

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

9 juli 2003

VERZOEKSCHRIFT

over de wijziging van artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening
uitgebracht door de heer Jacques Devolder en mevrouw Marleen Van den Eynde**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jacques Timmermans.

Vaste leden :

de heren Gerald Kindermans, Jan Laurys, Erik Matthijs, Jef Van Looy ;

de heer Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns, de heren Patrick Lachaert, Paul Wille ;

de heer Jean Geraerts, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Frans Wymeersch ;

de heren Jacky Maes, Jacques Timmermans ;

de heer Johan Malcorps ;

de heer Jos Bex.

Plaatsvervangers :

de heer Jos De Meyer, mevrouw Gisèle Gardeyn-Debever, de heren Mark Van der Poorten, Jan Verfaillie ;

de heer Louis Bril, mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heren Guy Sols, Gilbert Van Baelen ;

mevrouw Niki De Gryze, de heren Pieter Huybrechts, Jan Penris ;

de heren Bruno Tobback, Jan Van Duppen ;

mevrouw Vera Dua ;

de heer Herman Lauwers.

INHOUD

	Blz.
1. Procedure en inhoud van het verzoekschrift	4
2. Bespreking	4
3. Conclusie	5
Bijlagen	7
1. Antwoord van de heer Ludo Sannen, Vlaams minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking	9
2. Nota van de juridische dienst van het Vlaams Parlement	11

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening behandelde het verzoekschrift van de heer Nico Plasschaert over de wijziging van artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet op 27 mei en 3 juli 2003.

1. Procedure en inhoud van het verzoekschrift

Het verzoekschrift van de heer Nico Plasschaert werd ingediend op 5 mei 2003. Het werd op 13 mei 2003 ontvankelijk verklaard en voor behandeling verwezen naar de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening.

De verzoeker vraagt artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 te wijzigen of te schrappen. Die paragraaf luidt als volgt : “De prestaties die nodig zijn voor de normale werking van de diensten die met het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen zijn belast, evenals het nodige materieel hiervoor, mogen door de burgemeester, de arrondissementscommissaris en de gouverneur worden opgeëist.”

Volgens de verzoeker is die bepaling strijdig met de Grondwet, de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), en een aantal internationale verdragen. De rechten en de vrijheden van de burgers worden volgens de verzoeker miskend door de bepaling in het afvalstoffendecreet.

2. Bespreking

Het verzoekschrift wordt een eerste maal besproken op 27 mei 2003. De heer Jacques Timmermans, voorzitter, merkt op dit verzoekschrift zijn oorsprong vindt in de staking en opeising van de Gentse huisvuilophalers einde maart 2003, hoewel door de verzoeker niet rechtstreeks verwezen wordt naar het opeisingsbesluit van de Gentse burgemeester. Wat de bevoegdheid van het Vlaams Parlement betreft, laat de voorzitter opmerken dat het verzoekschrift ontvankelijk werd bevonden omdat de verzoeker vraagt het afvalstoffendecreet (gewestelijke bevoegdheid) te wijzigen. Voorzover het de arbeidsrelaties betreft, is de commissie echter niet bevoegd.

Na een korte gedachtewisseling, waaraan ook de heren Jean Geraerts en Jacques Devolder deelnemen, beslist de commissie om de juridische dienst van het Vlaams Parlement om advies te verzoeken.

De commissie heeft immers twijfels bij de correcte interpretatie van de door de verzoeker aangehaalde wetteksten. De belangrijkste vragen aan de juridische dienst zijn daarbij of het Vlaamse Gewest inderdaad de in het verzoekschrift aangehaalde rechten en vrijheden heeft miskend en of de eventuele schrapping van het artikel enige invloed zou hebben op de mogelijkheid tot opeising die de burgemeester, de arrondissementscommissaris en de gouverneur hebben in het kader van hun bevoegdheid voor hygiëne.

De commissie beslist tevens een juridisch onderbouwde reactie te vragen aan de heer Ludo Sannen, Vlaams minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking.

