

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1992-1993

7 SEPTEMBER 1993

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de milieubeleidsovereenkomsten

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Algemene toelichting

Inleiding

Een groeiend milieubesef vanwege de industrie en een streven van de overheid naar vrijwillige samenwerking met ondernemers zijn nieuwe elementen in het milieubeleid van de laatste jaren. In deze context is de milieubeleidsovereenkomst ontstaan : een vrijwillige overeenkomst tussen de overheid en de industrie waarbij de laatste zich ertoe verbindt bijzondere inspanningen te doen om een of andere vorm van verontreiniging terug te dringen.

Het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten als aanvulling van de klassieke milieubeleidsinstrumenten kent in de laatste jaren een internationale verspreiding. In ons land werden op nationaal niveau op initiatief van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie en Leefmilieu reeds zes milieubeleidsovereenkomsten gesloten, o.a. met betrekking tot het gebruik van CFK's, kwikbatterijen en fosfaten. Voor het Vlaamse Gewest werd een milieubeleidsovereenkomst gesloten betreffende de voorkoming, de recuperatie en de recyclage van verpakkingsafval. Gelijksortige overeenkomsten worden reeds langer gebruikt in Frankrijk en Nederland. Het fenomeen krijgt ook aandacht op het niveau van de Europese Gemeenschap. Zo verwijst de aanbeveling van de Commissie van de E.G. van 13 september 1989 inzake de etikettering van detergents en reinigingsmiddelen naar samenwerking met verenigingen van bedrijven die de in de aanbeveling bedoelde producten fabriceren.

1. Algemene opzet

Overeenkomsten tussen de bedrijfswereld en de overheid zijn uiteraard onvoldoende om een milieubeleid uit te bouwen. Onder een aantal voorwaarden kunnen zij nochtans positief gewaardeerd worden. Meer dan reglementering laten zij immers toe de deskundigheid en inzet van het bedrijfsleven te mobiliseren. Voor de ondernemers zijn **milieubeleids**-overeenkomsten interessant omdat zij hierdoor betrokken worden bij het formuleren van het milieubeleid ; milieubeleidsovereenkomsten bieden ook een bescherming tegen onvoorziene wijzigingen van het overheidsbeleid op het door de overeenkomst bestreken punt. De milieubeleidsovereenkomsten laten ook toe de inspanningen van een groep ondernemingen op het vlak van het milieubeleid positief in het licht te stellen ten opzichte van de publieke opinie.

Het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten stelt evenwel een aantal beleidsmatige, zowel als juridische problemen. Milieubeleidsovereenkomsten zouden theoretisch kunnen gebruikt worden buiten de normale democratische controle op het milieubeleid om. Verder is deze rechtsfiguur uit de praktijk gegroeid, buiten elk wettelijk kader. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat het juridische statuut van deze overeenkomsten een aantal lacunes en zwakheden vertoont.

Dit ontwerp wil het juridisch kader vastleggen voor de milieubeleidsovereenkomsten die het Vlaamse Gewest in de toekomst nog zal sluiten. Het wil aldus een aantal **technisch**-juridische problemen oplossen en tevens een aantal inhoudelijke waarborgen bieden voor een gepast gebruik van deze overeenkomsten.

Het is geenszins de bedoeling het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten tegen te gaan of te beperken.

2. Aard van de milieubeleidsovereenkomst

De milieubeleidsovereenkomst, zoals opgevat in dit ontwerp, is een overeenkomst die dwingende rechtsgevolgen teweegbrengt voor het Gewest, een of meer overkoepelende organisaties van bedrijven en (een groep van) hun leden. Dit betekent dat zij in principe onder de toepassing valt van de gemeenrechtelijke regels van het contractenrecht. De **milieubeleidsovereenkomst** heeft evenwel tevens een publiekrechtelijk karakter. Het Gewest sluit haar immers in het kader van zijn overheidsopdracht betreffende de zorg om het leefmilieu. In feite zal de milieubeleidsovereenkomst tot op zekere hoogte een alternatief zijn voor reglementering of zal zij de toepassingsmodaliteiten van het milieubeleid precisieren.

Om deze reden zijn, op grond van art. 10 van de bijzondere wet tot herziening der instellingen, een aantal afwijkingen van de regels van het gemene verbintenissenrecht noodzakelijk. Bovendien moet het sluiten van milieubeleidsovereenkomsten gepaard gaan met een aantal waarborgen voor de openheid en aanvaardbaarheid van het langs overeenkomsten gevoerde beleid. Zo voorziet dit ontwerp een soepele en eenvoudige inspraakprocedure bij het tot stand brengen van een milieubeleidsovereenkomst evenals de publikatie van de tekst ervan.

De dubbele aard van de milieubeleidsovereenkomst is er ook de **oorzaak** van dat het huidig ontwerp dwingend recht beoogt in het leven te roepen.

II. Bespreking van de artikels

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Definitie van de milieubeleidsovereenkomst

Artikel 2 definieert de milieubeleidsovereenkomst aan de hand van een omschrijving van de partijen en de doelstellingen van de overeenkomst.

Wat de doelstellingen betreft, is de tekst zeer ruim. Ten aanzien van de identiteit van de contractanten houdt hij meer restricties in. Volgens dit ontwerp sluit de overheid een milieubeleidsovereenkomst steeds met een groep van bedrijven.

Overeenkomsten met één enkele onderneming ter oplossing van een individueel probleem zijn geen milieubeleidsovereenkomsten in de zin van dit ontwerp. Dit ontwerp sluit evenwel niet uit dat dergelijke overeenkomsten zouden worden gesloten overeenkomstig de gemeenschappelijke regels van het verbintenissenrecht, ter aanvulling van de toepasselijke publiekrechtelijke normgeving. Het verdient echter de voorkeur in de betrekkingen tussen de overheid en individuele ondernemingen gebruik te maken van de gewone publiekrechtelijke instrumenten.

Uit artikel 2 volgt ook dat het ontwerp geen toepassing vindt op overeenkomsten tussen ondernemingen en bijvoorbeeld provincies of gemeenten.

a. De contractanten

Langs de kant van de overheid is het het Vlaamse Gewest dat de milieubeleidsovereenkomst sluit. Het wordt hierbij vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, die het uitvoerend orgaan ervan is. Welk lid van de regering de onderhandelingen voert en de milieubeleidsovereenkomst ondertekent, wordt niet in het ontwerp bepaald, omdat dit een kwestie is van interne delegatie.

Tegenover het Vlaamse Gewest staan representatieve organisaties van ondernemingen. In het tweede lid van art. 2 worden de voorwaarden bepaald waaraan organisaties moeten voldoen om met de overheid een milieubeleidsovereenkomst af te sluiten.

Vanzelfsprekend moet de medecontractante van de overheid rechtspersoonlijkheid bezitten. Ten tweede moet zij representatief zijn voor een bepaalde groep van ondernemingen. Sub 2° worden de drie mogelijke vormen van representativiteit omschreven. De opsomming sub 2° is als limitatief te beschouwen. Weliswaar zijn deze categorieën van ondernemingen in vrij algemene bewoordingen omschreven, zodat de Vlaamse regering over een zekere mate van beleidsvrijheid beschikt bij haar beoordeling van de representativiteit van de contracterende organisaties. Het bepalen van algemene criteria waaraan de organisatie moet voldoen om als representatief te kunnen worden beschouwd is immers niet mogelijk, gelet op de diversiteit van de omstandigheden waarin milieubeleidsovereenkomsten kunnen worden gesloten. De representativiteit van de mede-contractant is evenwel van het grootste belang voor de doelmatigheid van de overeenkomst. Het zal dus aan de Vlaamse regering toekomen om in elk geval afzonderlijk, rekening houdend met de doelstellingen van de overeenkomst, in concreto de representativiteit van

de organisatie te beoordelen en hiervan zo nodig het bewijs te vragen.

Dit ontwerp gaat ervan uit dat de meeste milieubeleids-overeenkomsten gesloten zullen worden met de klassieke bedrijfsfederaties, organisaties van ondernemingen die een gemeenschappelijke activiteit uitoefenen. Toch wil de Vlaamse regering het sluiten van de milieubeleids-overeenkomsten niet exclusief beperken tot bedrijfsfederaties. Om deze reden wordt uitdrukkelijk voorzien dat een milieubeleids-overeenkomst ook kan gesloten worden met organisaties van ondernemingen die geconfronteerd worden met een gemeenschappelijk milieuprobleem dat bijvoorbeeld volgt uit het gebruik van een bepaald procédé of een bepaalde stof. Het kan voorkomen dat ondernemingen speciaal voor de behartiging van hun belangen een organisatie oprichten, hoewel zij niet tot eenzelfde bedrijfssector behoren. Tenslotte is het ook wenselijk de mogelijkheid van milieubeleids-overeenkomsten ter verbetering van het leefmilieu in een bepaald deel van het Vlaamse Gewest open te houden. Hier zijn organisaties van bedrijven bedoeld die in eenzelfde streek gevestigd zijn en als dusdanig bijvoorbeeld samen betrokken zijn bij eenzelfde lokale verontreinigingssituatie.

Naast de rechtspersoonlijkheid en representativiteit van de bedrijfsorganisaties, wordt in het tweede lid, sub 3°, van art. 2 een derde voorwaarde bepaald waaraan organisaties moeten voldoen : zij moeten kunnen aantonen dat zij door hun leden gemandateerd zijn om met het Gewest een milieubeleids-overeenkomst te sluiten en hierdoor deze leden individueel te verbinden. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het bezwaar van de Raad van State tegen de in art. 5 voorgestelde afwijking van het beginsel van de relatieve werking van de overeenkomst (art. 1165 B.W.) . De Vlaamse regering zal zich ervan moeten vergewissen dat de organisaties waarmee zij milieubeleids-overeenkomsten wil afsluiten wel degelijk door hun leden gemachtigd zijn om namens hen verbintenissen jegens het Vlaamse Gewest aan te gaan onder de vorm van dergelijke overeenkomsten, die volgens art. 5 van het ontwerp verbindend zijn voor de individuele leden van de contracterende organisaties, ook al zijn zij zelf niet te beschouwen als partij bij de overeenkomst.

b. Het doel

De in artikel 2 gedefinieerde doelstellingen van de milieubeleids-overeenkomst hebben betrekking op voorkoming van milieuverontreiniging en op beperking van de gevolgen van de verontreiniging. Meer algemeen zal de milieubeleids-overeenkomst een doelmatig milieubeheer bevorderen. De meeste tot op heden — hoofdzakelijk door de federale overheid — gesloten milieubeleids-overeenkomsten verwezenlijken hun doelstelling voornamelijk door middel van produkt-, emissie- of constructienormen. Vanzelfsprekend kunnen milieubeleids-overeenkomsten ook betrekking hebben op andere soorten normen of maatregelen. Zoals de Raad van State opmerkt in punt 2.2. van zijn advies is het Vlaamse Gewest bevoegd om milieubeleids-overeenkomsten te sluiten m.b. t . die aangelegenheden waarvoor het, krachtens de vigerende bevoegdheidsregels, bevoegd is om eenzijdig, bij decreet of besluit, normen vast te stellen. Hoewel de meeste tot nu toe gesloten milieubeleids-overeenkomsten betrekking hebben op produktnormen, waarvoor de Gewesten na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur niet langer bevoegd zijn, blijven er vele andere gebieden van het milieubeleid, zoals bv. het afvalstoffenbeleid, waar de milieubeleids-overeenkomsten als beleidsinstrument kunnen worden gehanteerd.

Artikel 3

Relatie tot bestaande wetgeving

Het ontwerp bepaalt niet in welke gevallen de overheid voor de uitvoering van haar milieubeleid vrijwillige overeenkomsten kan of moet verkiezen boven reglementering. Een limitatieve opsomming in het ontwerp van die gevallen is ten eerste niet mogelijk. In tweede instantie strookt zij niet met de fundamentele opvatting die ten grondslag ligt aan deze titel. Zij zou immers tot gevolg hebben dat het procédé zelf van de vrijwillige overeenkomst al te zeer aan banden wordt gelegd. Daarom bepaalt artikel 3 enkel dat de **milieubeleids**-overeenkomst de geldende wetgeving noch mag vervangen, noch ervan in minder strenge zin mag afwijken.

