordt omwille van het ontbreken van voorafgaandelijk advies<sup>75</sup>.

## II. GEWESTELIJKE FISCALITEIT

### A.. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

Men kan twee soorten fiscale bevoegdheden van de Gewesten onderscheiden: de eigen of autonome fiscale bevoegdheid en de eigen bijkomende beperkte fiscale bevoegdheid<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 29.

<sup>75</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 29.

<sup>76</sup> ALLEN, A., "De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten", *T.B.P.* 1989-1990, (279-280) 271-288 en VANDERVEEREN, C., "Over leefmilieu en fiscaliteit in het raam van de economische en monetaire unie", *R.W.*, 1988-1989, (353), 345-364.

## 1. Autonome Fiscaliteit

De autonome fiscaliteit van de Gewesten is rechtstreeks gebaseerd op art.110, par.2 van de Grondwet. Krachtens deze bepaling mogen de Gewesten nieuwe belastingen invoeren die zelfs geen verband moeten houden met hun materiële bevoegdheden<sup>77</sup>. Deze bevoegdheid dient echter verschillende beperkingen te ondergaan. Op basis van art.110, par.2, tweede lid kan de federale overheid, bij gewone wet, de uitzonderingen bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Het Arbitragehof oordeelde in het arrest nr.47 dat de nationale wetgever derhalve vermog te bepalen welke belastingen door de Gemeenschappen en de Gewesten niet mogen worden geheven. De nationale wetgever kan dan ook een door een Gemeenschap of een Gewest ingestelde belasting afschaffen of beperken indien daartoe "de noodzakelijkheid blijkt"<sup>78</sup>.

De regel "*non bis in idem*" kan een uitzondering zijn waarvan de noodzakelijkheid blijkt<sup>79</sup>. Deze regel houdt in dat eenzelfde belasting of belastingen van dezelfde aard geen tweemaal hetzelfde object mogen treffen. Deze beperking was nergens in de Grondwet of in enige andere wet als een beperking van de fiscale bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten opgenomen, maar werd wel algemeen aanvaard<sup>80</sup>. De bijzondere wetgever heeft dit beginsel ingeschreven in art.11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Krachtens deze bepaling zijn de Gewesten, met uitzondering van de in de wet voorziene gevallen, niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van de belastingen bedoeld in de bijzondere financieringswet, en evenmin om op deze belastingen opcentiemen te heffen of kortingen toe te staan, tenzij voor wat betreft het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen en de personenbelasting. Het is geen algemeen rechtsbeginsel maar slechts een beginsel dat de wetgever bij zijn wetgevend werk leidt, zonder dat het mogelijk is een belasting op grond van deze regel te bestrijden<sup>81</sup>. Er wordt dan ook gesteld dat de regel "*non bis in idem*" slechts gelding heeft in de verhouding tussen de nationale fiscaliteit en de fiscaliteit van de deelgebieden.

---

<sup>77</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 183 en VANORSHOVEN, P., "Het groene randje van de vierde staatshervorming : de taksen op milieubelastende produkten, genaamd milieutaksen", in *Recente ontwikkelingen inzake milieuheffingen*, Die Keure, 1992, (31), 23-42.

<sup>78</sup> Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.*, 17 maart 1988.

<sup>79</sup> ALEN, A., *l.c.*, 353.

<sup>80</sup> ALEN, A., *l.c.*, 280. en VANDERVEEREN, C., "De Waalse Waterbelasting : een bedreiging voor de economische en monetaire unie ?", *T.B.P.*, 1987, (472), 467-482.

<sup>81</sup> *Gedr. St.*, Kamer, 1988-1989, nr.635/1, 64 en VANDERVEEREN, C., "De Waalse Waterbelasting : een bedreiging voor de economische en monetaire unie ?", *T.B.P.*, 1987, (472), 467-482.

De regel geldt niet in de verhouding tussen de fiscaliteit van de Gewesten en de fiscaliteit van de Gemeenschappen. Een samenloop van een gewestelijke en een gemeenschapsbelasting is dus perfect mogelijk<sup>82</sup>.

De Raad van State heeft terecht opgemerkt dat geen enkele grondwettelijke bepaling verbiedt dat twee of meer zelfstandige overheden met betrekking tot hetzelfde object belastingen invoeren. Daaruit volgt dat de enige bestaansreden van art.110, par.2, tweede lid van de Grondwet is, mogelijk te maken dat in geval van samenlopende belasting -"het bestaan daarvan is niet onverenigbaar met de federalisering van de Staat"- de gevolgen ervan worden verminderd of de samenloop ongedaan wordt gemaakt ten voordele van de nationale belasting, voorzover die afwijking van het grondwettelijk beginsel verantwoord is<sup>83</sup>.

Uit het arrest nr.47 kan nog een andere vorm van noodzakelijkheid worden afgeleid<sup>84</sup>. De Gewesten mogen door de uitoefening van hun fiscale bevoegdheid geen afbreuk doen aan de begrenzing die inherent is aan de globale staatsopvatting, zoals die tot uiting komt in de grondwetsherziening van 1970 en 1980, en in de bijzondere wet en de gewone wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen<sup>85</sup>. Aldus wordt hier opnieuw omwille van de EMU afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de Gewesten.

Een andere beperking die gesteld wordt aan de fiscale bevoegdheid van de Gewesten is dat zij slechts over een eigen fiscale bevoegdheid beschikken binnen de grenzen van hun territoriale bevoegdheid<sup>86</sup>.

## ***2. Bijkomende beperkte fiscaliteit***

In afwijking van het verbod dat de Gewesten geen belastingen mogen heffen ten aanzien van materies die reeds het voorwerp zijn van een nationale belasting, heeft de bijzondere wet van 16 januari 1989, die de artikelen 1 tot 15 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, een bijkomende beperkte of aanvullende fiscale bevoegdheid toegekend aan de Gewesten. De opbrengst van in oorsprong nationale belastingen wordt geheel of gedeeltelijk toegewezen aan de Gewesten. Wanneer op een gegeven ogenblik de opbrengst van één van deze belastingen volledig is toegewezen aan de Gewesten, wordt zij met ingang van het daaropvolgende begrotingsjaar een gewestelijke belasting. Vandaar wordt deze belasting ook wel

---

<sup>82</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 178.

<sup>83</sup> *Gedr. St.*, Kamer, 1988-1989, nr.635/1, 64.

<sup>84</sup> ALLEN, A., *l.c.*, 273 en VANDERVEEREN, C., "De Waalse Waterbelasting : een bedreiging voor de economische en monetaire unie ?", *T.B.P.*, 1987, (478), 467-482.

<sup>85</sup> Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.*, 17 maart 1988.

<sup>86</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 184.