In de vergadering van 3 juli 2003 worden de antwoorden van de minister en van de juridische dienst van het Vlaams Parlement besproken. Deze nota's werden voor de vergadering aan de leden bezorgd en worden als bijlage bij dit verslag opgenomen.

De commissievoorzitter vat beide antwoorden samen. De conclusie van de minister is dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en dat de decreetgever bevoegd is om een bijzondere regeling inzake opeising in het kader van het afvalstoffendecreet vast te stellen. De juridische dienst van het Vlaams Parlement spreekt dat niet tegen, maar voegt er wel aan toe dat het bij betwisting uiteindelijk aan het Arbitragehof toekomt om daarover te oordelen. Zolang dit niet gebeurd is, moet er evenwel vanuit gegaan worden dat de decreetgever binnen zijn bevoegdheid is gebleven.

Zowel de minister als de juridische dienst merken bovendien op dat de bepaling in het afvalstoffendecreet inhoudelijk niet afwijkt van de regeling van het koninklijk besluit van 31 december 1960 houdende bijzondere beschikkingen inzake het afhalen van de vuilnis.

De minister verwijst in zijn antwoord ook naar het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Ook de juridische dienst stelt dat de opeising van de prestaties van huisvuilophalers zonder twijfel een legitiem doel dient, namelijk de bescherming van de volksgezondheid. De beperking van het stakingsrecht van de huisvuilophalers, die voortvloeit uit de toekenning van een opeisingsbevoegdheid aan lokale bestuursverantwoordelijken, moet wel in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel (de bescherming van de volksge-

zondheid). Het stakingsrecht mag dus niet onredelijk beperkt worden door een opeisingsbesluit. Dit lijkt op het eerste zicht niet het geval te zijn wat de opeising van de Gentse huisvuilophalers betreft. Daarover is er een geschil aanhangig bij de Raad van State. De Raad van State moet nog een uitspraak ten gronde doen maar verwierp wel het verzoek tot schorsing van het besluit, onder meer rekening houdend met het feit dat de opvordering slechts een beperkt deel van het personeel op bepaalde dagen betrof.

Dat de Raad van State nog een uitspraak ten gronde moet doen, is volgens de voorzitter een bijkomende reden om dit verzoekschrift inhoudelijk niet verder te behandelen.

3. Conclusie

De commissie stemt in met de conclusie van de voorzitter dat er voorlopig geen reden is om artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet te schrappen.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Jacques DEVOLDER Jacques TIMMERMANS
Marleen VAN DEN EYNDE

BIJLAGEN

Antwoord van de heer Ludo Sannen, Vlaams minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking, op het verzoekschrift van de heer Nico Plasschaert over de wijziging van artikel 15, § 3 van het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981

In het verzoekschrift tot wijziging van artikel 15, § 3, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen haalt de verzoeker aan dat artikel 15, § 3, strijdig is met artikel 35 van de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994 en artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Volgens de verzoeker zou de Vlaamse overheid met voormeld artikel, hetgeen aanleunt bij de arbeidsreglementering en in casu een federale materie betreft, haar bevoegdheid te buiten gaan.

Er wordt echter voorbijgegaan aan artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarin wordt gesteld dat "decreten rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid". Het opvorderen van diensten en personeel voor de ophaling van afval draagt duidelijk bij tot de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Een belangrijke doelstelling van het afvalstoffendecreet is immers de gezondheid van mens en milieu tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen te vrijwaren. Bovendien is de inhoud van het artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet overgenomen uit het koninklijk besluit van 31 december 1960 houdende bijzondere beschikkingen inzake het afhalen van de vuilnis.

In de memorie van toelichting van 9 februari 1994 bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van de afvalstoffen, de wijziging is doorgevoerd bij decreet van 20 april 1994, is een passage over dit artikel opgenomen. Deze stelt: "In § 3 worden met het oog op codificatie van alle relevante bepalingen inzake huishoudelijk afval in eenzelfde decreet, de bepalingen opgenomen welke thans vervat zijn in het K.B. van 31 december 1960 houdende bijzondere beschikkingen inzake het afhalen van de vuilnis. De mogelijkheid om de personen en het materiaal op te eisen die nodig zijn voor de ophaling van huishoudelijk afval is essentieel om de doelstellingen van het gewestelijk afvalstoffenbeleid inzake bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid te kunnen bereiken.