Artikel 3 verhindert aldus dat de overeenkomst voor de betrokken organisatie een gunstiger juridisch regime zou creëren dan dat waaraan andere niet-contracterende organisaties of ondernemingen onderworpen zijn. Indien dergelijk oogmerk zou worden nagestreefd, zou overigens regelrecht ingegaan worden tegen de doelstelling van elke milieubeleids-overeenkomst, die erin moet bestaan het leefmilieu — of een bepaald deelaspect ervan — in een hogere mate te beschermen dan voorheen het geval was. De bepaling van artikel 3 wordt enkel voor de duidelijkheid in het ontwerp opgenomen. De inhoud ervan is immers vanzelfsprekend, daar een wet of een decreet en hun uitvoeringsbesluiten, slechts kunnen worden gewijzigd of opgeheven door een wet of decreet, respectievelijk een koninklijk besluit of een besluit van de Vlaamse regering. Een overeenkomst, **weze** het één waarbij het Gewest partij is, kan dit uiteraard niet.

a. Vervangen

De milieubeleids-overeenkomst kan de milieuwetgeving of -reglementering, die van toepassing is op de materie behandeld in de overeenkomst, niet vervangen. De hiërarchie van de rechtsnormen verzet zich hier uiteraard tegen.

Artikel 3 bepaalt dus vooreerst dat de bestaande wetgeving en reglementering niet beïnvloed wordt door de overeenkomst. De geldende wetgeving is dus de benedengrens die de milieubeleids-overeenkomst moet respecteren. Het artikel betekent echter niet dat een milieubeleids-overeenkomst uitgesloten is met betrekking tot materies voor **dewelke** reeds wetgeving bestaat. Meer bepaald belet het niet dat de wettelijke normen door de overeenkomst worden verstrengd en dat de vrijwillige samenwerking tussen de overheid en de ondernemingen aldus een hogere standaard van milieubescherming realiseert.

b. In minder strenge zin afwijken

Om dezelfde reden bepaalt artikel 3 ook dat een milieubeleids-overeenkomst van de bestaande wetgeving of reglementering niet mag afwijken in minder strenge zin.

De milieubeleids-overeenkomst kan dus b.v. geen minder strenge emissie-, produkt- of constructienormen formuleren dan deze bij algemene regel geformuleerd in wet, decreet of besluit. Het is even vanzelfsprekend dat zij niet vermag af te wijken van de voorwaarden opgelegd in vergunningen.

Artikel 4

Beperking van de verordenende bevoegdheid van het Gewest

Artikel 4 betreft de bevoegdheid van het Gewest om tijdens de looptijd van de overeenkomst of na afloop ervan, eenzijdig op te treden met betrekking tot de materie behandeld in de overeenkomst.

a. Geen verdergaande reglementering

Vooreerst bepaalt artikel 4, § 1, eerste lid dat het Gewest gedurende de geldingstermijn van de **milieubeleids**overeenkomst geen uitvoeringsbesluiten kan uitvaardigen die, met betrekking tot de door de overeenkomst behandelde materie, strengere eisen stellen dan deze laatste.

Deze bepaling is een toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur en beantwoordt aan het rechtmatig vertrouwen dat de overheid door het sluiten van de **milieubeleids**overeenkomst bij de ondernemingen wekt. Zij biedt ook, voor de duur van de overeenkomst, rechtszekerheid aan de ondernemingen die erdoor gebonden zijn. Een tegenovergestelde oplossing zou overigens elke zin ontnemen aan de door de industrie vrijwillig aangegane verbintenissen.

De SERV heeft geadviseerd om de onthoudingsplicht van de overheid te verruimen tot het niet uitvaardigen van „met de milieubeleidsovereenkomst tegenstrijdige regelgeving”. Om principiële redenen dient de voorziene beperking van de verordenende bevoegdheid van de Vlaamse regering zo precies mogelijk omschreven te worden en uitsluitend betrekking te hebben op de in de overeenkomst geregelde materie. Om die reden wordt het niet opportuun geacht deze beperking uit te breiden. Het al dan niet tegenstrijdig zijn van bepaalde regelgeving is een kwestie van interpretatie en zou ongetwijfeld aanleiding geven tot betwistingen.

Het is duidelijk dat artikel 4 uitsluitend het optreden van de Vlaamse regering op het oog heeft. Dit decreet kan de bij of krachtens de Grondwet aan de decreet- of wetgever toegekende bevoegdheid niet beperken.

b. Uitzonderingen

De beperkingen die voor het Gewest voortvloeien uit de overeenkomst vervallen indien dringende noodzaak of internationale verplichtingen het Gewest verplichten op te treden.

In eerste instantie kan het Gewest ook tijdens de looptijd van de overeenkomst reglementerend optreden in geval van dringende noodzaak. Wat wordt bedoeld met de notie „dringende noodzaak”, wordt in de tekst niet nader omschreven, wegens de veelheid en verscheidenheid van de mogelijke situaties.

Artikel 4, § 1 zal evenwel voornamelijk nuttig zijn wanneer een noodsituatie dreigend gevaar oplevert voor mens of milieu. In een dergelijke situatie zal de Vlaamse regering verordenend kunnen optreden.

Artikel 4, § 1 bepaalt dat de Vlaamse regering in de tweede plaats reglementerend kan optreden om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard. Het verdragsrecht of het Europees recht kunnen het Gewest ertoe verplichten op korte termijn maatregelen te nemen die strijdig zijn met de bepalingen van een milieubeleidsovereenkomst. Uiteraard primeren de bepalingen van het verdragsrecht of het Europees recht in dit geval op de overeenkomst.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de SERV is voorafgaand overleg met de partijen bij de milieubeleids-overeenkomst voorzien wanneer het Gewest zich op een van de uitzonderingen meent te moeten beroepen. Zoals de Raad van State opmerkt, staat op het niet nakomen van deze overlegverplichting echter geen sanctie.

c. Omzetting in reglementering

Het tweede lid van artikel 4, § 1 geeft het Gewest de bevoegdheid om de inhoud van de milieubeleids-overeenkomst geheel of gedeeltelijk om te zetten in reglementering. Het effect van deze omzetting is dat de bijzondere verplichtingen waaraan oorspronkelijk enkel een bepaald deel van de industrie op vrijwillige basis onderworpen was, nu algemene toepassing krijgen.

Uiteraard kan het Gewest de inhoud van de milieubeleids-overeenkomst in reglementering omzetten eens zij verstreken is. Deze mogelijkheid bestaat, aldus artikel 4, ook tijdens de looptijd van de overeenkomst. Omzetting in reglementering **vóór** het verstrijken van de overeenkomst moet evenwel de uitzondering blijven. Er zijn verschillende situaties denkbaar waar het algemeen belang kan vereisen dat normen die een aantal ondernemingen oorspronkelijk vrijwillig op zich namen, erga **omnes** van kracht worden. Zo is het denkbaar dat de organisatie met wie de overeenkomst gesloten werd oorspronkelijk representatief was voor een bedrijfssector maar naderhand haar representativiteit heeft verloren. Dit kan het geval zijn door het feit dat aangesloten ondernemingen de organisatie verlaten of dat belangrijke nieuwe **ondernemingen** geen lid geworden zijn van de organisatie. Is het belangrijk dat de normen vervat in de overeenkomst door een belangrijk deel van de sector worden nageleefd, dan is er geen andere oplossing dan de omzetting in reglementering. Omzetting in reglementering zou ook verantwoord zijn indien een groot aantal van de verbonden ondernemingen de verbintenissen die de overeenkomst oplegt niet nakomen.

Hoewel de omzetting in reglementering afwijkt van het oorspronkelijke uitgangspunt van de milieubeleids-overeenkomst — een vrijwillige samenwerking tussen overheid en industrie tot stand te brengen — zijn de resultaten ervan toch aanvaardbaar, zowel voor de partijen en de verbonden ondernemingen, als voor de buitenstaanders.

De omzetting in reglementering realiseert immers de gelijke behandeling van de niet verbonden ondernemingen met de partijen en hun leden. De niet verbonden ondernemingen voor wie de reglementering nieuwe verplichtingen meebrengt, hebben overigens langs de inspraakprocedure van artikel 6 vooraf kennis gekregen van de inhoud van de overeenkomst en hebben de gelegenheid gehad hun opmerkingen hierbij naar voor te brengen. De inhoud van de reglementering maakt voor hen dus geen verrassing uit.

Voor de organisatie met wie de overeenkomst gesloten werd en voor haar leden verandert er inhoudelijk niets. De inhoud van de milieubeleids-overeenkomst wordt, al dan niet gedeeltelijk, op een ruimere kring van ondernemingen toepasselijk gemaakt, zonder dat er daarbij een verstrenging of andere wijziging kan optreden.

Krachtens artikel 11 heeft de omzetting van de inhoud van de milieubeleids-overeenkomst onder de vorm van een reglementering daarbij niet tot gevolg dat de overeenkomst zelf een einde neemt.

Alle rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de **milieubeleids-overeenkomst**, blijven ook na de omzetting van

kracht. Het enige verschil dat de omzetting teweegbrengt voor de organisatie en haar leden kan gelegen zijn in het feit dat op de overtreding van de reglementering andere sancties van toepassing zijn dan op deze van de overeenkomst.

De hier gebruikte techniek van de omzetting in reglementering valt niet helemaal samen met de algemeen **verbindend**-verklaring van overeenkomsten die in andere wetgeving wel eens gebruikt wordt. Op de eerste plaats wordt niet noodzakelijk de gehele inhoud van de overeenkomst in reglementering omgezet. Het is overigens denkbaar dat er geen rechtsgrond bestaat voor de omzetting in reglementering van de gehele overeenkomst. Het feit dat niet de overeenkomst algemeen verbindend verklaard wordt, maar eigenlijke reglementering wordt uitgevaardigd, brengt ook mee dat de nieuwe reglementering in beginsel een onbeperkte geldigheidsduur heeft die niet gekoppeld is aan de looptijd van de overeenkomst.

d. De bevoegdheid van andere overheden dan het Gewest

Artikel 4, § 2 bevestigt uitdrukkelijk dat deze titel en de bij toepassing ervan gesloten milieubeleidsovereenkomsten de bevoegdheid van andere overheden dan het Gewest zelf beperkt noch uitbreidt.

Meer bepaald wordt dus niets gewijzigd aan de bevoegdheid van de provincies en de gemeenten om terzake van leefmilieu verordenend op te treden of individuele maatregelen te treffen. Binnen de perken van hun materiële bevoegdheid, kunnen zij ook overeenkomsten sluiten. Deze zijn echter geen milieubeleidsovereenkomsten in de zin van dit ontwerp.

Artikel 5

De verbindende kracht van de milieubeleidsovereenkomst

Artikel 5 van huidig ontwerp handelt over de verbindende kracht die aan de milieubeleidsovereenkomst wordt toegekend.

a. De partijen

De contracterende partijen, de organisatie(s) en het Gewest die de milieubeleidsovereenkomst hebben ondertekend, zijn uiteraard hierdoor gebonden. De verbintenissen die zij vrijwillig hebben aangegaan strekken hen tot wet, overeenkomstig art. 1134 B.W.

b. De individuele ondernemingen

De gebondenheid van de organisatie en het Gewest alleen is meestal niet voldoende om de doelstellingen van de milieubeleidsovereenkomst te verwezenlijken. Wanneer het er b.v. om gaat het gebruik van een bepaalde stof of produkt terug te dringen of de samenstelling ervan te veranderen, dan zijn maatregelen vereist op het niveau van de individuele ondernemingen. Artikel 5 bepaalt dan ook dat de individuele ondernemingen die bij de contracterende organisatie zijn aangesloten verbonden zijn door de overeenkomst.

De bindende kracht van de overeenkomst ten aanzien van de ondernemingen wordt evenwel nader bepaald in de overeenkomst zelf. In een dubbel opzicht kunnen de partijen de bindende kracht van de overeenkomst voor de individuele ondernemingen moduleren. Vooreerst zullen niet alle **verbin-**

tenissen gelden **én** voor de organisatie **én** voor de hierbij aangesloten ondernemingen. De overeenkomst zal uitmaken welke verbintenissen door de ene en door de andere moeten worden nagekomen. Verder is het mogelijk dat de verbintenissen die de overeenkomst oplegt aan ondernemingen slechts op een deel van de bij de organisatie aangesloten ondernemingen betrekking kunnen hebben. In dit geval zal de overeenkomst bepalen welke deelgroep van de leden van de organisatie door de overeenkomst verbonden is. Deze groep dient op abstracte wijze te worden omschreven. De algemene omschrijving ervan moet verhinderen dat één of meer ondernemingen individueel zouden uitgezonderd worden van de verbindende kracht van de overeenkomst.

c. Juridische en beleidsmatige implicaties van artikel 5

Het in artikel 5 voorgestaan systeem van verbindende kracht van de overeenkomst ten opzichte van de leden van de organisatie maakt een belangrijke afwijking uit van het beginsel van de relatieve werking van de overeenkomst, neergelegd in art. 1165 B.W. Het is evenwel niet nieuw. Er bestaan precedentes, zoals art. 19 van de wet van 5 december 1968 betreffende de algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten en het K.B. nr. 62 van 13 januari 1935 met betrekking tot de economische reglementering en de prijzen. Weliswaar zijn deze bestaande, nationale regelingen, zoals de Raad van State opmerkt, niet volledig vergelijkbaar met de in dit ontwerp voorgestelde decretale regeling, maar zij tonen aan dat ook de nationale wetgever het in het verleden nodig heeft geacht ter bevordering van bepaalde beleidsdoelstellingen af te wijken van het beginsel van de relatieve werking van contracten.