"toegewezen" of "gewestelijke" belasting genoemd<sup>87</sup>. Vanaf dat ogenblik zijn de Gewesten in principe bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van deze belastingen te wijzigen<sup>88</sup>. Op deze regel bestaan er echter uitzonderingen<sup>89</sup>. Art.3 van de bijzondere financieringswet somt op limitatieve wijze de belastingen op waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk aan de gewesten wordt of kan worden toegewezen. Doel van deze opsomming is de Gewesten te garanderen dat de nationale overheid in de toekomst niet meer zal optreden ten aanzien van de aangelegenheden waarvoor de Gewesten op grond van deze wet bevoegd worden. Zonder dergelijke uitdrukkelijke bepaling staat het immers aan de nationale overheid vrij om bij gewone wet, op grond van art.110, par.2, tweede lid van de Grondwet, "de uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt"<sup>90</sup>. Opvallend is dat door de bijzondere financieringswet aan de Gewesten geen enkele bevoegdheid gegeven wordt om de belastbare materie te wijzigen. De belastbare materie wijzigen betekent immers dat de aard van de gewestelijke belastingen wordt gewijzigd met als gevolg dat de bijzondere financieringswet door een gewone wet wordt gewijzigd. Om dezelfde reden kan de federale wetgever de belastbare materie van de gewestelijke belastingen evenmin bij gewone wet wijzigen<sup>91</sup>.

Een andere bijkomende beperkte fiscale bevoegdheid van de Gewesten is deze met betrekking tot de samengevoegde belasting. Volgens art.6, par.2 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 is de personenbelasting in hoofde van de Gewesten een samengevoegde belasting. Dit betekent dat van een rijksbelasting die op uniforme wijze over het hele grondgebied van het Rijk wordt geheven, een bepaald gedeelte wordt toegewezen aan de Gewesten overeenkomstig titel IV van de bijzondere wet van 16 januari 1989. De Gewesten kunnen, op basis van de localisatie van die belastingen, opcentiemen heffen en met ingang van 1 januari 1994 kortingen toestaan voor zover de globale som van deze kortingen de aan het betrokken Gewest toegewezen opbrengst niet overschrijdt<sup>92</sup>. De bevoegdheid om opcentiemen te heffen mag echter gedurende een periode van drie jaar na de inwerkingtreding van de wet geen aanleiding geven tot een verhoging van de globale fiscale

---

<sup>87</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 186.

<sup>88</sup> Art. 4 par. 1 en par. 3 van de bijzondere wet van januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten.

<sup>89</sup> Art. 4 par. 2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

<sup>90</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 604/2 en LAVRYSEN, L., *l.c.*, 179.

<sup>91</sup> ALLEN, A., *l.c.*, 283.

<sup>92</sup> Art. 6 par. van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.



druk. Alvorens opcentiemen of kortingen worden ingevoerd moet er voorafgaandelijk overleg gepleegd worden tussen de federale regering en de Gewestexecutieven. Bovendien kan de Koning na overleg met de betrokken Executieven, met ingang van 1 januari 1994 een maximumpercentage opleggen voor de opcentiemen en kortingen. Dit wordt mogelijk omdat een verschillend fiscaal beleid in de verschillende deelgebieden de goede werking van de economische en de monetaire unie kan verstoren. Aldus wordt opnieuw omwille van de EMU afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de Gewesten<sup>93</sup>.

Volledigheidshalve moet erop gewezen worden dat de Staat voor de belastingen waarvoor de opbrengst volledig is toegewezen, kosteloos instaat voor de dienst van de gewestelijke belastingen met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels en voor rekening van en in overleg met het Gewest. Het Gewest kan echter besluiten de dienst zelf te verzekeren, hetgeen dan dient te geschieden overeenkomstig de bij wet voorgeschreven procedureregels<sup>94</sup>. Deze bepaling geldt echter niet voor de eigen fiscaliteit van de Gewesten. Uit art. 5 par. 3 van de bijzondere wet kan *a contrario* afgeleid worden dat de gewesten zelf instaan voor de dienst van de eigen fiscaliteit<sup>95</sup>.

Naast de reeds vermelde bevoegdheidsbeperkingen (EMU, *non bis in idem*, mogelijkheid voor de federale wetgever om te bepalen welke belastingen niet door de Gewesten mogen worden geheven of om een door het Gewest ingestelde belasting af te schaffen of te beperken), moeten de Gewesten nog een aantal grondwettelijke regels ter zake in acht nemen.

Art.110, par.2 van de Grondwet bepaalt dat geen belasting ten behoeve van het Gewest kan worden ingevoerd dan door een in art.26bis bedoelde regel. Belangrijk is hier de vermelding "door een wet" en niet "krachtens een wet", waardoor wordt aangegeven dat dit een voorbehouden bevoegdheid van de wetgever is. De Raad mag bij gevolg de bevoegdheid om een belasting in te stellen niet delegeren aan de Executieve. Aan deze laatste mag hoogstens een machtiging worden gegeven om zaken te regelen die geen verband houden met de essentiële elementen van de belasting<sup>96</sup>.

Een tweede beginsel waaraan Gewesten zich dienen te houden is het annaliteitsbeginsel, verwoord in art.111 van de Grondwet, krachtens hetwelk

---

<sup>93</sup> Art. 9 par. 1 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

<sup>94</sup> Art. 5 par. 3 van de bijzondere wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

<sup>95</sup> ALEN, A., *l.c.*, 281 en 287 en LAVRYSEN, L., *l.c.*, 185.

<sup>96</sup> ALEN, A., *l.c.*, 272; LAVRYSEN, L., *l.c.*, 174 en VANDERVEEREN, C., "De Waalse Waterbelasting: een bedreiging voor de economische en monetaire unie?", *T.B.P.*, 1987, (470), 467-482.

over de belastingen ten behoeve van het Gewest jaarlijks dient gestemd te worden. Wanneer de betrokken decreten niet worden vernieuwd, blijven ze slechts voor één jaar van kracht.

Art.112 van de Grondwet bevat het gelijkheidsbeginsel in fiscale aangelegenheden. Het eerste lid bepaalt dat inzake belastingen geen voorrechten kunnen worden ingevoerd. Dit betekent dat iedereen die zich in dezelfde, op een algemene en onpersoonlijke wijze bepaalde voorwaarden bevindt, vanwege de overheid van dezelfde voordelen moet genieten en tegenover de overheid aan dezelfde verplichtingen moet worden onderworpen. De Raad van State en het Hof van Cassatie voegen daaraan toe dat geen willekeurig onderscheid mag worden gemaakt. Het tweede lid voegt daaraan toe dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet. De uitvoerende macht kan bijgevolg geen vrijstellingen of verminderingen toestaan. Betekent dit nu dat de Gewesten niet bevoegd zijn om vrijstellingen of verminderingen te geven voor de door hen ingestelde belastingen, maar wel de federale overheid? De Raad van State stelde dat art.112, tweede lid enkel geldt voor de rijksbelasting en tot doel heeft te beletten dat de uitvoerende macht van die belastingen vrijstellingen zou verlenen. De vaststelling van de vrijstelling komt wel degelijk toe aan de betrokken Raad<sup>97</sup>. Voor de in art.3, eerste lid, 1° tot 6° van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 bedoelde gewestelijke belastingen zijn de Gewesten bevoegd om de vrijstellingen te wijzigen<sup>98</sup>.