Daarom is de Vlaamse Regering van mening dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat de decreetgever bevoegd is om een bijzondere regeling inzake opeising in het kader van het afvalstoffendecreet vast te stellen. Overigens wijkt de voorgestelde regeling inhoudelijk niet af van de regeling van het voormelde K.B. van 31 december 1960".

Tot slot is het vermeldenswaardig dat artikel 23 van de gecoördineerde Grondwet naast de door de verzoeker aangehaalde rechten ook het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu bevat.

Ludo Sannen
Vlaams minister van Leefmilieu, Landbouw
en Ontwikkelingssamenwerking

Vlaams Parlement
Directie Informatie, Studie en Advies
Afdeling Studie en Advies
23 juni 2003
Kenmerk : disa/sta/mel/mel/030623 .001

**Nota over het verzoekschrift van de heer Nico Plasschaert
over de wijziging van artikel 15, § 3, van het
afvalstoffendecreet**

1. Probleemstelling

Artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, zoals gewijzigd door het decreet van 20 april 1994, bepaalt:

“De prestaties van elke persoon die nodig zijn voor de normale werking van de diensten die met het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen zijn belast, evenals het nodig materiaal hiervoor, mogen door de burgemeester, de arrondissementscommissaris en de gouverneur worden opgeëist.”

In een verzoekschrift van 29 april 2003 vraagt de heer Nico Plasschaert de wijziging of schrapping van de aangehaalde bepaling, wegens strijdigheid met een aantal bepalingen uit de Grondwet, de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), en een aantal internationale verdragen.

Vlaams volksvertegenwoordiger Jacques Timmermans, voorzitter van de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening, heeft via de voorzitter de juridische dienst gevraagd in een nota bovenstaande bepaling aan de door de verzoeker aangehaalde rechtsnormen te toetsen, en na te gaan of een eventuele schrapping van het artikel uit het afvalstoffendecreet een invloed zou hebben op de mogelijkheid tot opeising die de burgemeester, de arrondissementscommissaris en de gouverneur hebben in het kader van hun bevoegdheid voor hygiëne in de Nieuwe Gemeentewet.

In deze nota kan onmogelijk een volledige analyse gemaakt worden van de inhoud van, en de mogelijke beperkingen op het stakingsrecht in de publieke sector. Toch zou een dergelijke grondige analyse aan de vraag of het opeisingsrecht, zoals omschreven in artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet, geoorloofd is, moeten voorafgaan. De voorliggende nota mag bijgevolg niet als een uitputtende analyse van de problematiek beschouwd worden.

2. De bevoegdheidsvraag

Bij de totstandkoming van de betwiste bepaling heeft de Raad van State – hierbij overigens terugkomende van een eerdere adviespraktijk – aanvaard dat de decreetgever bevoegd is om regelingen te treffen inzake de opeising op basis van de impliciete bevoegdheden (art.10 BWHI)¹.

¹ R.v.St., afd. wetg., L.22.794/8, 26 oktober 1993, *Parl. St.* VI. R., 1993-94, nr. 485/1, 133-135.

Toch is de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever niet geheel onbetwist, en wel omwille van een artikel dat in het advies van de Raad van State niet ter sprake komt, maar wel door de verzoeker – overigens zonder verdere uitleg – vermeld wordt. Volgens art. 87, § 5, bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) is de federale overheid (exclusief) bevoegd om de regels vast te leggen die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van de overheid afhangen, evenals met de leden van de syndicale organisaties, wat betreft de Gemeenschappen, de Gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs, de OCMW's en de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen.

In recente rechtsleer wordt geargumenteed dat omwille van dit artikel 87, § 5, BWHI de Gewesten geen regels kunnen treffen m.b.t. de opvoeding van ambtenaren, ook niet wanneer er een aanknopingspunt is met geregionaliseerde materies². Ook al komt dit argument *prima facie* niet overtuigend over³, het komt uiteindelijk aan het Arbitragehof toe om – op prejudiciële vraag – te oordelen over de gegrondheid ervan. Zolang dit niet gebeurt is, moet er evenwel vanuit gegaan worden dat de decreetgever binnen zijn bevoegdheid gebleven is.