In de toelichting bij artikel 2, tweede lid, werd reeds uiteengezet waarom het voor het sluiten van milieubeleidsovereenkomsten, gelet op hun specifiek karakter, onmogelijk is even nauwkeurig omschreven voorwaarden inzake representativiteit van de contracterende organisaties bij decreet te bepalen. Om over een bruikbaar beleidsinstrument te beschikken moet de Vlaamse regering bij het afsluiten van dergelijke overeenkomsten, binnen de in art. 2 bepaalde randvoorwaarden inzake doelstellingen en representativiteit, een zekere beoordelingsvrijheid hebben. Overigens zijn de organisaties die zouden kunnen optreden als contracterende partijen voor milieubeleidsovereenkomsten niet even formeel gestructureerd en genormeerd als de deelnemers aan het sociaal overleg. Daarom acht de Vlaamse regering een sui generis-regeling voor milieubeleidsovereenkomsten, die afwijkt van art. 1165 B.W., gelet op de nagestreefde beleidsdoelstellingen, noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu, in de zin van art. 10 BWHI. Wel werden, om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State, in art. 2 uitdrukkelijke voorwaarden opgenomen inzake machtiging van de organisatie door haar leden, zodat er geen sprake kan zijn van „gedwongen vertegenwoordiging”.

Een organisatie van ondernemingen zal een milieubeleids-overeenkomst slechts kunnen sluiten mits naleving van haar statuten. In deze statuten kan een algemeen mandaat voor het sluiten van dergelijke overeenkomst worden opgenomen. De leden kunnen ook voor het afsluiten van een bepaalde overeenkomst een uitdrukkelijke, specifieke volmacht geven aan de organisatie. De modaliteiten van de machtiging zijn door de organisatie zelf te bepalen, doch zij zal overeenkomstig art. 2, tweede lid, 3^o moeten aantonen dat zij over een geldig mandaat beschikt. De interne democratie binnen de organisatie zal ervoor zorgen dat de overeenkomst met het

gewest slechts gesloten wordt indien zij beantwoordt aan de belangen van de leden en hun goedkeuring wegdraagt. Indien een individuele onderneming niet kan akkoord gaan, zal zij ofwel de overeenkomst toch moeten nakomen, ofwel uit de organisatie treden. De mogelijkheid om te bepalen dat slechts een (in het algemeen aangeduid) deel van de leden gebonden is kan dit probleem evenwel voorkomen. Ook biedt artikel 2 zelf een oplossing voor het geval er geen eensgezindheid is in een bedrijfsfederatie : die leden die wel willen en kunnen gebonden zijn, kunnen een organisatie ad hoc oprichten die de milieubeleidsovereenkomst sluit.

De individuele ondernemingen worden ten gevolge van artikel 5 geen „partij” bij de overeenkomst. Niet zij, maar alleen de organisatie en het Gewest ondertekenen de milieubeleidsovereenkomst . Individuele ondernemingen kunnen dan ook de overeenkomst niet beëindigen door opzegging (zie artikel 9).

Artikel 6

Totstandkoming van de milieubeleidsovereenkomst

Artikel 6 van het ontwerp regelt de procedure voor de totstandkoming van een milieubeleidsovereenkomst. § 1 tot en met § 5 voeren een beperkte inspraakprocedure in. De paragrafen 6 en 7 hebben betrekking op de publikatie en de inwerkingtreding van de overeenkomst. Een inspraakprocedure en openbaarmaking van de overeenkomst zijn noodzakelijk omdat deze niet alleen de private belangen van partijen maar ook het algemeen belang aangaat. De milieubeleids-overeenkomst mag onder geen beding de mogelijkheid bieden de openbaarheid van de besluitvorming in het kader van verordenende activiteiten te ontwijken en te ontsnappen aan de politieke en juridische controle die anders mogelijk is op het milieubeleid.

a. Inspraak

Vertrekpunt van de inspraakprocedure is de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en in andere media van een samenvatting van het ontwerp van de milieubeleidsovereenkomst. Deze samenvatting geeft op zijn minst het voorwerp en de algemene strekking van de overeenkomst aan. De nadruk in de samenvatting zal niet zozeer liggen op de technische elementen van de overeenkomst maar op de beleids-opties die erin neergelegd zijn. Het volledige ontwerp kan gedurende dertig dagen ingezien worden op de plaats bepaald in de publikatie.

In artikel 6, § 2 wordt een inspraakmogelijkheid geboden aan het publiek. Dit artikel bepaalt dat iedereen zijn bezwaren of opmerkingen kan doen kennen aan de daartoe aangewezen bevoegde diensten van de Vlaamse regering. De termijn daarvoor is op dertig dagen vastgesteld, te beginnen op de dag na die waarop de samenvatting van het ontwerp werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De diensten van de Vlaamse regering onderzoeken de ingediende bezwaren en opmerkingen en maken hen over aan beide partijen die aldus de gelegenheid krijgen het ontwerp eventueel aan te passen.

Artikel 6, § 3 bepaalt verder dat het ontwerp van de milieubeleidsovereenkomst wordt bezorgd aan de twee consultatieve organen op het gebied van het leefmilieubeleid voor het Vlaamse Gewest, met name de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de MINA-Raad. Zij beschikken over een termijn van dertig dagen om een advies aan de Executieve over te maken. Deze termijn is een vervalter-

mijn : indien de adviesorganen niet of niet tijdig reageren kan de procedure gewoon worden verdergezet zonder te moeten wachten op hun advies. Overigens belet niets de partijen toch rekening te houden met een laattijdig advies.

De adviezen van de consultatieve organen zijn niet bindend. Wel moet de overheid haar beslissing inzake het aangaan van de milieubeleidsovereenkomst, zoals elke andere beslissing, motiveren. Indien een van de consultatieve organen negatief adviseert over het ontwerp van milieubeleids-overeenkomst moet de Vlaamse regering, aldus artikel 6, § 6, haar beslissing om het ontwerp ongewijzigd in een overeenkomst om te zetten formeel motiveren in een verslag dat samen met de tekst van de milieubeleidsovereenkomst gepubliceerd wordt.

Daarnaast wordt in artikel 6, § 4 een mogelijkheid tot parlementaire controle ingebouwd, door de verplichte mededeling van het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst, samen met de adviezen van de SERV en de MINA-Raad, aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. De Vlaamse Raad beschikt over een termijn van vijfenveertig dagen om zich uit te spreken over dit ontwerp, indien hij dit opportuun oordeelt. Indien de Raad zich bij resolutie tegen de sluiting van de overeenkomst verzet, wordt hiervan afgezien.

Artikel 6, § 5 bevestigt ten slotte nog dat indien het ontwerp wordt gewijzigd naar aanleiding van de bezwaren, opmerkingen en adviezen, de inspraakprocedure niet opnieuw moet gevolgd worden.

b. Publikatie

De tekst van de milieubeleidsovereenkomst wordt integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 6, § 6) eventueel voorafgegaan van het verslag waarin de Vlaamse regering haar beslissing verantwoordt het negatieve advies van een van de consultatieve organen niet te volgen. Deze publikatie is essentieel teneinde derden te informeren over de overeenkomst en de normale politieke en juridische controle op het milieubeleid mogelijk te maken.

c. Inwerkingtreding

De milieubeleidsovereenkomst treedt in werking tien dagen na de publikatie ervan (artikel 6, § 7).

Artikel 7

Toetreding van organisaties van ondernemingen

Artikel 7 van het ontwerp voorziet de mogelijkheid van toetreding tot een bestaande milieubeleidsovereenkomst . Omdat de milieubeleidsovereenkomst steeds gesloten wordt met een groep van ondernemingen kunnen alleen organisaties van ondernemingen en geen individuele bedrijven toetreden. De toetredende organisatie dient te voldoen aan de voorwaarden die in het algemeen gelden voor het sluiten van een milieubeleidsovereenkomst . Zij moet dus rechtspersoonlijkheid bezitten, representatief zijn en gemandateerd door haar leden, zoals bepaald in art. 2, tweede lid.

a. Toestemming van de oorspronkelijke partijen is vereist

De toetreding van een organisatie van ondernemingen tot een reeds gesloten milieubeleidsovereenkomst kan, aldus het ontwerp, enkel gebeuren mits toestemming van de oorspronkelijke partijen.

Er bestaat dus geen absoluut recht tot toetreding in hoofde van een nog niet gebonden organisatie. Deze oplossing is ingegeven door de wens de bijzondere relatie van de oorspronkelijke partijen te vrijwaren tegen verstoring door andere organisaties. Het bezwaar als zou de oorspronkelijke organisatie de mogelijkheid worden gegeven om een andere uit te sluiten en aldus misbruik te maken van haar positie kan op verschillende wijzen worden ondervangen.

Niets belet het Gewest om in voorkomend geval met de organisatie die wenst toe te treden, een aparte **milieubeleids**-overeenkomst te sluiten. Overigens beschikt het Gewest bij ongemotiveerde en onredelijke weigering van de oorspronkelijk contracterende organisatie om andere organisaties te laten toetreden over de mogelijkheid om de inhoud van de overeenkomst geheel of gedeeltelijk in reglementering om te zetten.

De toetredingsprocedure zal bij besluit van de Vlaamse regering worden vastgesteld. Het ontwerp voorziet in elk geval de verplichting van bekendmaking van de toetreding in het Belgisch Staatsblad.

b. De toetredende organisatie wordt partij.

Het ontwerp ziet de toetreding als een overeenkomst tussen de oorspronkelijke partijen en de toetredende organisatie. Deze overeenkomst brengt ook mee dat de toetredende organisatie ook partij wordt bij de milieubeleids-overeenkomst. Hierdoor verkrijgt zij alle rechten en is zij tegelijk gehouden tot elke verplichting die uit de overeenkomst en uit deze titel voortvloeien.

Dit brengt ook mee dat de toestemming van de toetredende organisatie in de regel vereist is voor alle belangrijke beslissingen met betrekking tot de milieubeleids-overeenkomst. Aldus wordt de eenheid van de door de overeenkomst ingevoerde regeling gewaarborgd en wordt onduidelijkheid vermeden omtrent de vraag wie door welke verbintenissen gehouden is. Zo kunnen wijzigingen aan de overeenkomst, aldus artikel 7, § 3, enkel doorgevoerd worden mits het akkoord van alle partijen, dus ook van de tot de overeenkomst toegetreden organisatie.

Indien meerdere organisaties bij de overeenkomst betrokken zijn, is een opzegging die niet uitgaat van het Gewest volgens artikel 9 enkel mogelijk indien de organisaties gezamenlijk optreden. Dit veronderstelt dat ook een achteraf toegetreden organisatie haar toestemming moet verlenen. Eenzelfde regeling geldt voor de beëindiging van de overeenkomst door de overeenkomst van de partijen. Volgens artikel 11 is ook hier de instemming van alle partijen, dus ook van de toegetreden organisaties vereist. Zo bestaat een garantie dat een milieubeleids-overeenkomst nooit kan beëindigd worden voor slechts een deel van de erdoor gebonden **ondernemen**.

Artikel 12 ten slotte, bepaalt dat “de partijen,, verplicht zijn te rapporteren aangaande de uitvoering van de **milieubeleids**-overeenkomst. Ook de organisatie die door latere toetreding partij is geworden, is aan deze verplichting onderworpen.

Enkel waar het gaat om de ongewijzigde verlenging van de overeenkomst is de instemming van alle oorspronkelijke en toegetreden organisaties niet vereist. Ongewijzigde verlenging met slechts een deel van de verbonden organisaties levert immers geen gevaar op voor het naast mekaar bestaan van twee of meer gelijklopende maar verschillende overeenkomsten.

c. Ook de leden van de toetredende organisatie zijn verbonden

Naargelang hetgeen bepaald is in de toetredingsakte wordt de milieubeleidsovereenkomst ook bindend voor de leden van de toegetreden organisatie of voor de groep ervan die in het algemeen is aangeduid.