## B. DE MILIEUTAKS

De bijzondere wetgever heeft eveneens de bedoeling om een milieutaks in te voeren op milieubelastende produkten. In de Toelichting wordt gesteld dat België geconfronteerd wordt met een dubbele ekologische uitdaging, die er in bestaat enerzijds de verborgen schuld te delgen, namelijk het geheel van vervuilingsproblemen waarvoor al tientallen jaren geen oplossing werd gevonden, en anderzijds een duurzame ontwikkeling te bereiken. Deze dubbele uitdaging vergt een preventief beleid dat erop gericht is : ten eerste de productie- en verbruiksprocessen die zeldzame grondstoffen verspillen en in velerlei opzichten milieuvervuilend zijn, uit te schakelen; ten tweede de natuurlijke hulpbronnen te sparen door het hergebruik, de recuperatie en de recyclage van grondstoffen; ten derde de energie rationeel te gebruiken en ten slotte niet-vervuilende produktietechnieken aan te wenden. Een dergelijk

---

<sup>97</sup> ALEN, A., *l.c.*, 278 en LAVRYSEN, L., *l.c.*, 181.

<sup>98</sup> Art. 4 van de Bijzondere Wet van 16 januari 1988 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

beleid moet steunen op juridische, culturele en economische instrumenten. De milieutaks wordt aanzien als een dergelijk economisch instrument dat veel perspectieven biedt.

Doel van de milieutaks is niet het blijvend beleid van de overheid te financieren, maar veeleer om de gedrag patronen van de producenten en van de verbruikers milieuvriendelijker te maken. De milieutaks wordt dan ook als volgt gedefinieerd : "Elke belasting van een voldoende hoog niveau om het gebruik of het verbruik van milieubelastende produkten aanzienlijk te beperken en/of om de produktie- en verbruikspatronen te oriënteren naar produkten die meer aanvaardbaar zijn op het vlak van het milieu en op het vlak van het behoud van natuurlijke hulpbronnen". De bedoeling is om enkel milieutaksen te vorderen op die produktie- en verbruikspatronen waarvoor een alternatief bestaat. Om de doelstelling van milieubescherming te waarborgen, moeten de taksen niet alleen van een voldoende hoog niveau, maar eveneens gedifferentieerd zijn. Verder moeten ze ook een zo ruim mogelijk toepassingsgebied kunnen hebben op de grondstoffen, de niet-hernieuwbare energie, de intermediaire produkten en de afgewerkte produkten.

Door de vele effecten die de milieutaksen met zich meebrengen moeten er begeleidende maatregelen getroffen worden door de federale wetgever en Gewestraden. Er moet een doeltreffende oplossing gevonden worden voor de moeilijkheden waarmee de zwakste sociale groepen te kampen kunnen krijgen en er moeten maatregelen getroffen worden om van de milieutaksen een middel te maken om de economische sectoren voor te bereiden op het versterken van hun concurrentiekracht, die steeds meer op ekologische criteria zal berusten. De federale wetgever en de Gewestraad regelen deze aangelegenheden voor zover dit tot hun materiële bevoegdheid behoort<sup>99</sup>.

Uit deze Toelichting kan blijken dat naar de toekomst toe, het milieubeleid meer en meer een geïntegreerde plaats krijgt bij de normgeving. Het begrip "duurzame ontwikkeling", dat de Toelichting op verschillende plaatsen vermeldt, is een begrip dat doorgang gevonden heeft op de UNCED-conferentie over milieu en ontwikkeling (Rio de Janeiro, 3-14 juni 1992). Of België zich geheel wil aansluiten bij de resultaten van deze conferentie is niet helemaal duidelijk. Wel is zeker dat België met het invoeren van de milieutaks een vrij vooruitstrevende rol inneemt, zonder dat er terzake een Europese richtlijn bestaat.

Er wordt voorgesteld om de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten te wijzigen. Aan art.3, eerste lid dat, zoals vermeld, op limitatieve wijze de gewestelijke belastingen opsomt, wordt de volgende bepaling toegevoegd : "8° de taksen op milieubelastende produkten, genaamd milieutaksen." De

---

<sup>99</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 604/1 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 7.

gewone wetgever is bevoegd om het begrip "milieutaksen" inhoudelijk in te vullen<sup>100</sup>. Dit lokte een grondwettigheidsbezwaar uit van de Raad van State. Immers, wanneer eerst de bijzondere financieringswet gewijzigd wordt en dan pas de gewone wetgever de nodige rechtsregels uitvaardigt, zou er voor het totstandkomen van deze laatste wet geen belastbare materie bestaan i.v.m. art.3, eerste lid, 8°. Wanneer de gewone wetgever daarna de nodige bepalingen aanneemt, zou dit betekenen dat hij bepaalt welke de belastbare materie is, terwijl deze bevoegdheid moet uitgeoefend worden door de bijzondere wetgever, zoals hierboven is vermeld<sup>101</sup>. Het probleem kan echter gemakkelijk worden opgelost, door te doen wat de auteurs van het akkoord hadden afgesproken, en de gewone wet tot invoering van de milieutaksen uiterlijk samen met de wijziging van de bijzondere financieringswet aan te nemen<sup>102</sup>.

Het gaat dus om een rijksbelasting, die op het grondgebied van héél België op uniforme wijze zal worden geheven en waarvan de opbrengst, met uitzondering van de milieutaks op de niet-hernieuwbare energie, volledig aan de Gewesten zal worden toegewezen<sup>103</sup>. Hoewel vrijwel alle bevoegdheden inzake leefmilieu toekomen aan de Gewesten, verhindert niets de federale overheid om fiscale maatregelen te nemen i.v.m. aangelegenheden die niet tot zijn materiële bevoegdheden behoren (cfr. *supra*). Dezelfde redenering kan ook worden gevolgd ten gunste van de Gewesten, maar op basis van art.110, par.2, tweede lid is de federale overheid steeds bevoegd om het even welke gewestelijke belastingmaatregel op te heffen. Er kan dus geen enkele kritiek worden geuit tegen deze in wezen federale belasting.