3. Artikel 23 van de Grondwet

Artikel 23 G.W. waarborgt voor eenieder het recht een menswaardig leven te leiden. Het erkent in dit verband uitdrukkelijk vijf zgn. sociale, culturele en economische grondrechten. Deze grondrechten hebben over het algemeen geen rechtstreekse werking, zodat individuele burgers er in principe⁴ geen rechten uit kunnen putten. Wel houden die rechten een opdracht in voor de wet-, decreet- en ordonnantiegever om, elk binnen zijn eigen bevoegdheidssfeer, de bescherming van deze grondrechten te waarborgen. Eén van die rechten is “het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen”.

Het stakingsrecht wordt in artikel 23 niet gegarandeerd. De grondwetgever wilde vermijden dat er een polemiek zou ontstaan omtrent de vraag van de wettelijke afbakening van dit

² P. HUMBLET en R. JANVIER, “De beperking van het stakingsrecht in de publieke sector”, in M. RIGAUX en F. DORSSEMONT (eds.), *Vitale behoeften, essentiële diensten, minimumprestaties en stakingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2003 (137), 147-148.

³ Vooral omwille van de mogelijkheid van de Gewesten om zich in casu op hun impliciete bevoegdheden te beroepen, en mogelijk ook omwille van de overdracht van de bevoegdheden inzake gemeenten en provincies naar de Gewesten ingevolge de Lambermontakkoorden, kennelijk zonder enig voorbehoud met betrekking tot het syndicaal statuut van het gemeente- en provinciepersoneel. Dit laatste zou echter nader onderzocht moeten worden: het zou kunnen gaan om een vergetelheid (zie J. COCLE, “Syndicaal overleg”, in *Statuut Plaatselijke en Provinciale Besturen*, ced.samson, losbl., 11/5-6), die wel tot gevolg heeft dat verschillende overheden bevoegd zijn om de betrekkingen tussen overheid en overheidsvakbonden te regelen: de federale overheid ten aanzien van OCMW's en verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen, en de Gewesten ten aanzien van de gemeenten zelf.

⁴ In werkelijkheid is het beeld wel wat genuanceerder, maar daar kan in deze nota niet op ingegaan worden.

recht⁵. De opsomming van sociale, economische en culturele rechten in art. 23 G.W. is echter niet limitatief, zodat het stakingsrecht mogelijk toch een grondwettelijke basis heeft in art. 23 G.W.

Alleen is het niet evident om een concrete decreetsbepaling over de opvordering van ambtenaren rechtstreeks te toetsen aan een stakingsrecht waarvan de Grondwet het bestaan niet expliciet erkend heeft, en de inhoud of de beperkingen ervan evenmin expliciet heeft gedefinieerd⁶.

Bovendien stelt de grondwetgever dat de wet, het decreet of de ordonnantie, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen, waarborgen. Deze bepaling heeft zowel betrekking op de expliciet opgesomde als de niet-opgesomde rechten. Uit deze bepaling blijkt dat de verschillende wetgevers, elk binnen hun eigen bevoegdheidssfeer, die rechten moeten waarborgen⁷, maar ook dat die rechten niet absoluut zijn (“rekening houdend met overeenkomstige plichten”, “de voorwaarden voor de uitoefening bepalen”)⁸.

Ook als men ervan uitgaat dat het stakingsrecht beschermd wordt door art. 23 G.W., dan nog is het duidelijk dat een beperking op dat stakingsrecht, zoals omschreven in het afvalstoffendecreet, niet per definitie strijdig is met dat artikel 23 G.W.

4. Internationale rechtsnormen

De verzoeker haalt drie – door België geratificeerde - internationale rechtsnormen aan:

- art. 8 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966. Dit artikel bevat een verbod op dwangarbeid (maar met uitzonderingen). Worden bv. niet als dwangarbeid of verplichte arbeid beschouwd: elke dienst welke wordt gevorderd in het geval van een noodtoestand of ramp die het bestaan of het welzijn van de gemeenschap bedreigt, of alle arbeid of elke dienst die deel uitmaakt van de normale burgerplichten.