Artikel 8

**Duur en wijziging van de
milieubeleidsovereenkomst**

Artikel 8 handelt over de geldingsduur, de ongewijzigde verlenging en de wijziging van de milieubeleidsovereenkomst.

a. Geldingsduur

Een milieubeleidsovereenkomst kan niet voor onbepaalde duur worden gesloten. De partijen dienen in de overeenkomst zelf de duur te bepalen waarvoor zij gesloten wordt. Zoals geadviseerd door de MINA-Raad, wordt in het ontwerp bepaald dat de geldingsduur in geen geval langer mag zijn dan vijf jaar. Het decretaal vastleggen van een **maximum**-duur is noodzakelijk om te voorkomen dat het milieubeleid voor zeer lange tijd “bevroren”, zou worden door een **milieu**-beleidsovereenkomst. Het algemeen belang vereist dat de overheid moet kunnen inspelen op nieuwe evoluties en dat haar verordenende bevoegdheid niet te lang beperkt zou blijven.

Na verloop van de contractueel of wettelijk bepaalde **geldingsduur** houdt de overeenkomst van rechtswege op uitwerking te sorteren. De milieubeleidsovereenkomst kan niet stilzwijgend verlengd worden. Zij is immers een uitzonderlijk beleidsinstrument .

b. Verlenging

De partijen kunnen de milieubeleidsovereenkomst verlengen, op voorwaarde dat zij daarbij geen inhoudelijke wijzigingen aanbrengen.

Artikel 8, § 2 onderwerpt de ongewijzigde verlenging van de overeenkomst aan een verkorte inspraakprocedure waarbij enkel de consultatieve organen en de Vlaamse Raad betrokken worden. Uiterlijk drie maanden voor het einde van de geldingsduur van de overeenkomst, worden de **Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen** en de MINA-Raad in kennis gesteld van het voornemen tot verlenging van de overeenkomst. Zij brengen opnieuw een niet bindend advies uit binnen een zelfde vervaltermijn van dertig dagen. Ook de Vlaamse Raad wordt in kennis gesteld van het voornemen tot verlenging en van de adviezen van de consultatieve organen en kan hierover stelling nemen.

Artikel 8, § 2 van het ontwerp bepaalt eveneens dat de beslissing tot verlenging van de milieubeleidsovereenkomst wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Deze bekendmaking impliceert niet dat de milieubeleidsovereenkomst zelf opnieuw wordt gepubliceerd. Een gewone mededeling kan dus volstaan. Wanneer een negatief advies is uitgebracht, door een van de consultatieve organen, wordt een uitdrukkelijke motivering voor de verlenging van de overeenkomst bij de publikatie gevoegd.

c. Wijziging

Mits akkoord van alle (oorspronkelijke en toegetreden — zie toelichting bij artikel 7) partijen kan de overeenkomst gewijzigd worden. In het oorspronkelijk ontwerp, zoals opgesteld door de Commissie-Boeken (artikel 7, § 3), was voorzien dat wijziging van een milieubeleidsovereenkomst slechts mogelijk zou zijn “op voorwaarde dat de inhoud of de strekking ervan hierdoor niet in belangrijke mate beïnvloed wordt,, en was bij dergelijke wijziging het volgen van de inspraak- en bekendmakingsprocedure van artikel 6 niet voorgeschreven. In het advies van de SERV wordt de vraag gesteld hoe en door wie de notie “in belangrijke mate,, zou worden geïnterpreteerd. Door de vaagheid van deze notie bestond een risico dat de procedure van inspraak en bekendmaking voorzien in artikel 6 zou kunnen worden omzeild. Daarom werd deze voorwaarde uit dit ontwerp geschrapt en worden alle wijzigingen onderworpen aan de inspraak- en adviesprocedure. De rechtszekerheid van de partijen komt niet in het gedrang vermits geen enkele wijziging mogelijk is zonder het akkoord van alle partijen bij de overeenkomst.

De wijzigingen moeten worden gepubliceerd. Zij maken integrerend deel uit van de overeenkomst zelf en zijn bijgevolg ook bindend voor elkeen die door de oorspronkelijke overeenkomst verbonden was.

Artikel 9

Opzegging van de milieubeleidsovereenkomst

a. Mogelijkheid tot opzegging

Het ontwerp biedt de partijen de mogelijkheid de **milieu**-beleidsovereenkomst voor het einde van haar geldingsduur eenzijdig te beëindigen door opzegging.

Er kunnen immers omstandigheden zijn waarbij het voor een of beide partijen niet langer mogelijk of wenselijk is de overeenkomst verder te zetten. Deze kunnen het gevolg zijn van gewijzigde economische omstandigheden of nieuwe technologische ontwikkelingen. Nu de ontbinding van de overeenkomst wegens kontraktbreuk niet mogelijk is (artikels 10 en 11) kan ook wanprestatie van een van de partijen of van door de overeenkomst gebonden ondernemingen een aanleiding zijn tot opzegging.

De mogelijkheid tot opzegging bestaat echter enkel voor de partijen, het Gewest en de oorspronkelijke of later toegetreden organisaties. Indien de opzegging uitgaat van de organisaties moeten deze allen samen optreden (zie toelichting bij artikel 7). Individuele ondernemingen kunnen de overeenkomst niet opzeggen. Willen zij een einde maken aan de overeenkomst dan moeten zij een besluitvormingsproces in die zin op gang brengen binnen hun organisatie ; zij kunnen ook uit deze laatste uittreden.

Artikel 9 in fine bepaalt dat de procedure voor de opzegging zal geregeld worden bij besluit van de Vlaamse regering.

b. De lengte van de opzeggingstermijn

De opzeggingstermijn bedraagt steeds zes maanden en dit voor beide partijen. Contractuele afwijkingen van deze opzeggingstermijn zijn niet mogelijk.

De termijn van zes maanden beoogt een evenwicht te bieden tussen verschillende belangen. Wanneer de bedrijfsorganisatie tot opzegging overgaat, verliest de regeling vervat in

de milieubeleidsvereenkomst haar waarde. In voorkomend geval moet de overheid de aldus ontstane lacune kunnen opvangen door het uitvoeren van reglementering. Hier-voor heeft zij enige voorbereidingstijd nodig. Normalerweise moet een periode van zes maanden hiertoe volstaan. Dat ook het gewest verplicht is een opzeggingstermijn van zes maanden in acht te nemen, stemt overeen met de vereiste een minimale rechtszekerheid te bieden aan de **ondernemingen**. Tegenover dit gewettigd belang van de ondernemingen staat het belang van de overheid om binnen een redelijke termijn haar beleidsvrijheid te kunnen terugwinnen, indien zij ten gevolge van onvoorziene omstandigheden of nieuwe beleidsinzichten meent een ander beleid te moeten voeren met betrekking tot het probleem dat het voorwerp uitmaakt van de milieubeleidsvereenkomst. Een langere opzeggingstermijn zou de beperking van de regelgevende bevoegdheid van de overheid verlengen en zou een averechts effect kunnen hebben op de rechtszekerheid van de ondernemingen, doordat de overheid gemakkelijker geneigd zal zijn een beroep te doen op de “dringende noodzaak”, voorzien in artikel 4, § 1.

Artikel 10

Sancties bij wanprestatie

Zoals bepaald in artikel 5, zijn **milieubeleidsvereenkomsten** verbindend voor de partijen. Dit impliceert dat controle mogelijk moet zijn op de manier waarop partijen hun verbintenissen nakomen en dat de naleving van een **milieubeleidsvereenkomst** zo nodig in rechte kan worden af gedwongen. Artikel 10 van het ontwerp legt aan de partijen de verplichting op in de overeenkomst een controleprocedure te voorzien en bepaalt de sancties die mogelijk zijn bij niet naleving van de milieubeleidsvereenkomst. Het neemt aldus de indruk weg dat de overtreding van de **milieubeleidsvereenkomst** slechts op psychologische wijze zou gesanctioneerd worden, door de dreiging van eenzijdige reglementering en van negatieve publiciteit.

a. Controle

Zowel de SERV als de MINA-Raad hebben in hun advies gewezen op het belang van een sluitende controle op de uitvoering van milieubeleidsvereenkomsten. Het beginsel dat in elke milieubeleidsvereenkomst een **controleprocedure** moet worden bepaald werd dan ook in dit ontwerp van decreet opgenomen. De partijen zelf regelen in de overeenkomst de concrete modaliteiten van deze controle. Zo kan bv. worden overeengekomen hierbij milieudeskundigen in te schakelen.

b. Dwanguitvoering

Artikel 10, § 2 bepaalt dat dwanguitvoering in natura, en bij equivalent mogelijk zijn bij wanprestatie. Het slachtoffer van de overtreding kan dus een vordering instellen zowel om de overtreder te dwingen tot naleving van de overeenkomst of om schadevergoeding te vorderen. De toepassing van deze sancties kan gevorderd worden door en tegen iedereen die door de overeenkomst verbonden is : de partijen en ook de individuele ondernemingen die door de overeenkomst verbonden zijn.

Hoewel de dwanguitvoering in geval van niet-naleving van de overeenkomst waarschijnlijk de enig nuttige sanctie is, is het niet de bedoeling van de Vlaamse regering om andere

gemeenrechtelijke sancties bij wanprestatie in het kader van een milieubeleidsovereenkomst uit te sluiten. De Raad van State heeft er immers op gewezen dat dergelijke, afwijking van het gemeenrecht niet „noodzakelijk” kan worden geacht in de zin van art. 10 BWHI.

De gerechtelijke ontbinding, hoewel in principe niet uitgesloten, zou aanleiding geven tot onzekerheid, onzekerheid die steeds samenhangt met een vordering tot ontbinding (ook al is er een uitdrukkelijk ontbindend beding) en die blijft bestaan tot de uitspraak van de rechter. In het kader van het milieubeleid is de onzekerheid over de vraag of de overeenkomst nog van kracht is of niet en of de overheid haar volledige vrijheid om geldig reglementerend op te treden heeft herwonnen of niet, problematisch.

Geschillen in verband met de uitvoering van **milieubeleids**-overeenkomsten kunnen, zoals geschillen in verband met andere overeenkomsten, voor de burgerlijke rechtbanken worden gebracht. In artikel 10, § 2, van het voorontwerp was, op advies van de SERV, de mogelijkheid geschapen voor partijen om in de overeenkomst te opteren voor een scheidsrechterlijke procedure, die een snellere, doch evenzeer bindende beslechting van geschillen mogelijk maakt. Daar de Raad van State geoordeeld heeft dat dergelijke beperking van de bevoegdheid van de gewone rechtbanken inbreuk zou maken op de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, werd deze bepaling uit het ontwerp geschrapt.

Artikel 11

Beëindiging van de milieubeleidsovereenkomst

Artikel 11 geeft een limitatieve opsomming van de wijzen waarop de milieubeleidsovereenkomst een einde kan nemen. Overeenkomstig het gemeen recht kan de overeenkomst beëindigd worden bij onderling akkoord van alle (oorspronkelijke en toegetreden — zie de toelichting bij artikel 7) partijen. Zo ook neemt zij van rechtswege een einde na het verstrijken van haar geldingsduur, gezien die steeds beperkt is. Zoals bepaald in artikel 9 zal de **milieubeleidsovereen**-komst ook ophouden uitwerking te sorteren zes maanden na de opzegging door een van de partijen.

Artikel 11 bevestigt nog expliciet dat de omzetting van de overeenkomst in reglementering overeenkomstig artikel 4 geen einde maakt aan de overeenkomst. Dit is vanzelfsprekend van belang als slechts een deel van de inhoud van de overeenkomst in reglementering wordt omgezet.

Artikel 12

Verplichting tot verslaggeving

Artikel 12 legt de partijen, het Gewest en de (oorspronkelijke zowel als toegetreden) organisaties van ondernemingen, de verplichting op verslag uit te brengen omtrent de naleving van de milieubeleidsovereenkomst. Deze rapportering is essentieel om de gemeenschap zowel als de partijen toe te laten de resultaten van de milieubeleidsovereenkomst te evalueren. Dit kan van belang zijn met het oog op de verlenging of wijziging van de overeenkomst of het sluiten van nieuwe overeenkomsten in dezelfde zin.

De rapportering dient te gebeuren aan de Vlaamse Raad, die het orgaan is waaraan de Vlaamse regering verantwoording is verschuldigd. Een besluit van de Vlaamse regering

zal nadere regels vaststellen betreffende de **vorm** en de **frequentie** van deze rapportering.

Artikel 13

Dwingende aard van de bepalingen van dit decreet

Artikel 13 bepaalt dat de ontworpen bepalingen dwingend recht uitmaken. De deels privaatrechtelijke, deels publiekrechtelijke aard van de milieubeleidsovereenkomst brengt mee dat het niet kan toegelaten worden bij overeenkomst af te wijken van de wettelijke regels omtrent de **milieubeleids**overeenkomst. Een uitdrukkelijke formulering van deze regel is meer bepaald van belang ten aanzien van de beperking van de bevoegdheid van de overheid om reglementerend op te treden, de wijze waarop aan de overeenkomst een einde kan komen, de duur van de opzeggingstermijn, het verbod van toepassing van de gerechtelijke ontbinding of van de stilzwijgende verlenging.