De Toelichting stelt dat voor zover het milieubeleid tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort, het logisch is om van de milieutaks een gewestelijke belasting te maken, in de zin van art.3 van de bijzondere financieringswet. De eisen van de Economische en Monetaire Unie impliceren echter dat de federale wetgever bevoegd wordt om de heffingsgrondslag, aanslagvoet en eventuele vrijstellingen te bepalen. Aldus wordt de Gewesten opnieuw omwille van de EMU een bevoegdheid ontzegd. De federale wetgever kan echter slechts één van de elementen wijzigen mits instemming van de Gewestexecutieven. Bovendien belet niets dat de Gewesten in gemeen akkoord voorstellen van milieutaks doen<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 10 en 98.

<sup>101</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.604/2, 10 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/2, 31.

<sup>102</sup> VANORSHOVEN, P., *l.c.*, 29.

<sup>103</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 101.

<sup>104</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.604/1, 3 en *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 9.

Ten gevolge van de "non bis in idem"-regel zijn de Gewesten volledig onbevoegd geworden om nog enige milieubelasting te heffen op de reeds belaste produkten. Deze onbevoegdheid kan echter bijzonder ruim worden geïnterpreteerd zodat Gewesten geen enkel milieu-onvriendelijk produkt nog kunnen belasten. Hoe paradoxaal het ook mag klinken, het verbieden of beperken van een vervuilend produkt blijft een exclusief gewestelijke bevoegdheid, terwijl het heffen van een reguleringsbelasting exclusief voorbehouden is aan de federale overheid<sup>105</sup>.

De Gewesten moesten, volgens het eerste voorstel van bijzondere wet, de netto-opbrengst van de hen toegewezen belastingen bestemmen voor extra uitgaven voor de aangelegenheden bedoeld in art.6, par.1, II en III, 2° en 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980<sup>106</sup>. De Raad van State merkt op dat een dergelijke regeling niet verenigbaar is met art.115, derde lid, tweede zin van de Grondwet, dat als volgt luidt : "de organen van deze Gewesten bepalen, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten bij de in art.26bis bedoelde regelen"<sup>107</sup>. VAN ORSHOVEN lijkt zich bij deze mening aan te sluiten<sup>108</sup>. LAVRYSEN stelde dat de non-affectatieregulering, volgens dewelke een bepaalde ontvangst niet mag dienen tot het verrichten van een bepaalde uitgave, ook geldt t.a.v. de gewestelijke belastingen. Dit beginsel wordt afgeleid uit of in verband gebracht met het universaliteitsbeginsel dat geldt voor de begrotingen. Voor de rijksbegroting is dit universaliteitsbeginsel neergeschreven in art.115, tweede lid van de Grondwet, voor de gewestbegroting in art.50, par.1, derde lid van de bijzondere wet van 16 januari 1989. De regel van de niet-affectatie is verwoord in art.3 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit dat als volgt luidt : "De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven. Bepaalde ontvangsten kunnen evenwel worden bestemd voor bepaalde uitgaven. Dit geschiedt door de inboeking van de ontvangsten en van de uitgaven in een afzonderlijke sectie van de begroting". Bijgevolg kunnen sommige ontvangsten speciaal worden voorbehouden tot het bestrijden van welbepaalde uitgaven, liever dan ze te storten in de algemene massa van de staatsontvangsten. De Gewesten zijn derhalve bevoegd om bestemmingsheffingen te creëren<sup>109</sup>. LAVRYSEN spreekt zich echter niet uit over de vraag of enkel de Gewesten bevoegd zijn om aan de opbrengst van de gewestelijke belastingen een bestemming te geven of daarentegen de federale wetgever dit ook kan regelen.

---

<sup>105</sup> VANORSHOVEN, P., *l.c.*, 34.

<sup>106</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.604/1, 6.

<sup>107</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.604/2, 13.

<sup>108</sup> VANORSHOVEN, P., *l.c.*, 36.

<sup>109</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 182.

Het gewijzigde voorstel is aangepast aan deze kritiek van de Raad van State in die zin dat er geen bestemming meer is bepaald in de bijzondere financieringswet, maar de Toelichting bepaalt nu dat de taksen moeten worden aangewend voor aanvullende uitgaven, die derhalve bovenop de inspanningen die thans reeds werden geleverd door de Gewesten komen<sup>110</sup>. Verder wordt gesteld dat de drie Gewesten zich ertoe verbonden hebben een samenwerkingsakkoord te sluiten, waarin zij zich ertoe zullen verbinden de netto-opbrengst van de milieutaks aan te wenden voor extra-uitgaven inzake milieu, meer bepaald voor de aangelegenheden bedoeld in art.6, par.1, II en III, 2<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup> van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Aldus wordt door elk van de Gewesten op vrijwillige wijze afstand gedaan van hun bevoegdheid om autonoom de bestemming van de milieutaks te bepalen. Dat samenwerkingsakkoord zal ook bepalen dat die extra-uitgaven berekend worden ten opzichte van de geïndexeerde ordonnancerings vastgesteld in 1991 in die bevoegdheidsdomeinen en dat het Rekenhof het aanvullend karakter van deze uitgaven zal verifiëren<sup>111</sup>.

Ook de dienst met betrekking tot de milieutaks is toegewezen aan de federale overheid. Ten aanzien van de overige gewestelijke belastingen kunnen de Gewesten er nog anders over beslissen, zoals reeds is uiteengezet. De federale overheid staat in voor deze dienst, met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels, voor rekening en in overleg met het Gewest. De Minister van Financiën en de Gewestexecutieven sluiten een overeenkomst om de inningskosten te bepalen<sup>112</sup>.

Verder bevat de Toelichting enige aanduidingen voor de gewone wetgever hoe hij de reeds vermelde invullingsmaatregelen dient te nemen. Er moet een milieutaks ingesteld worden op de verpakkingen van drank onderworpen aan het stelsel van de accijnzen. Daartoe moet in de algemene wet op de accijnzen de definitie van de milieutaks worden ingeschreven, de verplichting op een etiket of op een ander document dat bij het produkt hoort, te vermelden dat het produkt onderworpen is aan een milieutaks, alsook de hoogte van de taks. Verder moeten ook de restrictieve voorwaarden worden bepaald voor eventuele vrijstellingen die van korte duur moeten zijn, ten einde een maximale ekologische doeltreffendheid te bereiken. Later kan de heffingsgrondslag van de milieutaks verruimd worden tot de éénmalige verpakkingen, tot papier waarvan het gehalte aan gerecycleerd papier lager is dan een vast te stellen minimum, tot éénmalige voorwerpen en tot batterijen en pesticiden die niet in de landbouw worden gebruikt. Hiervoor is echter de instemming van de Gewestexecutieven noodzakelijk<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 10.

<sup>111</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 54.

<sup>112</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 99.

<sup>113</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 10.