De juridische dienst vermoedt dat de verzoeker evenwel bedoeld heeft te verwijzen naar art. 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ECOSOC-Verdrag) van dezelfde datum. Dit artikel 8 erkent – naast het vakverenigingsrecht - expliciet “het stakingsrecht, mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land” (punt 1, d)). Dit artikel verhindert evenwel niet het treffen van wettelijke maatregelen ter beperking van de uitoefening van deze rechten door leden van de gewapende macht van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat (art. 8, punt 2).

⁵ M. STROOBANT, “De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W.”, in M. STROOBANT (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 87.

⁶ Sinds kort is het Arbitragehof bevoegd om decreetsbepalingen rechtstreeks te toetsen aan alle fundamentele rechten vervat in “Titel II. De Belgen en hun rechten” van de Grondwet.

⁷ Zie bv. R.v.St., Renquin, nr. 86.787, 14 april 2000: Het in de Grondwet ingeschreven recht op billijke arbeidsvoorwaarden is niet rechtstreeks afdwingbaar, doch moet gewaarborgd worden door wetskrachtige regelingen, zoals overigens is bepaald in art. 23, tweede lid, G.W. en zoals tijdens de parlementaire bespreking herhaaldelijk is bevestigd.

⁸ Zie bv. Arbitragehof 17 juni 1999, nr. 70/99: “Het recht op arbeid heeft geen absoluut karakter”.

- Art. 6, vierde lid, Europees Sociaal Handvest (ESH), waarin de overeenkomstsluitende partijen – teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen – het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in geval van belangengeschillen erkennen, met inbegrip van het stakingsrecht behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten. Uit artikel 31 blijkt evenwel dat het stakingsrecht beperkingen kan ondergaan, op voorwaarde dat zij voorgeschreven zijn bij wet en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.
- Art. 8.1, laatste zin van het Verdrag nr. 87 van 9 juli 1949 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht. Die bepaling stelt het volgende: “1. Bij de uitoefening van de rechten, welke hun bij dit verdrag zijn toegekend, zijn de werknemers, de werkgevers en hun onderscheidene organisaties gehouden, om, evenals de andere personen of georganiseerde groepen, de wetten van het land te eerbiedigen”. Het is de juridische dienst niet duidelijk waarom de verzoeker deze bepaling inroept, temeer daar in dat verdrag het stakingsrecht nergens expliciet erkend wordt.

Uit artikel 8 ECOSOC-Verdrag en artikel 6 ESH blijkt dus duidelijk dat het stakingsrecht door de verdragsluitende staten erkend wordt. Er blijkt echter evenzeer uit dat dit recht niet absoluut is. Immers,

- het moet uitgeoefend worden overeenkomstig de wetten van het land;
- er zijn wettelijke beperkingen mogelijk voor leger en politie, en voor het ambtelijk apparaat van de staat;
- de wettelijke beperkingen moeten nodig zijn in een democratische samenleving, d.w.z. ze moeten een legitiem doel dienen, pertinent zijn om dat doel te bereiken en het gebruikte middel (nl. de beperking van het stakingsrecht) moet in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Hieruit blijkt reeds dat de beperking van het stakingsrecht van overheidspersoneel door middel van een regeling inzake opeising van prestaties van personen, niet per definitie uitgesloten is⁹, maar wel aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Cruciaal is dat een dergelijke opeisingsregeling in een redelijke verhouding moet staan tot het legitieme doel dat men met die beperking op de stakingsvrijheid nastreeft.

De opeising van de prestaties van huisvuilophalers dient zonder twijfel een legitiem doel, nl. de bescherming van de volksgezondheid. De vraag is dan *of de beperking van het stakingsrecht van de huisvuilophalers die voortvloeit uit de toekenning van een opeisingsbevoegdheid aan lokale bestuursverantwoordelijken, in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel, nl. de volksgezondheid te beschermen*¹⁰.