De dwingende aard van deze bepalingen heeft alleen die bedoeling. Artikel 13 wijkt af van het principe dat de dwingende wet onmiddellijke toepassing vindt. De reden daarvoor is voornamelijk de nu geldende **milieubeleids**overeenkomsten te beschermen tegen een nietigheid die zou volgen uit de strijdigheid ervan met deze titel. Meer bepaald zullen zij niet zijn tot stand gekomen overeenkomstig de procedure van artikel 6 en kan ook de manier van beëindiging anders zijn geregeld.

Aan deze bepalingen zijn dus alleen onderworpen die **milieubeleids**overeenkomsten die het Vlaamse Gewest zal sluiten na de datum van de inwerkingtreding ervan.

Brussel, 22 juli 1993.

De minister-president van de Vlaamse regering,

L. VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET
betreffende de milieubeleidsovereenkomsten

DE VLAAMSE EXECUTIEVE,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,
Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting is ermee belast, in naam van de Vlaamse Executieve, bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder milieubeleidsovereenkomst, een overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, hierna te noemen het Gewest, enerzijds, en een of meer overkoepelende organisaties die rechtspersoonlijkheid bezitten en die representatief zijn voor ondernemingen die hetzij een bepaalde gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij geconfronteerd worden met een bepaald gemeenschappelijk leefmilieuprobleem, hetzij gevestigd zijn in een zelfde gebied, hierna te noemen de Organisatie, anderzijds, met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen.

Artikel 3

Een milieubeleidsovereenkomst kan de geldende wetgeving of reglementering niet vervangen, noch in minder strenge zin ervan afwijken.

Artikel 4

§ 1. Het Gewest zal, gedurende de geldingstermijn van de milieubeleidsovereenkomst, geen reglementering uitvaardigen door middel van een uitvoeringsbesluit die, met betrekking tot de door de milieubeleidsovereenkomst behandelde punten, strengere eisen stelt dan deze laatste. Het Gewest blijft evenwel bevoegd om verordenend op te treden, hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard. Vooraleer gebruik te maken van deze bevoegdheid, pleegt het Gewest overleg met de andere partijen bij de milieubeleidsovereenkomst.

Het Gewest is bevoegd om de inhoud van de milieubeleidsovereenkomst, ook gedurende de geldingstermijn ervan, geheel of gedeeltelijk in reglementering om te zetten.

§ 2. Een milieubeleidsovereenkomst doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van **andere** overheden dan het Gewest.

Artikel 5

Een milieubeleidsovereenkomst is verbindend voor de partijen. Naar gelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst is zij tevens verbindend voor al de leden van de Organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan.

Artikel 6

§ 1. Een samenvatting van het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt, op initiatief van het Gewest, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en in de andere media hiertoe aangewezen bij besluit van de Vlaamse regering. Deze samenvatting omschrijft minstens het voorwerp en de algemene strekking van de **milieubeleids**overeenkomst. Het volledige ontwerp van de overeenkomst ligt gedurende dertig dagen ter inzage op de plaats in de bekendmaking bepaald.

§ 2. Binnen dertig dagen na de publikatie van de samenvatting in het Belgisch Staatsblad, kan iedereen zijn bezwaren en opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van de bevoegde diensten van de Vlaamse regering die daartoe aangewezen zijn in de bekendmaking. Deze diensten onderzoeken de bezwaren en de opmerkingen en sturen ze aan de Organisatie.

§ 3. Het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt meegedeeld aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. Indien de Vlaamse Raad zich binnen een termijn van vijf en veertig dagen na ontvangst van het ontwerp bij resolutie verzet tegen de sluiting van de overeenkomst, wordt deze niet gesloten. Deze termijn wordt geschorst tijdens het parlementair reces.

§ 4. Het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt bezorgd aan de **Sociaal-Economische** Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, die een met redenen omkleed advies uitbrengen binnen een vervaltijd van dertig dagen na ontvangst van het ontwerp. Dit advies is niet bindend.

Als een van de voormelde consultatieve organen een negatief advies uitbrengt over het ontwerp, verantwoordt het Gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch te sluiten, in een verslag gevoegd bij de publikatie bedoeld in § 6.

§ 5. Indien het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt aangepast rekening houdend met de uitgebrachte bezwaren of adviezen, kan de overeenkomst worden gesloten, zonder dat de procedure omschreven in § 1 tot en met § 4 opnieuw moet worden gevolgd.

§ 6. Een milieubeleidsovereenkomst wordt, na ondertekening door de partijen, integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, in voorkomend geval voorafgegaan door het verslag bedoeld in § 4.

§ 7. Behoudens andersluidend beding treedt een milieubeleidsovereenkomst in werking de tiende dag na de publikatie ervan in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 7

Alleen met de toestemming van het Gewest en de Organisatie kan een organisatie van ondernemingen, die voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 2, toetreden tot een milieubeleidsovereenkomst, volgens de procedure vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering. Deze toetreding wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Vanaf de dag van de bekendmaking is de milieubeleidsovereenkomst verbindend voor de toetgetreden organisatie. Naar gelang van hetgeen bepaald is in de toetredingsakte is zij tevens verbindend voor al de leden van de toetgetreden organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan. Door de toetreding wordt de toetgetreden organisatie partij bij de milieubeleidsovereenkomst .

Artikel 8

§ 1. Een milieubeleidsovereenkomst wordt gesloten voor een bepaalde termijn, die in geen geval langer mag zijn dan vijf jaar. Een milieubeleidsovereenkomst kan niet stilzwijgend verlengd worden.

§ 2. Het Gewest en een of meer van de verbonden Organisaties kunnen overeenkomen een milieubeleidsovereenkomst ongewijzigd te verlengen. De Vlaamse regering deelt het voornemen daartoe minstens twee maanden voor het verstrijken van de geldingsduur ervan, mee aan de voorzitter van de Vlaamse Raad en aan de consultatieve organen bedoeld in artikel 6, § 4.

Deze consultatieve organen brengen een advies uit binnen een vervaltijd van dertig dagen. Dit advies is niet bindend. Als een van deze organen een negatief advies uitbrengt over de verlenging van een milieubeleidsovereenkomst , verantwoordt het Gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch te verlengen, in een verslag, gevoegd bij de bekendmaking van de verlenging.

De verlenging van een milieubeleidsovereenkomst wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, in voorkomend geval voorafgegaan door het verslag bedoeld in het vorige lid.

§ 3. Tijdens haar geldingsduur kunnen de partijen overeenkomen een **milieubeleids**-overeenkomst te wijzigen. In dit geval dienen de bepalingen van artikel 6 te worden toegepast. De wijzigingen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Zij zijn verbindend voor al wie voorheen door de overeenkomst verbonden was.

Artikel 9

De partijen kunnen te allen tijde een milieubeleidsovereenkomst opzeggen, mits zij een opzeggingstermijn van zes maanden in acht nemen. Indien de opzegging niet uitgaat van het Gewest, moet zij gebeuren door de andere partijen gezamenlijk. Een besluit van de Vlaamse regering bepaalt de procedure die bij deze opzegging gevolgd moet worden.

Artikel 10

§ 1. In een milieubeleidsovereenkomst wordt bepaald op welke manier controle zal worden uitgeoefend op de naleving van haar voorschriften.

§ 2. In geval van overtreding van de voorschriften van een milieubeleidsovereenkomst kan iedereen die erdoor verbonden is de dwanguitvoering in natura of bij equivalent vorderen van de overtreder.

In een milieubeleidsovereenkomst kunnen partijen overeenkomen dat geschillen in verband met de interpretatie en uitvoering van de overeenkomst zullen worden onderworpen aan arbitrage.

Artikel 11

Een milieubeleidsovereenkomst eindigt hetzij bij overeenkomst tussen de partijen, hetzij door het verstrijken van de termijn, hetzij door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering overeenkomstig artikel 4 maakt geen einde aan de overeenkomst.

Artikel 12

De partijen brengen bij de Vlaamse Raad verslag uit over de uitvoering van de milieubeleidsovereenkomst. De vormen en de voorwaarden die bij deze verslaggeving moeten worden nageleefd, worden bepaald bij besluit van de Vlaamse regering.

Artikel 13

De bepalingen van dit decreet zijn dwingend recht. Zij zijn van toepassing op de milieubeleidsovereenkomsten die gesloten zullen worden na de inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

L. VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

ADVIES INZAKE DE OPPORTUNITEIT VAN MILIEUKONVENANTEN.

1. INLEIDING

De milieubeleidsovereenkomsten of (milieu-)konvenanten zijn een relatief recent fenomeen binnen het milieubeleidsinstrumentarium. De Raad stelt vast dat in de beleidspraktijk zeer verschillende overeenkomsten worden afgesloten onder de noemer konvenant. Uit de praktijk en de literatuur leidt de MINA-Raad volgende definitie van konvenanten af: vrijwillige overeenkomsten tussen de overheid en bedrijfsorganisaties, individuele bedrijven of andere overheden, over het bereiken van milieubeleidsdoelstellingen strenger dan de toepasselijke wettelijke bepalingen, in ruil voor het definitief of voorlopig afzien van algemeen geldende, publiekrechtelijke regelgeving. De juridische basis voor dit nieuw instrument blijkt zwak of onbestaande te zijn.

De Mina-Raad dringt aan op een officiële, vaste omschrijving van het begrip konvenanten en verwacht dat dit begrip korrekt door de overheid wordt gehanteerd.

De MINA-Raad adviseert de snelle uitwerking van een strikt juridisch kader met duidelijk afgeleide gebruiksmodaliteiten.

Het falen van het traditioneel milieurecht in de aanpak van de milieuproblematiek wordt door de overheid aangegrepen om de daarbij aansluitende vraag naar dereaulering te beantwoorden met instrumenten die zowel het aspect vrijwilligheid als dwang in zich verenigen.

Vooral in het produktbeleid schuift de overheid graag de verantwoordelijkheid door naar de betrokken doelgroepen zonder zelf een coherent systeem van produktnormen uit te bouwen. Op korte termijn mag in dit domein enkel in de vorm van een Milieu-reklamekodee en erkende eco-labels enig overheidsinitiatief verwacht worden.

Tot nu toe werden dus niet toevallig de meeste konvenanten afgesloten binnen het milieu-produktbeleid (sektor- of produktkonvenanten). Ook het gebrek aan een sluitende juridische basis voor een nationaal produktbeleid wegens de onduidelijke bevoegdheidsverdeling terzake, was voor Staatssekretaris M. Smet de reden om een pragmatische oplossing te zoeken in de vorm van konvenanten.

De meer recente tendens om het milieubeleid gestalte te geven door privaatrechtelijke overeenkomsten met andere overheden (bestuurskonvenanten) en individuele bedrijven (bedrijfskonvenanten) is volgens de MINA-Raad meer te bekritisieren. In deze gevallen laat de betrokken overheid immers nog manifester de bestaande en toepasbare publiekrechtelijke instrumenten zoals vergunningen of algemeen geldende voorschriften voor ondergeschikte besturen, ongebruikt. Deze procedures en reglementering uit het publiek recht met garanties

inzake inspraak, openbaarheid, toezicht en sanktionering, worden vervangen door een rechtstreeks onderhandelingsproces met een juridisch vage verbintenis als resultaat.
De Raad wijst het gebruik van deze overeenkomsten af.

2. OVERZICHT VAN BESTAANDE "KONVENANTEN".

Hierna volgt op basis van vermelde elementen, een overzicht en theoretische indeling van de bestaande **konvenanten**, voor zover die bij de MINA-Raad bekend zijn.

Europese Gemeenschap:

Op Europees niveau bestaat nog geen voorbeeld van een echte konvenant.

- De Europese Commissie verspreidde wel in nauw overleg met de Aërosol-producenten, een Aanbeveling inzake CFK's en bijhorende etikettering in het Publikatieblad L 1044-56. Het was de bedoeling om met deze Aanbeveling en een bijhorend instemmende brief van de betrokken Europese bedrijfsfederatie, de lidstaten aan te zetten om de afspraken uit de Aanbeveling nationaal te implementeren. In een aantal landen zoals België en Nederland gebeurde de omzetting van deze informele EG- onderrichting in de vorm van een konvenant.

- In de Richtlijn van 27 juni 1985 betreffende de verpakking van vloeibare levensmiddelen wordt voorzien dat de lidstaten aan deze richtlijn uitzonderlijk uitvoering kunnen geven door "vrijwillige overeenkomsten van nationaal of sectorieel belang".