Om te besluiten kan de vraag gesteld worden naar de verenigbaarheid van deze milieuheffing met het E.G.-recht. Op E.G.-niveau zijn alle in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking verboden tussen de lidstaten, evenals kwantitatieve beperkingen van in- en uitvoer en maatregelen van gelijke werking. Ook milieunormen kunnen dergelijke maatregel uitmaken. Uitzonderingen op het principiële verbod van maatregelen van gelijke werking zijn in bepaalde gevallen wel toelaatbaar. Dit is zo wanneer de maatregelen gerechtvaardigd zijn op grond van de strikt te interpreteren uitzonderingen vermeld in art. 36 van het E.G.-Verdrag of wegens andere "dwingende eisen". Het milieubeleid kan een dergelijke dwingende eis zijn. Om als dergelijke uitzondering gekwalificeerd te worden, moet de maatregel aan een aantal voorwaarden voldoen. Ten eerste moeten de restricties op dezelfde wijze van toepassing zijn op de nationale en ingevoerde produkten, vervolgens moeten zij een redelijk karakter hebben, proportioneel zijn met het beoogde doel en niet kunnen vervangen worden door maatregelen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt op een minder handelsbelemmerende wijze. Belangrijk is dat dergelijke afwijkingsmogelijkheid slechts geldt gedurende de periode dat een communautaire regeling ontbreekt<sup>114</sup>. Of het belasten van milieu-onvriendelijke produkten als dwingende eis kan aanvaard worden en of de milieutaks beantwoordt aan genoemde voorwaarden zal de toekomst moeten uitwijzen.

Door het invoeren van deze gewestelijke belasting is de indirecte normeringsbevoegdheid van de Gewesten eigenlijk weinig of niet uitgebreid. Aan de Gewesten wordt immers geen enkele bevoegdheid verleend om de aanslagvoet of heffingsgrondslag te wijzigen of om vrijstellingen te verlenen en bovendien hebben zij slechts een kleine beoordelingsmarge over hoe zij de ontvangsten zullen spenderen.

### III. DE STRAFRECHTERLIJKE BEVOEGDHEDEN VAN DE MILIEUWETGEVER

Het voorgestelde art. 11 van de bijzondere wet luidt als volgt : "Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen. Onverminderd de in het decreet opgenomen bepalingen betreffende de herhaling is op die strafbepalingen Boek I van het Strafwetboek van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een decreet kunnen worden gesteld. Het decreet

---

<sup>114</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 58.

dat een in het vorig lid bedoelde uitzondering bevat, die een nieuwe straf is, kan door de Gemeenschaps- of Gewestregering enkel bekrachtigd worden na het eensluidend advies van de ministerraad over deze nieuwe straf. Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten :

1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering.

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben"<sup>115</sup>.

Het art. 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidde als volgt : "Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in art. 7 van dat Wetboek." Uit deze bepaling volgden er verschillende beperkingen voor de gewestelijke wetgever. Vooreerst kon hij enkel straffen aannemen die vermeld waren in Boek I van het Strafwetboek. Ten tweede kon hij geen enkele criminele straf stellen op de niet-naleving van de door hem uitgevaardigde strafbepalingen. Het Arbitragehof had bovendien in het arrest nr. 44 gesteld dat "uit art. 19, par. 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (...) voortvloeit dat, behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen, een decreetgever de hem toegewezen aangelegenheden slechts kan regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op de bij de Grondwet aan de wet gereserveerde bevoegdheden." Verder had het Hof nog gesteld dat evenmin beroep kan gedaan worden op de impliciete bevoegdheden ontleend aan art. 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om de bevoegdheidssfeer te betreden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt<sup>116</sup>. Deze beperkingen hebben in de rechtsleer aanleiding gegeven tot veel kritiek aangezien de strafrechtelijke bevoegdheden van de decreetgever in de praktijk vrijwel volledig uitgehold waren<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 69.

<sup>116</sup> Arbitragehof nr. 44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1987.

<sup>117</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 487/1, 2.



## ***1. De onmogelijkheid om af te wijken van de strafbepalingen van Boek I van het Strafwetboek wordt opgeheven.***

Het Arbitragehof oordeelde in het principiële arrest nr.44 dat "art.11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de decreetgever niet toestaat af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek. De Gewesten kunnen derhalve geen beroep doen op art.100 van het Strafwetboek, ook al is die bepaling ondergebracht in Boek I ervan. De bijzondere wetgever heeft de in Boek I vervatte regels uniform willen houden en heeft gewild dat de Gewesten er niet van afwijken." Bovendien werd er gesteld dat de strafbepalingen van Boek I van het Strafwetboek, inclusief hoofdstuk V betreffende de herhaling, hoofdstuk VII betreffende de strafbare deelneming en art.85 betreffende de verzachtende omstandigheden niet tot de bevoegdheid van de decreetgever behoren<sup>118</sup>.

Het Hof oordeelt strikt voor wat de eigenlijke strafbepalingen betreft<sup>119</sup>. In het arrest nr.44, dat een aantal bepalingen uit het Vlaamse afvalstoffendecreet vernietigde, vindt men de verschillende standpunten van het Arbitragehof terug. Zo vernietigde het Hof een bepaling van het decreet die een andere regeling met betrekking tot de herhaling invoerde, evenals een bepaling die een vermoeden van medeplichtigheid instelde.

Een bepaling die de werkgever burgerlijk aansprakelijk stelde voor de betaling van de geldboeten waartoe zijn lasthebbers zijn veroordeeld, evenals voor de betaling van de gerechtskosten, werd op het eerste punt wel in strijd geacht met de bevoegdheidsbepalende regels, op het laatste punt niet. Het Hof oordeelde dat in de mate dat de tenuitvoerlegging van een straf - de betaling van de geldboeten- kan geschieden ten laste van een andere persoon dan de veroordeelde, dit een ongeoorloofde afwijking is van Boek I van het Strafwetboek. Een werkgever burgerlijk aansprakelijk stellen voor de betaling van de gerechtskosten, mag echter aangezien dit geen straf betreft<sup>120</sup>.

Het Hof oordeelt echter soepeler als het om bepalingen gaat, die van boek I van het strafwetboek afwijken, maar die niet tot het strafrecht *sensu stricto* behoren<sup>121</sup>.

Zo oordeelt het Hof dat maatregelen, die niet verder reiken dan de controle en de instandhouding van de stukken die door het afvalstoffendecreet

---

<sup>118</sup> Arbitragehof nr.44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1987 en Arbitragehof nr.38/92, 7 mei 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1992/1.

<sup>119</sup> LAVRYSEN, L., "Bevoegdheidsverdeling en milieubeleid in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof", *Vlaams Jurist Vandaag*, 1988, (20), 16-21.

<sup>120</sup> Arbitragehof nr.44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1987 en Arbitragehof nr.13/92, 27 februari 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1992, 35.