⁹ Vgl. bv. Arbitragehof, 15 juli 1993, nr. 62/93, waarin het Hof oordeelde dat het in het (vroegere) rijkswachtstatuut opgenomen stakingsverbod (een maatregel die veel verder gaat dan een opeising) aanvaardbaar is, aangezien rijkswachters de openbare orde moeten verzekeren en nodig zijn om in een democratische samenleving te waken over eenieders vrijheden.

¹⁰ Een vergelijkbare redenering zou overigens toegepast moeten worden, indien men de opeisingsregeling zou toetsen aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (art. 10 en 11 GW). De ongelijke behandeling die erin bestaat dat bepaalde beroepscategorieën (huisvuilophalers) wél, en andere beroepscategorieën niet opgevorderd kunnen worden, kan verantwoord zijn indien ze steunt op een objectief en pertinent criterium, en voorzover die ongelijke behandeling zich strikt beperkt tot die maatregelen die nodig zijn om dat doel te bereiken.

5. Algemene beschouwing over de geoorloofdheid van opeisingen

De Raad van State heeft reeds duidelijk gemaakt dat, aangezien de mogelijkheid tot opvordering de uitoefening van principieel door de wet gewaarborgde burgerrechten in het gedrang kan brengen, ook alleen de wet in zulk een opvordering kan voorzien en de fundamentele nadere uitwerking ervan kan regelen, o.m. de mate waarin rechten en plichten van de titularissen van die rechten in dat geval worden behouden¹¹.

De Raad van State heeft er bovendien herhaaldelijk op gewezen dat *de opeising niet kan beschouwd worden als een gewoon bestuursprocédé, maar voorbehouden moet worden voor uitzonderlijke omstandigheden en alleen verantwoord kan worden wanneer ze noodzakelijk (en dus niet alleen nuttig) is in een hoger publiek belang*¹².

Het is in dat licht dat de Commissie voor Leefmilieu art. 15, § 3, afvalstoffendecreet dient te beoordelen. Dit artikel laat nu een opeising van prestaties van elke persoon toe “die *nodig* zijn voor de normale werking van de diensten die met het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen belast zijn”.

Door te verwijzen naar de “normale” werking van de huisvuilophaaldiensten maakt de decreetgever de opeising van alle personeelsleden van die diensten mogelijk, en wel onmiddellijk, vanaf de eerste stakingsdag. Gelet op de doelstelling van de opeisingsbevoegdheid, nl. de vrijwaring van de volksgezondheid en de hygiëne op de openbare weg, zou de Commissie voor Leefmilieu kunnen overwegen een duidelijkere band te leggen tussen het middel en het nagestreefde doel. Moet via een opeisingsmaatregel de normale werking van de ophaaldienst gegarandeerd worden, of mogen alleen de prestaties van personen opgevorderd worden die echt noodzakelijk zijn om de hygiëne op de straten te vrijwaren?

De juridische dienst verwijst in dit verband naar een recent arrest van de Raad van State, waarbij twee vertegenwoordigers van een vakbond bij uiterst dringende noodzakelijkheid een vordering indienden tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een besluit van de burgemeester van Gent waarbij een aantal personen opgeëist werd om in te staan voor de ophaling van huishoudelijke afvalstoffen. De vakbondsvertegenwoordigers argumenteerden o.m. dat het opeisingsbevel het stakingsrecht van de personeelsleden onmogelijk maakt. De Raad van State verwierp de vordering tot schorsing, o.m. rekening houdend met het feit dat de opvordering slechts een relatief klein gedeelte van het personeel op bepaalde dagen betrof, waardoor slechts beduidend minder dan de helft van de normale ophalingen konden plaatsvinden, en dat de tewerkstelling van de opgevorderde personeelsleden niet belette dat de werking van CV IVAGO grotendeels verlamd werd, dat zij haar normale activiteiten niet of hoogstens erg gedeeltelijk kon uitvoeren. Het stakingsrecht van de personeelsleden was bijgevolg niet onredelijk beperkt door het opeisingsbesluit¹³.

¹¹ R.v.St., afd. wetg., 11 juli 1994, *Parl. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1551/1.