Uit deze twee voorbeelden blijkt alvast dat de EG zich niet negatief opstelt tegen het strikte gebruik van konvenanten. De EG onderschrijft het nut van konvenanten met groepen van bedrijven, niet **met een** individueel bedrijf, ter aanvulling op de wetgeving en niet ter vervanging ervan. (zie: Brinkhorst L., Het standpunt van de EG inzake milieubeleidsovereenkomsten, in **"Milieubeleidsovereenkomsten"**, Bocken H., Traest 1. ed., Brussel, Story-Scientia, 1990, p. 117 - 126.)

Nationaal

De Belgische Staat sloot in hoofde van Staatssekretaris M. Smet verschillende overeenkomsten die zich uitsluitend situeren in de sfeer van het milieu-produktbeleid.

Het betreft volgende onderwerpen:

- Het aanbieden van fosfaatvrije wasmiddelen, 12 september 1988,
- Het kwikgehalte van primaire batterijen, 8 januari 1988,
- Het gebruik van CFK's als drijfgas in spuitbussen, 10 maart 1989,
- Het gebruik van **CFK's** in koeltechnieken, 30 januari 1989,
- Het gebruik van CFK's in de produktie van schuimplastic door de kunststofindustrie, 3 maart 1989.

Inter-gewestelijk

Door de 3 gewesten en de nationale overheid werd met de elektriciteitsproducenten een overeenkomst afgesloten over de beperking van de uitstoot van zwaveldioxyde en stikstofoxyde, 18 oktober 1991.

Vlaams gewest

1. In het kader van het afvalbeleid:
 - De voorkoming, rekuperatie en recyclage van verpakkingsafval door de verpakkingsnijverheid, 26 juni 1990,
 - De terugname en recyclage van aluminium uit het huishoudelijk afval door de aluminium- industrie, 23 oktober 1991.
2. In het kader van het VLAREM:
 - De controle op de opslagplaatsen voor huishoudbrandolie door de petroleum-industrie, 17 januari 1992.
3. In het kader van het MINA-plan, met de Vlaamse gemeenten:
 - Uitwerking van het gemeentelijk MINA-beleid door de gemeente, model goedgekeurd door de Vlaamse executieve op 30 oktober 1991.
4. Met individuele bedrijven:
 - BASF-Antwerpen NV: Beperking en voorkoming van milieuverontreiniging aan de bron, 26 september 1991,
 - Prayon Rupel NV: konvenant in voorbereiding naar aanleiding van problemen met het storten van gipsafval.

Provinciaal

Provincie Limburg met Vieille Montagne NV, zetel Balen:
Milieu en tewerkstellingskonvenant, 7 juni 1991.

Gemeentelijk

Overeenkomst met het Vlaams Gewest over de uitwerking van een gemeentelijk MINA-beleid.

Inter-gemeentelijk

Rivierkontrakt IJzerbekken, nog in voorbereiding.

In de literatuur gaat men tot nu toe bijna uitsluitend in op de traditionele vorm van konvenanten, namelijk tussen overheid (nationaal en gewestelijk) en bedrijfsfederaties. Uit het overzicht blijkt nochtans dat ook andere types van milieukonvenanten bestaan. Zo zijn door het Vlaams gewest en de provincie Limburg, konvenanten afgesloten met individuele bedrijven en sluit het Vlaams gewest bestuurlijke overeenkomsten met andere openbaar besturen: de gemeenten. De konvenant inzake de uitwerking van het gemeentelijk MINA-beleid kan bovendien geen konvenant genoemd worden aangezien deze konvenant voornamelijk voorziet in een betoelaging van bestaande wettelijke verplichtingen (Zie advies van MINA-Raad terzake). De Raad onthoudt zich verder in dit advies van systematische kommentaar op de specifieke inhoud van de vermelde konvenanten.

Deze recente populariteit van het instrument en het begrip "**konvenanten**", vertroebelt enigszins de theoretische discussies over de hierna opgesomde voor- en nadelen van het instrument konvenanten. Waar nodig wordt een onderscheid gemaakt tussen produktkonvenanten, bestuurskonvenanten en bedrijfskonvenanten.

3. OVERZICHT VAN DE VASTGESTELDE VOOR- EN NADELEN.

A. Voordelen:

Snelheid:

Het is mogelijk om via konvenanten snel enig beleidsresultaat te boeken zonder de vaak lang aanslepende procedures te volgen die eigen zijn aan de politieke wetgevende besluitvorming. Bij de aanpak van dringende milieuproblemen kan men bovendien niet wachten op een (dikwijls internationale) consensus over de opportuniteit van bepaaldemaatregelen (Vb. aanslepende discussie over CFK's en het gat in de ozonlaag). Via konvenanten kan men anticiperen op het traag tot standkomende beleid op internationaal niveau en binnen de E.G. Indien tijdens het rechtstreeks overleg veel tijd verloren gaat aan het uitwerken van een kompromis, gaat dit tijdsvoordeel echter verloren. Zo is aan de konvenant met de elektriciteitsindustrie 2 jaar onderhandeling voorafgegaan. Op deze termijn was ongetwijfeld gemakkelijk een uitvoeringsbesluit uitgewerkt en uitgevaardigd.

Omzeilen van problemen naar aanleiding van de Staatshervorming: De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu **en meer** bepaald inzake produktbeleid is zeer onoverzichtelijk en zelfs tegenstrijdig geworden. In zoverre zelfs- dat de Raad van State om deze reden een negatief advies uitbracht over een ontwerp voor een nationale kaderwet voor produktnormen.

Vandaar dat gemotiveerde nationale beleidsverantwoordelijken voor de realisatie van hun milieubeleid hun toevlucht nemen tot "informele" instrumenten zoals produktkonvenanten die (zeker in de vorm van herenakkoorden) inzake geldigheid niet gebonden zijn aan konformiteit met de Bijzondere wetten op de Staatshervorming. Bovendien kan op nationaal vlak dikwijls een strenger kompromis bereikt worden dan het internationale. Om de verdergaande inspanningen van de betrokken sektor toch te bezegelen zonder in te gaan tegen de formele internationale harmonisatie-afspraken, bieden konvenanten een pragmatische oplossing.

Er moet hierbij opgemerkt worden dat konvenanten doorgaans niet kunnen dienen als volwaardige formele implementatie van Europese Richtlijnen.

Op nationaal niveau kampt men als gevolg van de overdracht van bevoegdheden met een gebrek aan administratieve ondersteuning voor de uitwerking en controle van een nationaal produktbeleid in de vorm van traditionele publiekrechtelijke reglementering. Via de produktkonvenanten kan de bevoegde nationale minister ondanks deze problemen toch enig resultaat bereiken. De betrokken federatie levert een aanzienlijk deel van het voorbereidend studiewerk en rapporteert zelf over de concrete uitvoering van de afspraken.

Taakverlichting van de overheid:

De overheidsadministratie wordt ontlast van een aantal taken. Tijdens de voorbereidende besprekingen kan meestal in belangrijke mate beroep gedaan worden op de technische deskundigheid van de tegenpartij. Aangezien het vaak gaat om uiterst technische onderwerpen, is deze inbreng zeker gewenst.

Na het intensief overleg zelf blijft voor de uitvoerende macht weinig werk over aangezien de moeilijke en dure opvolging en kontrole zeker voor de produktkonvenanten in belangrijke mate aan de betrokken federatie en andere belangengroepen (konsumenten- en milieubeweging) wordt overgelaten.

Verinnerlijking bij tegenpartij:

Door de tegenpartij in een klimaat van vertrouwen zelf zijn verantwoordelijkheid te laten nemen zal deze zich tijdens de onderhandelingen en bij de uitvoering van de konvenant, eerder konstruktief dan defensief gaan opstellen. Bovendien kan de doelgroep reeds tijdens de voorbereidende besprekingen anticiperen op de konkrete inhoud van de komende konvenant.

De actieve betrokkenheid van de doelgroep bij de voorbereiding van de konvenant via rechtstreekse onderhandelingen, zal de motivatie aanwakkeren om de afspraken ook korrekt na te leven. Juist door een gebrekkige motivatie van de betrokken doelgroep is de traditionele normering vaak ineffektief. Dit is een belangrijk argument in een periode waar de controle op de naleving van de ingewikkelde milieuwetgeving een akkoot probleem vormt.

Aangezien de betrokken tegenpartij de inhoud van de overeenkomst formeel onderschrijft, kan men er van uitgaan dat de vastgelegde verbintenissen van zijn kant technisch en socio-ekonomisch haalbaar zijn.

Een zelfde resultaat kan men ook bekomen door de geviseerde doelgroep via een gelijkaardig samenwerkingsmodel, nauwer te betrekken bij de traditionele politieke besluitvorming.

Aangezien de overheid tijdens de onderhandelingen nog steeds kan dreigen met regelgeving kan men zich ook bij de "vrijwilligheid" van de konvenanten ernstige vragen stellen.

Positief imago:

Beide partijen kunnen zich door middel van de konvenant positief profileren.

Dit is vooral belangrijk voor bedrijfssektoren die voor de afzet van hun produkten rechtstreeks afhankelijk zijn van de individuele konsument. De betrokken doelgroep kan naar de buitenwereld uitpakken met de officiële erkenning van de konstruktieve manier waarop men meewerkt aan de oplossing van een konkreet milieuprobleem.

De meeste bedrijven zijn ook bezorgd om hun imago als goede kontraktpartij en zullen daarom de verbintenissen korrekt trachten na te leven.

De betrokken overheid bewijst snel en met instemming van de *direkt betrokkenen tot maatregelen te kunnen komen.

Flexibiliteit:

Wanneer zich nieuwe technische mogelijkheden aandienen of de gegevens en inzichten over het probleemveld andere maatregelen opdringen, kan daar door een eenvoudige herziening van de overeenkomst gemakkelijk aan tegemoet gekomen worden, zonder het tijdrovend wetgevend proces te doorlopen. In de meeste konvenanten wordt uitdrukkelijk voorzien in periodieke rapportage en evaluatie ten einde de overeenkomsten te herzien. Voor een aantal konvenanten (kwikbatterijen en de CFK's in spuitbussen) is dit trouwens reeds gebeurd.

B. Nadelen:

Onderhandelingspartners:

De overheid zal enkel die partijen aan de onderhandelingstafel krijgen die het te bestrijden probleem en hun verantwoordelijkheid terzake volledig erkennen en er een maximale oplossing aan willen geven. In de praktijk worden vooral konvenanten afgesloten met sectoren waar alternatieven voorhanden zijn voor een problematiek die brede publieke belangstelling geniet.

Bij de tegenpartij kan de strategie bestaan om door aanslepende onderhandelingen, strenge strikte normering uit te stellen of te vermijden.

Onderhandelingspositie:

De vertegenwoordigers van de overheid bevinden zich tijdens de rechtstreekse onderhandelingen gemakkelijk in een zwakke positie aangezien de meeste deskundigheid vooral bij de meer direkt betrokken tegenpartij zit, die met de behandelde problematiek vaak jaren ervaring heeft. Bovendien kan men de tegenpartij niet verplichten om alle door hem gebruikte informatie door te spelen.

Kompromis:

Door de overheid in de rol van onderhandelingspartner te dwingen, wordt van de overheid ook verwacht dat ze ten koste van het algemeen belang, van haar kant enige toegevinaen doet om tot een kompromis te komen. Nochtans moet de overheid waken over het algemeen belang. Het is trouwens zeer de vraag of de bedrijven hun fundamentele belangen in een rechtstreeks overleg in vraag zullen stellen. Het uitgangspunt van de besprekingen draait immers meestal rond de technische en financiële mogelijkheden van de doelgroep.

Er kan echter vanzelfsprekend niet in minder strenge zin afgeweken worden van bestaande publiekrechtelijke regelgeving. De wet primeert immers in de materie van de milieuwetgeving meestal op de afspraken in onderlinge overeenkomsten (wetgeving van openbare orde), ook indien een van de partijen de overheid zelf is.

In veel van de bestaande konvenanten zijn als gevolg van het kompromiskarakter nogal wat vage en moeilijk afdwingbare inspanningsverbintenissen opgenomen.

Verordenende bevoegdheid:

Het is vanwege de overheid een penibele fundamentele keuze om toe te stemmen in een (tijdelijke) aantasting van bepaalde van haar publiekrechtelijke verordenende bevoegdheden (het opleggen van wetgeving, vergunning) in ruil voor konkrete engagementen van de tegenpartij. Zij heeft immers de grondwettelijke plicht om ten allen tijde in het algemeen belang te kunnen optreden. Wanneer ze daarvoor te frekvent privaatrechtelijke kontrakten moet verbreken loopt zij het risico haar geloofwaardigheid te verliezen.

De betrokken overheid kan in een lastig parket komen wanneer ze door een hoger niveau (vb. EG) toch verplicht wordt om strengere normen uit te vaardigen en daardoor de verbintenissen uit de konvenant niet nakomt.