<sup>121</sup> LAVRYSEN, L., "Bevoegdheidsverdeling en milieubeleid in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof", , 1988, (20), 16-21.

zijn voorgeschreven, mogen worden opgelegd door de decreetgever. Ook mag de decreetgever bepaalde personen machtigen tot inbeslagneming zolang dit geen dwangmaatregel inhoudt.

Wanneer een decreet een verbeurdverklaring oplegt die het karakter heeft van een beveiligingsmaatregel, is dit decreet niet door bevoegdheidsoverschrijding aangetast. Wanneer echter een verbeurdverklaring als strafmaatregel wordt opgelegd en dit een andere verbeurdverklaring is dan die welke in Boek I van het Strafwetboek is geregeld, komt de bepaling in kwestie wel in aanmerking voor vernietiging. Enkel de nationale wetgever is immers bevoegd om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de verbeurdverklaring als straf kan worden uitgesproken.

Het Arbitragehof oordeelde ook nog dat de teruggave verbonden is met de openbare orde en door sommige aspecten een met de strafsancie onlosmakelijk accessorium is. Zij werd door het Hof beschouwd als het verlengde ervan omdat "zij erop gericht is - *buiten de strafrechtelijke veroordeling*- te vermijden dat de situatie van overtreding blijft voortbestaan." De Gewesten zijn derhalve bevoegd hieromtrent bepalingen uit te vaardigen<sup>122</sup>.

Wanneer het voorgestelde art.11 van de bijzondere wet in werking treedt, zal het Arbitragehof zijn constante rechtspraak op verschillende punten moeten aanpassen.

Vooreerst mogen de decreten of ordonnanties nieuwe straffen voorzien die niet in boek I van het Strafwetboek voorkomen. Dergelijke decreten kunnen echter enkel bekrachtigd worden na éénsluitend advies van de ministerraad over de nieuwe straf. De Toelichting stelt dat deze bepaling is ingevoerd om de noodzakelijke eenheid van het strafrecht te bewaren<sup>123</sup>. De Raad van State merkt daartegenover op dat het in strijd is met het beginsel van de scheiding der machten dat de mogelijkheid van bekrachtiging door het verkozen wetgevend orgaan van het Gewest afhankelijk zou gesteld worden van het eensluitend advies van de ministerraad. Daarom stelt de Raad van State voor dat als de instemming van de federale overheid ter zake als nodig wordt aanzien, zij bij wet moet worden verleend<sup>124</sup>.

Ten tweede wordt het verbod opgeheven om criminele straffen op te leggen, bedoeld in art.7 van het Strafwetboek<sup>125</sup>. Naar mijn mening kunnen de decreten en ordonnanties ook criminele straffen bepalen, die niet voorzien zijn in boek I van het Strafwetboek, opnieuw met slechts een mogelijkheid tot

---

<sup>122</sup> Arbitragehof nr.44, 23 december 1987, B.S., 27 januari 1987 en Arbitragehof nr.13/92, 27 februari 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1992, 35.

<sup>123</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 35.

<sup>124</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/2, 7.

<sup>125</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 35.

bekrachtiging na eensluidend advies van de Ministerraad. Wanneer de decreten en ordonnanties echter straffen overnemen uit art.7 van het Strafwetboek, is geen dergelijk advies nodig.

De decreten en ordonnanties zullen van al de overige bepalingen van Boek I van het Strafwetboek mogen afwijken. Voor wat de bepalingen inzake herhaling betreft, kan hiervan op een algemene wijze worden afgeweken, voor wat de overige gevallen betreft, slechts op bijzondere wijze<sup>126</sup>. De Raad van State merkt op dat het niet duidelijk is waarin het onderscheid "op algemene wijze" en "op bijzondere wijze" precies bestaat<sup>127</sup>.

De decreten en ordonnanties zullen dus wel een nieuwe regeling van herhaling kunnen invoeren, evenals een van boek I van het Strafwetboek afwijkende regeling wat betreft de medeplichtigheid. Ook een nieuwe strafmaatregel van verbeurdverklaring kan worden opgelegd. De Gewestelijke decreetgever zal nu wel een ander dan de veroordeelde aansprakelijk kunnen stellen voor de betaling van geldboeten waartoe de ander is veroordeeld. Dit alles is echter slechts mogelijk voor zover de ministerraad met deze bepalingen instemt.

## ***2. De onmogelijkheid om de aan de Grondwet gereserveerde materies te betreden blijft gehandhaafd.***

Zoals reeds werd verduidelijkt, kunnen de Gewesten geen regelingen treffen over materies die de Grondwet aan de wet voorbehoudt, tenzij de gewone of bijzondere wetten tot hervorming der instellingen een uitdrukkelijke machtiging hiertoe verlenen.

In het arrest nr.44 oordeelde het Arbitragehof dat de Gewesten niet bevoegd zijn om bepalingen aan te nemen die de huiszoeking regelen. De bevoegdheid dit te doen was door art.10 van de Grondwet voorbehouden aan de nationale wetgever en er bestond geen gewone of bijzondere wet tot hervorming der instellingen die hiertoe een machtiging verleende<sup>128</sup>.

Het voorstel van bijzondere wet verleent nu wel een dergelijke machtiging aan de Gewesten<sup>129</sup>. Aldus zal het Arbitragehof zich genoodzaakt zien zijn rechtspraak op dit punt aan te passen.

In het arrest nr.44 heeft het Arbitragehof eveneens een bepaling vernietigd waarin de bewijswaarde wordt geregeld van processen-verbaal, opgesteld door bepaalde ambtenaren van een gewestelijke administratie. Deze ambtenaren mochten wel belast worden met opdrachten van toezicht en de

---

<sup>126</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 69.

<sup>127</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/2, 7.

<sup>128</sup> Arbitragehof nr.44, 23 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1987.

<sup>129</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 35.

Gewesten mochten eveneens de wijze bepalen waarop die ambtenaren hun bevindingen moesten rapporteren, *in casu* in processen-verbaal. De regeling van de bewijswaarde van de processen-verbaal maakte echter deel uit van de vaststelling van de vorm van de vervolging en deze bevoegdheid was krachtens art. 7 van de Grondwet voorbehouden aan de nationale wetgever.

Het voorstel van bijzondere wet machtigt de Gewesten eveneens om de bewijskracht van processen-verbaal te regelen.

Het voorgestelde art. 11, vierde lid, 1° bepaalt dat de decreten binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie kunnen toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering<sup>130</sup>. Reeds vroeger werd het verlenen van dergelijke bevoegdheid gesuggereerd door de Raad van State, waarbij de Raad de bedoeling had om de Gewesten de bevoegdheid te verlenen om de enkele hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toe te kennen en voor het overige het statuut te laten bepalen door de nationale wetgever<sup>131</sup>. Of de bijzondere wetgever eveneens een dergelijke bedoeling heeft is mij niet duidelijk.