¹² Verschillende adviezen, aangehaald door J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 135-136.

¹³ R.v.St., nr. 117.942, 3 april 2003, B. Lang en F. Wychuyse. Een andere vordering ingesteld tegen hetzelfde opeisingsbesluit door o.m. de indiener van het verzoekschrift, de heer Nico Plasschaert, werd om procedurerechten afgewezen: R.v.St., nr. 118.356 van 15 april 2003.

De Raad van State beoordeelde het geschil niet ten gronde, zodat het gevaarlijk is er al te veel conclusies aan vast te knopen. Toch kan men zich de vraag stellen of een veel ruimer besluit van een burgemeester om *alle* personeelsleden op te vorderen die nodig zijn voor de *normale* werking van de huisvuilophaaldienst (wat volgens art. 15, § 3, afvalstoffendecreet mogelijk is) op een even gunstig oordeel van de Raad zou kunnen rekenen.

6. Gevolgen van een eventuele schrapping van art. 15, § 3, afvalstoffendecreet

Merkwaardig genoeg is het niet zo duidelijk welke gevolgen de schrapping van artikel 15, § 3, van het afvalstoffendecreet zou hebben. Een Koninklijk Besluit van 31 december 1960 houdende bijzondere beschikkingen inzake het afhalen van de vuilnis bevat immers een quasi-identieke bepaling (art. 2: “De prestaties van elke persoon die nodig is voor de normale werking van de diensten die met het afhalen van de vuilnis zijn belast, evenals het nodige materiaal hiervoor, mogen door de burgemeesters, de arrondissementscommissarissen en de provinciegouverneurs opgeëist worden”). Het Koninklijk Besluit werd blijkbaar niet expliciet opgeheven, en het is niet duidelijk of het geacht moet worden in het Vlaamse Gewest *impliciet* opgeheven te zijn door het afvalstoffendecreet.

Indien men ervan uitgaat dat het K.B. verder is blijven gelden, is het niettemin onzeker of het wel toegepast kan worden. De rechtsgeldigheid van dit K.B. wordt betwist, aangezien het steunt op de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredestand, een wet die alleen van toepassing is in de private sector, maar door dit K.B. uitgebreid wordt naar de openbare sector¹⁴. De Koning zou hier m.a.w. in strijd met art. 108 G.W. zich niet beperkt hebben tot het louter uitvoeren van de wet.

Het is onzeker of de Nieuwe Gemeentewet op zich een voldoende basis biedt voor het opvorderen van personeelsleden om de huisvuilophaling te garanderen. De opeising van goederen en prestaties houdt immers een belangrijke beperking van rechten van derden in, en hiertoe is een duidelijke afweging door de wet- of decreetgever zelf vereist¹⁵. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met betrekking tot de opeising van leegstaande gebouwen ten behoeve van daklozen (art. 134bis Nieuwe Gemeentewet). De bevoegdheden van de gemeenten inzake de zindelijkheid op openbare wegen en plaatsen en in openbare wegen (art. 135 N.G.W.) zijn daarentegen zeer algemeen geformuleerd, en bevatten geen specifieke opeisingsmogelijkheden. De juridische dienst meent dan ook dat de Nieuwe Gemeentewet op zich niet volstaat als juridische basis voor de opeising van huisvuilophalers. Hiertoe blijft een specifieke bepaling, zoals omschreven in het afvalstoffendecreet, vereist.

Het zou overigens moeilijk verdedigbaar zijn aan de ene kant de opeisingsbevoegdheid uit het afvalstoffendecreet te schrappen wegens strijdigheid met hogere rechtsnormen, en aan de andere kant het behoud van diezelfde opeisingsbevoegdheid via een interpretatie van de algemene bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet te bepleiten. Die interpretatie zou dan immers evenzeer in strijd zijn met die hogere rechtsnormen.

¹⁴ P. HUMBLET en R. JANVIER, *l.c.*, 146-147 ; V. PERTRY, « Staking en opeising in de openbare sektor », *Soc. Kron.*, 1990, 346.

¹⁵ Zie *supra* onder punt 5.