Bevoegdheid van andere overheden:

Het gebeurt dat de uitvoerende macht in konvenanten afspraken maakt over de uitvoering van bevoegdheden die aan de wetaevende organen behoren. De beleidsvoerders kunnen in konvenanten hoogstens afzien van het initiatiefrecht van de uitvoerende macht.

Vooraf de afspraken uit de konvenanten met individuele bedrijven (vb. BASF), in verband met de toekomstige evolutie van heffingen, zijn gevaarlijk en minstens politiek onfatsoenlijk. Over belastingen (waaronder heffingen) wordt volgens de grondwet immers beslist door de parlementaire vertegenwoordigers.

Demokratische controle:

Door het afsluiten van onderhandse privaatrechtelijke overeenkomsten kan de uitvoerende macht ook de democratische politieke controle omzeilen op de door haar uitgevaardigde reglementering. De konvenanten moeten niet worden voorgelegd aan de uitvoerende kolleges (Ministerraad, Exekutieve, Deputatie). Bij gebrek aan publiciteit kunnen ook de politiek verkozenen niet ten volle reageren via interpellaties en dergelijke.

Inspraak:

Ook de burgers zelf en de geïnteresseerde belangengroepen waaronder de milieubeweging, missen tijdens de onderhandelingsfase een formele garantie tot inspraak. Deze inspraak vormt een democratisch tegengewicht voor compromissen die te veel ingaan tegen het algemeen belang.

Openbaarheid:

Aan de inhoud van de meeste konvenanten en zeker van de bedrijfskonvenanten wordt weinig of geen ruchtbaarheid gegeven. Er is geen verplichte actieve openbaarheid naar derden toe, noch in de voorbereidingsfase, noch na het afsluiten van de konvenant. Uit een aantal testaanvragen van Bond Beter Leefmilieu is intussen reeds gebleken dat de bestaande konvenanten verkregen kunnen worden op basis van de procedure voorzien in artikel 33 van Vlare 1, over de toegang tot milieu-informatie.

Rechtskarakter:

In de bestaande konvenanten doet men geen uitdrukkelijke uitspraak 'over het rechtskarakter van de overeenkomst. Het is nochtans belangrijk om te weten of het gaat om een formeel kontraakt of een herenakkoord. M.a.w. kan de naleving van de konvenant als een privaatrechtelijke verbintenis in rechte afgedwongen worden of gaat het om rechtens niet verbindende "gentlemen's agreements" ?

Volgens de rechtsleer kan uit de bewoordingen van de bestaande konvenanten de bedoeling van de partijen afgeleid worden om werkelijk obligatoire overeenkomsten af te sluiten, met in rechte afdwingbare verbintenissen. (zie: Van Oevelen A., "Privaatrechtelijke aspecten van milieubeleidsvereenkomsten", in: Milieubeleidsvereenkomsten Bocken H., o.c.)

Representativiteit van federaties:

Er rijst een cruciaal juridisch probleem rond de representativiteit van federaties als partner in een konvenant. Uit de meeste konvenanten kan zelfs niet opgemaakt worden of deze federaties over rechtspersoonlijkheid beschikken. Het is meer

bepaald niet duidelijk in hoeverre een vereniging van bedrijven, overeenkomsten kan afsluiten die bindend zijn voor de door hen vertegenwoordigde bedrijven. Een overeenkomst heeft immers slechts bindende kracht tussen de ondertekenende partijen, in dit geval: overheid en federatie.

Bedrijven die niet bij' de ondertekenende federaties aangesloten zijn, zijn dus ook niet gebonden door de verbintenissen uit de konvenant.

Deze theoretische discussie hangt samen met de konkrete vraag of de betrokken federatie en de bedrijven die de konvenant naleven maar niet zelf ondertekenden, andere niet-konforme bedrijven kunnen dagvaarden wegens deze inbreuk.

Er is ook vaak geen duidelijkheid over het feit of nieuwe partijen bij de konvenant kunnen aansluiten en zoja, onder welke voorwaarden.

Toezicht:

De controle, rapportage en evaluatie van de meeste produktkonvenanten wordt in belangrijke mate overgelaten aan de bedrijfsfederaties zelf. Op deze manier bespaart de overheid zich natuurlijk tijd en middelen maar dit betekent ook dat de overheid zelf geen objectieve en onafhankelijke kijk heeft op de behaalde resultaten. Dit is een belangrijke handicap bij het mogelijk juridisch afdwingen van de verbintenissen en bij de besprekingen over herziening en verlenging van de konvenant.

Sanktionering:

In de meeste konvenanten zijn geen specifieke procedures voor konfliktoplossing noch sancties voorzien zodat bij inbreuk op de verbintenissen uit de konvenant (als volwaardige privaatrechtelijke overeenkomst) enkel de gewone sancties op kontraktbreuk toegepast kunnen worden: gedwongen uitvoering, ontbinding van de overeenkomst, schadevergoeding en niet-uitvoeringsexceptie.

De konvenant wordt echter helemaal ongeloofwaardig wanneer een van de ondertekenende partijen (zoals in de gemeentelijke MINA-konvenant: de gemeenschapsminister) het laatste woord heeft bij eventuele conflicten.

4. BESLUIT

A. Algemeen ,

Konvenanten mogen volgens de MINA-Raad slechts zeer selektief ingezet worden als instrument binnen het milieubeleid. Konvenanten zijn enkel aanvaardbaar wanneer ze voorzien in het vooruitlopen op, of het aanscherpen van publiekrechtelijke regelgeving. De meeste produktkonvenanten behalve de wasmiddelenkonvenant (geen bestaande normen, geen normen in voorbereiding) voldoen aan deze voorwaarde.

In deze toepassing fungeren konvenanten als een leerrijke tijdelijk proef voor toekomstige reglementering die nog in een formele publiekrechtelijke vorm moet gegoten worden.

Konvenanten mogen in geen geval gelden als een volwaardig alternatief voor publiekrechtelijke voorschriften. Enkel bij gebrek aan mogelijkheden voor toepassing van publiekrechtelijke instrumenten kan een konvenant als complementair instrument

nuttig zijn.

Aangezien bestuurs- en bedrijfskonvenanten regelrecht ingaan tegen de bestaande bestuursinstrumenten zoals algemene voorschriften voor lagere besturen en individuele vergunningen, wijst de MINA-Raad het gebruik van dergelijke vorm van konvenanten uitdrukkelijk af.

Bij de betrokken overheidsinstanties lijkt weinig bezinning en inzicht te bestaan over de opportuniteit van dit betrekkelijk nieuw beleidsinstrument. Daarom adviseert de MINA- Raad om een praktijkonderzoek te laten uitvoeren naar de konkrete natuur- en milieu-effecten van konvenanten en naar het doorwerken van de theoretische voor-en nadelen van dit instrument.

B. Konkrete aanbevelingen

- De politieke overheid er voor zorgen dat ze steeds op basis van gelijkwaardigheid kan onderhandelen.

Dit kan door het inschakelen van onafhankelijke en erkende milieudeskundigen binnen een procedure voor milieu-effekt-rapportage betreffende beleidsvoornemens, plannen en programma's.

Net zoals bij de bestaande procedure inzake milieu-effektbeoordeling zullen deze deskundigen een voorafgaand openbaar rapport opmaken met de verwachte milieu-effecten van de ontwerpkonvenant voorzover dit ook nodig zou zijn voor gelijkwaardige publiekrechtelijke regelgeving.

Om de discussie evenwichtig te laten verlopen moet de tegenpartij aan de erkende deskundigen, onder geheimhoudingsplicht, een algemene openbaarheid waarborgen van de door haar gebruikte gegevens.

- Bij de advisering over konvenanten en de evaluatie van afgesloten konvenanten waarbij het Vlaams gewest betrokken partij is, moeten de MINA-Raad en de SERV een formele adviesfunctie toebedeeld krijgen. Voor dit advies beschikken deze Raden over het vermelde milieu-effektrapport, indien opgemaakt.

- De beleidsverantwoordelijken moeten er voor waken dat ze tijdens de besprekingen het alaemeen belang en de algemene milieukwaliteitsdoelstellingen duidelijk voor ogen houden. Over de algemene doelstellingen van het milieubeleid moet de overheid soeverein kunnen blijven oordelen. De overheid moet er voor waken dat het resultaat van de konvenant een verbetering.-van de milieukwaliteit betekent in vergelijking met de bestaande milieusituatie.

- De konvenanten kunnen enkel handelen over onderwerpen waarover de uitvoerende macht volledig zelfstandig beslist. De uitvoerende macht mag geen engagementen nemen over onderwerpen waarover de wetgevende macht de bevoegdheid heeft.

In de konvenant mogen enkel duidelijke en konkrete (resultaats-)verbintenissen staan en geen vage of abstrakte verbintenissen die moeilijk te controleren en af te dwingen zijn. Deze verbintenissen, die zowel een doel als een middel kunnen omvatten, wijken nooit in minder strenge zin af van de bestaande toepasselijke regelgeving.

- De politieke vertegenwoordigers en andere geïnteresseerde derden moeten bij de uitwerking van de konvenant actief betrokken worden door een formele procedure inzake inspraak (cfr. openbaar onderzoek bij vergunningsaanvragen).
- De gewenste democratische controle en inspraak is pas mogelijk wanneer aan de ontwerpen en de definitieve overeenkomsten tijdig de nodige publiciteit wordt gegeven zodat ook derden kunnen kennis nemen van de inhoud ervan.
- In de konvenanten zelf wordt duidelijk vermeld welk rechtskarakter (bindende overeenkomst of herenakkoord) door de betrokkenen aan de konvenant gegeven wordt.
- Hoewel men voor het probleem van de representativiteit van de federaties een geforceerde oplossing kan vinden via de figuur van het stilzwijgend mandaat (zie: Van Oevelen A., o.c.), is het aangewezen dit probleem ten gronde te regelen.
Dit kan op drie manieren:
 - a) De sociale wetgeving met de procedures inzake "algemeen verbindend verklaring" van c.a.o.'s, kan als voorbeeld dienen voor een wetgevende oplossing.. De konvenant wordt hierdoor, voor de vastgelegde termijn, bindend voor alle rechtsonderhorigen die onder het toepassingsgebied vallen.
 - b) Aangezien de betrokken sektor akkoord gaat met de ondertekende verbintenissen, moet het steeds mogelijk zijn om als overheid over te gaan tot omzetting van deze verbintenissen in publiekrechtelijke reëleving. De inhoud van de konvenant krijgt daardoor algemene gelding voor onbepaalde duur. De overheid verbindt zich in de konvenant immers hoogstens tot het tijdelijk niet uitvaardigen van reglementering die strenger is dan de konvenant.
 - c) De mogelijkheid van toetreding door bijakke.
- De overheid moet uitdrukkelijk de mogelijkheid krijgen om van de konvenant af te wijken indien ze daar door een hogere instantie (nationaal of internationaal), toe wordt verplicht.
- De betrokken overheid krijgt de bevoegdheid om de naleving van de konvenant te kontrolleren en maakt daarvoor de nodige middelen vrij.
Beide partijen rapporteren over de vooruitgang en het definitief resultaat van de overeenkomst.
Deze rapporten zijn openbaar en worden, minstens bij afloop van de termijn, ter evaluatie voorgelegd aan de bevoegde wetgevende organen en aan de MINA-Raad en de SERV indien het Vlaams gewest betrokken partij is.
- De meest efficiënte en snelste sanktie bestaat uit de eenzijdige uitvaardiging van strengere publiekrechtelijke regelgeving (vb. Koninklijk Besluit of Besluit Vlaamse Exekutieve). Dit is juridisch mogelijk aangezien een partij zelf niet meer gebonden is door zijn verbintenissen wanneer de tegenpartij zich niet aan de eigen verbintenis houdt (niet-uitvoeringsexceptie). M.a.w. indien de tegenpartij zijn

verbintenis niet nakomt, is de overheid op haar beurt niet meer gebonden aan de afspraak om terzake geen strengere publiekrechtelijke regelgeving meer uit te vaardigen.

De psychologische sankties in de vorm van een dreiging met mogelijke regelgeving en publieke bekendmaking (vb. via zwarte lijsten), zijnwaarschijnlijk efficiënter dan juridische akties.

- Ook de mogelijkheid van positieve stimulansen in de vorm van witte lijsten of erkende labels kan de naleving van konvenanten optimaliseren.

- De konvenant moet in elk geval een vaste termijn voorzien waarbinnen de overeenkomst geldig blijft. Aan de uitzonderingssituatie waarin de overheid afstand doet van haar wetgevende bevoegdheid mag geen kontraktuele onbepaalde duur toegekend worden.

Deze termijn mag niet meer dan 5 jaar bedragen.