Volledigheidshalve moet opgemerkt worden dat volgens een constante rechtspraak van het Arbitragehof<sup>132</sup>, de Gewesten wel bevoegd waren en blijven om een van Boek I van het Strafwetboek afwijkende verjaringstermijn in te stellen, dit echter enkel voor aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren. Het Hof oordeelde dat de decreetgever krachtens en binnen de perken van art. 11 van de bijzondere wet, een verstoring van de openbare orde strafbaar kan stellen. Deze bevoegdheid impliceert de bevoegdheid om de duur van de periode te beoordelen en te bepalen tijdens welke zulk een verstoring dient te worden beteugeld en bijgevolg ook het tijdstip vanaf hetwelk de vervolging van het misdrijf niet langer verantwoord is<sup>133</sup>.

Naar mijn mening is er hier slechts sprake van een belangrijke bevoegdheidsuitbreiding voor de Gewesten voor zover het advies dat moet verleend worden, niet van die aard is dat de ministerraad zijn veto kan stellen. Wanneer dit wel het geval is, betekent dit eigenlijk dat de Gewesten het initiatief kunnen nemen om een nieuwe straf in te voeren, maar de mogelijkheid tot effectief uitvaardigen ervan wordt afhankelijk gesteld van

---

<sup>130</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr. 558/1, 35.

<sup>131</sup> LAVRYSEN, L., *l.c.*, 162.

<sup>132</sup> Arbitragehof nr. 43, 3 december 1987, *B.S.*, 19 december 1987 (uittreksel), nr. 60 van 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988 (uittreksel), nr. 62 van 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988 (uittreksel), nr. 66 van 9 juni 1988, *B.S.*, 28 juni 1988 (uittreksel) en nr. 55/92 van 9 juli 1992, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1992, 89.

<sup>133</sup> Arbitragehof nr. 43, 3 december 1987, aangehaald door LAVRYSEN, L..

een federale goedkeuring. De vraag kan gesteld of het toevertrouwen van de bevoegdheid om advies te verlenen aan het federale parlement een betere oplossing biedt. De inmenging van de federale overheid lijkt de prijs te zijn die moet betaald worden om de eenheid van het strafrecht enigzins te bewaren.

Wel van belang is anderzijds de bevoegdheid van de Gewesten om criminele straffen te bepalen voor zover die opgenomen zijn in Boek I van het Strafwetboek en de nieuwe bevoegdheden vermeld in het voorgestelde art.11, vierde lid, aangezien nu een groot aantal vroegere problemen opgelost zijn.

Door het voorgestelde artikel 11 van de bijzondere wet wordt de normeringsbevoegdheid van de Gewesten dus ruim uitgebreid. Dit heeft eveneens belangrijke implicaties voor de strafrechtelijke handhaving door de Gewesten aangezien ze nu ook nieuwe, misschien beter aangepaste straffen kunnen invoeren. Wat betreft de bestuurlijke handhaving wordt een grote stap vooruit gezet door de Gewesten de bevoegdheid toe te kennen om de hoedanigheid van agent of officier van de gerechtelijke politie toe te kennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gewestregering en om de bewijskracht van processenverbaal te regelen.

Opvallend is de rol die het Arbitragehof in het tot stand komen van dit parlementair initiatief heeft gespeeld. De Toelichting wijst duidelijk uit dat de nieuwe redactie van art.11 van de bijzondere wet precies bedoeld is om de rechtspraak van het Arbitragehof op verschillende punten te wijzigen.

Belangrijk is dat de Gewesten niet alleen in milieu-aangelegenheden, maar bij gelijk welke aangelegenheid die tot hun materiële bevoegdheid behoort, van deze ruimere strafrechtelijke bevoegdheid gebruik mogen maken. Hoewel de Toelichting vrij algemeen is opgesteld, blijkt het toch uit de verwijzingen naar milieurechtsliteratuur dat de bijzondere wetgever vooral de tekortkomingen van het milieustrafrecht voor ogen had bij het ontwerpen van het nieuwe art. 11 van de bijzondere wet.

#### **IV. DE IMPLICIETE BEVOEGDHEDEN VAN DE MILIEU- WETGEVER**

Het vroegere art.19, par.1, eerste lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidde als volgt : "Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

Er wordt voorgesteld om deze bepaling te vervangen door de volgende : "Behoudens toepassing van art.10, regelt het decreet de aangelegenheden

bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die door de Gronwet aan de wet zijn voorbehouden"<sup>134</sup>.

Het voorgestelde art.19, par.1, eerste lid spreekt derhalve niet meer van de artikelen 4 tot 11, maar van de artikelen 4 tot 9. Het is logisch dat art.10 niet meer in de opsomming is opgenomen, aangezien dit een interne contradictie zou zijn<sup>135</sup>.

Ook art.11 is niet meer opgenomen in deze opsomming. Hierbij moeten twee opmerkingen gemaakt worden.

Ten eerste lijkt het, naar mijn mening, weinig nodig dat art.19 gewijzigd wordt om aan de Gewesten een ruimere strafrechtelijke bevoegdheid te geven, aangezien hen deze ruimere bevoegdheid reeds wordt geboden door het voorgestelde art.11 van de bijzondere wet. De Toelichting bepaalt dat er zich vroeger een probleem stelde doordat talloze gewestdecreten door het Arbitragehof geacht werden te zijn aangetast door bevoegdheidsoverschrijding. Er worden enkele voorbeelden gegeven van bepalingen die aldus door het Arbitragehof vernietigd werden : decreten die aan toezichtsambtenaren toelieten woningen te betreden, die een eigenlijke inbeslagname toelieten, die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan toezichtsambtenaren toekenden, enz.<sup>136</sup>. Het voorgestelde lid van par.1 van art.19 is eigenlijk overbodig om deze problemen op te lossen, aangezien het voorgestelde art.11 van de bijzondere wet deze reeds heeft opgelost<sup>137</sup>. De reden waarom art.19 in die zin wordt gewijzigd, kan zijn om problemen, die men nu nog niet voorzien heeft in het gewijzigde art.11 van de bijzondere wet, op te vangen via het gewijzigde art.19.

Ten tweede moet de vraag gesteld worden of de Gewesten nu ook bevoegd zouden zijn om de strafvervolging te regelen. De Raad van State stelt zich dan ook de vraag of de decreetgever *al dan niet*, met toepassing van art.10 van de bijzondere wet, nog andere aspecten van de strafvervolging kan regelen, aangezien bepaalde bevoegdheden inzake opsporing en vaststelling van misdrijven aan de Gewesten zijn toegewezen door het voorgestelde art.11, tweede lid<sup>138</sup>. Het is duidelijk de bedoeling van de bijzondere wetgever om met het gewijzigde art.19 van de bijzondere wet de rechtspraak van het Arbitragehof een andere wending te geven<sup>139</sup>. Naar mijn mening zullen de Gewesten in de toekomst de strafvervolging kunnen regelen, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van een hen toegewezen bevoegdheid. Of de Gewesten ook de bevoegdheid krijgen om hoofdzakelijk de strafvervolging

---

<sup>134</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 69.

<sup>135</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/2, 7.

<sup>136</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.488/1, 2.

<sup>137</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 69.

<sup>138</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/2, 7.

<sup>139</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.488/1.

te regelen, zal de toekomst moeten uitwijzen. Dit lijkt niet de bedoeling geweest te zijn van de bijzondere wetgever. De Toelichting merkt dan merkwaardig genoeg wel op dat de onbevoegdheid van de Gewesten om de door de Gronwet aan de "wet" voorbehouden bevoegdheden te betreden - althans voor wat betreft de grondwetsartikelen die reeds voor de Staatshervorming bestonden- zijn grondslag niet vindt in de Grondwet zelf, maar enkel in art.19 van de bijzondere wet<sup>140</sup>. Aldus wordt, naar mijn mening, de mogelijkheid ontnomen aan het Arbitragehof om zich te steunen op art.19 van de bijzondere wet om gewestelijke bepalingen die de strafvervolgung regelen, te vernietigen.

Er bestaat evenmin duidelijkheid over de vraag of het gewijzigde art.19 van de bijzondere wet de mogelijkheid openlaat voor de Gewesten om, bij de uitoefening van de hen toegewezen bevoegdheden, telkens als zij komen op het vlak van de aan de wet gereserveerde bevoegdheden, een beroep te doen op art.10 van de bijzondere wet. De Toelichting geeft de indruk dat art.19 enkel wordt gewijzigd met het oog op het voorgestelde art.11 : "Krachtens het voorgestelde eerste lid (van par.1 van art.19) zal dit voorbehoud (van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden) enkel nog gelden voor de gemeenschaps- en gewest-aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, en dus niet langer voor de in artikel 11 geregelde strafrechtelijke bevoegdheid"<sup>141</sup>. Elders stelt de Toelichting dan weer het volgende : "Art.19, par.1, eerste lid, van de bijzondere wet wordt principieel behouden, maar met de mogelijkheid om art.10 toe te passen op de aldaar principieel aan de Staat toegewezen aangelegenheden. Men mag immers niet vergeten dat het in bepaalde gevallen gaat om regelen die een weerslag hebben op fundamentele rechten en waarborgen, waar een zekere uniformiteit wenselijk kan zijn (...). Dit voorstel beoogt op die manier op een evenwichtige wijze een belangrijke belemmering op de autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten weg te nemen"<sup>142</sup>. Het lijkt mij dat hier door de Toelichting gesuggereerd wordt dat de Gewesten wel het domein van de aan de wet gereserveerde bevoegdheden kunnen betreden bij de uitoefening van hun materiële bevoegdheden. Hieraan worden echter twee beperkingen gesteld. Ten eerste zijn de Gewestdecreetgevers slechts bevoegd wanneer een regeling op het terrein van de voorbehouden aangelegenheden noodzakelijk is (art.10 van de bijzondere wet). Als de Gewesten over een ander middel beschikken dat wel tot hun bevoegdheid behoort en dat tot hetzelfde resultaat leidt, mogen zij niet op het domein van de gereserveerde bevoegdheden treden. Ten tweede mag de

---

<sup>140</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.488/1, 3.

<sup>141</sup> *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1992-1993, nr.558/1, 36.

<sup>142</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.488/1, 4.

toepassing van art.10 slechts een marginale weerslag hebben op de betreden bevoegdheid<sup>143</sup>.

In de mate dat art.19 van de bijzondere wet enkel gewijzigd wordt met het oog op de gewijzigde strafrechtelijke bevoegdheden van de Gewesten, is er hier sprake van weinig of geen bevoegdheidsuitbreiding. In de mate echter dat de Gewesten van dit artikel gebruik zullen kunnen maken om de door de Grondwet aan de wet gereserveerde materies te betreden bij de uitoefening van hun materiële bevoegdheid, zal het daarentegen om een veel ruimere uitbreiding gaan.

## ALGEMEEN BESLUIT

We mogen stellen dat na de inwerkingtreding van deze bijzondere wet de bevoegdheid inzake milieuwetgeving bijna volledig in handen van de Gewesten zal zijn. De bevoegdheid van de federale wetgever zal eerder uitzondering zijn en daar waar hij bevoegd is, wordt deze bevoegdheid dan nog dikwijls uitgehold wegens de mogelijkheid die de Europese instellingen hebben om terzake reglementerend op te treden.

Theoretisch gezien lijkt mij de bevoegdheidsuitbreiding inzake leefmilieu en inzake strafrechtelijke bevoegdheden de ruimste te zijn. Hoe groot de werkelijke bevoegdheidsuitbreiding is, zal de praktijk, namelijk de rechtsleer en de rechtspraak, meer bepaald die van Arbitragehof, moeten uitwijzen. Wanneer het Arbitragehof een grond tot vernietiging vindt, kan het de betrokken bepalingen van de bijzondere wet met terugwerkende kracht vernietigen. Anderzijds kan het Hof een interpretatie geven aan de verschillende bepalingen om leemten in de bijzondere wet op te vangen. De rol van het Hof zal zeker belangrijk zijn voor wat betreft de invulling van het nieuwe art.19 van de bijzondere wet, wanneer het in zijn huidige vorm wordt behouden. Wanneer het Hof hieraan een ruime interpretatie geeft, zal dit voor Gemeenschappen en Gewesten een enorme bevoegdheidsuitbreiding inhouden.

Het lijkt mij vooral belangrijk dat er meer en meer aandacht besteed wordt aan het milieubeleid bij de totstandkoming van rechtsregels in het algemeen. Het feit dat het strafrecht lijkt gewijzigd te worden om tegemoet te komen aan de tekortkomingen inzake milieubeleid, wijst er op dat de huidige wetgever dit beleid meer op de voorgrond wenst te plaatsen. We mogen dus in de toekomst een groeiend aantal milieureglementeringen verwachten.

---

<sup>143</sup> *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-1992, nr.488/1, 4.



## **Aperçu général**

La question que l'auteur se pose est de savoir dans quelle mesure les compétences des législateurs régionaux et fédéraux seront changées suite à leur intention de modifier certaines lois.

Dans l'introduction, l'auteur s'étend sur les acquis des Accords de la Saint-Michel et explique l'angle sous lequel il développera son sujet. La première partie est consacrée aux compétences modifiées du législateur en matière d'environnement. Les problèmes en matière de fiscalité et plus particulièrement l'éco-taxe sont expliqués dans la deuxième partie. La troisième est vouée aux compétences pénales du législateur en matière d'environnement et enfin la quatrième aux compétences implicites.