Een konvenant mag niet stilzwijgend verlengd worden. Wanneer in de overeenkomst niets is bepaald inzake de duur ervan, moet een regel van aanvullend recht toepassing vinden die de duur van de konvenant op 2 jaar vastlegt.

- Naar aanleiding van de mogelijke onderhandelingen over een nieuwe vervolg-konvenant moet de inhoud van de konvenant getoetst worden aan de technische- en economische mogelijkheden die intussen kunnen gewijzigd zijn. De procedure voor de totstandkoming van een verlenging is gelijk aan de procedure voor een nieuwe konvenant (rapportering, advisering, inspraak en publiciteit).

Wanneer men bij de onderhandelingen over verlenging geen resultaat boekt, moet de overheid de mogelijkheid onderzoeken om de inhoud van de afgelopen konvenant in de vorm van algemeen bindende reglementering te konsolideren.

C. Wettelijk kader

De meeste aangehaalde problemen rond de wel aanvaardbare **sektor-** of produktkonvenanten moeten volgens de **MINA-** Raad opgevangen worden door de uitvaardiging van een kaderwet en/of kaderdecreet met juridische basisvoorschriften voor konvenanten.

Deze juridische voorschriften mogen de vermelde voordelen van konvenanten niet te veel aantasten. Er kan gevreesd worden dat te strikte procedures en randvoorwaarden de aantrekkelijkheid en creativiteit van konvenanten kan tegenwerken.

Het ontwerp van de Interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht inzake "**Milieubeleidsvereenkomsten**", vormt een ideaal uitgangspunt voor dergelijk wettelijk kader. De MINA-Raad vindt dat dit ontwerp met prioriteit bij de Vlaamse Raad **ter** goedkeuring voorgelegd moet worden.

In dergelijk ontwerp moeten zeker volgende punten aan bod komen zonder dat al deze punten een dwingende wettelijke regeling moeten krijgen. Deze punten moeten echter minstens in elke individuele konvenant geregeld worden, daarom kan soms een regeling van aanvullend recht in het betrokken decreet of de betrokken wet nodig zijn.

- de relatie tot bestaande en komende publiekrechtelijke reglementering,
- de relatie tot de bevoegdheden van andere overheden,
- duidelijkheid over bevoegdheid en representativiteit van de partijen,
- mogelijke voorafgaandelijke rapportering door erkende milieudeskundigen,
- formele advisering door MINA-Raad en SERV,
- openbaarheid van informatie, uitwisseling van beschikbare gegevens tussen partijen,
- duidelijke uitspraak over het rechtskarakter,
- afspraken in de vorm van controleerbare verbintenissen,
- tijdige konsultatie van politieke vertegenwoordigers en inspraak van andere partijen,
- publiciteit van ontwerpen en definitieve versie, publikatie in Belgisch Staatsblad,
- rapportage, evaluatie en controle,
- procedure voor geschillenbeslechting en sancties,
- mogelijke omzetting in publiekrechtelijke voorschriften,
- maximale geldigheidsduur,
- modaliteiten voor opzegging, toetreding, wijziging en verlenging.

In afwachting van het gewenste wetgevende initiatief zullen deze punten door de MINA-Raad als toetsingskader gebruikt worden bij de evaluatie van ontwerp-konvenanten binnen het Vlaams gewest. De werkgroep "milieukonvenanten"¹ wordt binnen de MINA-Raad belast met deze permanente opdracht.

MINDERHEIDSSTANDPUNT VEV, ABW en NCMV:

" Deze organisaties zijn van mening dat met het oog op mogelijke, specifieke, bedrijfsgebondenprobleemsituaties, het mogelijk moet blijven een milieu-overeenkomst te sluiten tussen de overheid en ~~een~~ enkel bedrijf. Bij het afsluiten van een dergelijke overeenkomst dienen de algemene randvoorwaarden voor milieubeleidsovereenkomsten ten volle gerespekteerd te worden, en moet bovendien voorzien worden in de nodige waarborgen ten aanzien van mogelijke concurrentievervalsing."

De werkgroep "milieukonvenanten" bestaat uit volgende leden: Rik De Baere (sekretaris), Bernard De Potter, Luc Goeteyn, Gust Feyen, Claude Klein, Hilde Masschelein, Ludo Neelen, Rene Tijskens, Christian Van Hoorebeke (voorzitter) en Jan Verheeke.
De werkgroep vergaderde op 04/05/'92, 15/05/'92 en 15.06.92; en bracht tussentijds verslag uit op de MINA-Raad van 02.06.92.

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Op 27 mei 1992 werd de Raad door de Vice-voorzitter van de Vlaamse Executieve en Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet betreffende milieu beleidsovereenkomsten.

*

* *

ALGEMENE BEMERKINGEN

1. Naast de onmiskenbare voordelen van een milieubeleidsovereenkomst heeft de concrete toepassing ervan een aantal beleidsmatige en juridische lacunes aan het licht gebracht. Vermelde tekortkomingen kunnen worden opgevangen door de vastlegging van een algemeen juridisch kader waarbinnen milieubeleidsovereenkomsten zich dienen te situeren. De bepaling van de juridische contouren dient evenwel zodanig te gebeuren dat de nodige ruimte gelaten wordt om tot werkbare milieubeleidsovereenkomsten te kunnen komen.

De Raad onderkent in het voorliggende voorontwerp van decreet de vermelde bekommernissen en kan zich dan ook aansluiten bij de beoogde algemene doelstelling, met name **de** bepaling van een algemeen wettelijk kader met betrekking tot milieubeleidsovereenkomsten.

2. De Raad stelt vast dat het voorontwerp-decreet enkel de juridische grondslag vormt voor milieubeleidsovereenkomsten tussen de overheid en een groep van ondernemingen. Voor de Raad **blijkt** dit duidelijk uit de aflijning van de contracterende partijen in de tekst van het voorontwerp van decreet, zijnde overkoepelende organisaties die representatief zijn voor ondernemingen die hetzij een gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij geconfronteerd worden met een bepaald gemeenschappelijk leefmilieuprobleem, hetzij gevestigd zijn in eenzelfde gebied.

In de praktijk kunnen zich uitzonderlijk, specifieke of individuele situaties voordoen waarin milieu-overeenkomsten dienen afgesloten te worden met één of meerdere ondernemingen die niet in dit kader zullen passen. Daartoe zal een ad hoc regeling moeten worden uitgewerkt volgens het geldende verbintenissenrecht. In deze gevallen dient de betrokkenheid van de werknemersorganisaties bij de totstandkoming en de uitvoering van de convenant te worden voorzien. De wijze waarop deze betrokkenheid wordt gestructureerd is functie van de concreet voorliggende problematiek.

3. De Raad apprecieert de voorziene procedure van inspraak en openbaarmaking bij de totstandkoming van een milieubeleidsovereenkomst. De Raad dringt erop aan dat ook de controle op de naleving van de milieubeleidsovereenkomst op een afdoende wijze zou geregeld worden. Doorzichtigheid m.b.t. de naleving van een milieubeleidsovereenkomst is evenzeer voor het bedrijfsleven als voor de overheid essentieel. Het controle-beginsel dient dan ook een decretale basis te krijgen.

De vastlegging van zowel de concrete controleprocedure als de controlerende instanties moet worden opgenomen in de respectieve milieubeleidsovereenkomsten.

4. Het voorontwerp-decreet voorziet dat de individuele ondernemingen die bij de contracterende organisatie zijn aangesloten verbonden zijn door de milieubeleidsovereenkomst. Een individuele onderneming kan slechts uit de contracterende organisatie treden mits naleving van de statutair bepaalde voorwaarden. Niet aangesloten ondernemingen zijn uiteraard niet gebonden door de milieubeleidsovereenkomst.

In de mate dat individuele bedrijven niet zijn aangesloten bij de contracterende organisatie of er uittreden, kan een situatie van concurrentievervalsing ontstaan. Immers, deze bedrijven zijn in tegenstelling tot de door de milieubeleidsovereenkomst gebonden ondernemingen, niet gehouden tot het naleven van de bij milieubeleidsovereenkomst bepaalde beschikkingen terwijl ze toch het voordeel genieten van de door de overheid aangegane verbintenis, met name het niet opleggen van een reglementering die strenger is dan de bij milieubeleidsovereenkomst vastgelegde afspraken.

In geval van fundamentele uitholling van de milieubeleidsovereenkomst kan de overheid zoals voorzien in art. 3 § 1, 2de alinea van voorliggend ontwerp-decreet, reglementerend optreden en aldus het algemeen karakter van de gemaakte afspraken verzekeren.

5. In verband met de invoering van produktnormen stelt zich een principieel probleem. Enerzijds vormt produktnormering een belangrijk instrument van het milieu-beleid. Anderzijds is de bevoegdheidsafbakening terzake tussen de bestuurlijke echelons niet steeds duidelijk. Da Raad dringt er dan ook op aan dat op dit vlak de regelgevende bevoegdheid van de Gewesten wordt uitgeklaard. De opvulling van vermelde lacune wint aan betekenis in relatie tot het mogelijk gebruik van het instrument van de milieubeleidsovereenkomst om via contractuele basis ~~vat~~ te krijgen op de produktnormering.
6. De Raad stelt dat in het voorontwerp van decreet een procedure dient te worden opgenomen die de regeling van mogelijke conflicten voorziet, teneinde te vermijden dat quasi automatisch wordt gebruik gemaakt van de opzegging van de overeenkomst.
In de respectieve milieubeleidsovereenkomsten dient te worden vastgelegd welke instantie (rechtbank, arbitragecommissie) bevoegd is voor de beslechting van conflicten.

ARTIKELSGEWIJZE BEMERKINGEN

Alt.3

- Art. 3 stelt dat het Gewest gedurende de geldingstermijn van de milieubeleidsvereenkomst geen reglementering zal uitvaardigen die strengere eisen stelt dan de milieubeleidsvereenkomst. Voorgesteld wordt deze verbintenis te verruimen tot het niet uitvaardigen van met de milieubeleidsvereenkomst tegenstrijdige regelgeving.
- De Raad dringt erop aan dat indien de overheid voorziet een regelgeving in te voeren die ingaat tegen de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst, in principe de voorziene opzeggingstermijn wordt gerespecteerd.
Indien het Gewest zich beroept op de dringende noodzaak om maatregelen te nemen die ingaan tegen de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst vereist dit een voorafgaandelijke motivering ten aanzien van, en overleg met de contracterende **partij(en)**. Een procedure dient hiervoor te worden uitgewerkt.

Art. 7

Indien een milieubeleidsvereenkomst wordt afgesloten voor een termijn die langer strekt dan twee jaar kan het aangewezen zijn een fasering van de doelstellingen vast te leggen. Aan de gefaseerde realisatie van de doelstellingen dienen tussentijdse rapporteringen te worden gekoppeld.

Een milieubeleidsvereenkomst kan gewijzigd worden op voorwaarde dat de inhoud of de strekking ervan niet *in* belangrijke mate beïnvloed wordt.

Vastgelegd dient te worden door wie en hoe deze notie zal geïnterpreteerd worden.

Art. 8

- Bij opzegging van de milieubeleidsvereenkomst vóór het verstrijken van de geldigheidsduur dient de opzeggende partij, ten aanzien van de andere contracterende partij, een omstandige **motivering** te geven. In de nog bij Besluit vast te stellen opzeggingsprocedure dient dit gegeven opgenomen te worden.
- De voorziene opzeggingstermijn van zes maanden sluit contractuele afwijkingen hieromtrent uit. Een omstandige motivering voor de strikt vastgelegde opzeggingstermijn van zes maanden dient in de Memorie te worden opgenomen.

Art. 11

De vormen en voorwaarden van de verslaggeving aan de Vlaamse Raad worden bepaald bij Besluit. Het is aangewezen dat hierin slechts het kader zou worden geschetst en zodoende ruimte zou worden opengelaten om in de milieubeleidsovereenkomsten zelf bepalingen omtrent de verslaggeving op te nemen.

Zoals in de bemerking bij art. 7 vermeld dient bij fasering van de **doelstellingen** van de milieubeleidsovereenkomst een tussentijdse rapportering van de milieubeleidsovereenkomst te worden voorzien.

Brussel, 9 september 1992.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 maart 1993 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de **milieubeleids-**overeenkomsten", heeft op 1 juni 1993 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet ertoe "het juridisch kader vast (te) leggen voor de milieubeleidsovereenkomsten die het Vlaamse Gewest in de toekomst nog zal sluiten" en "wil (het) aldus een aantal technisch-juridische problemen oplossen en tevens een aantal inhoudelijke waarborgen bieden voor een gepast gebruik van deze overeenkomsten?

1.1. Milieubeleidsovereenkomsten in de zin van het ontwerp zijn **"overeenkomst(en)** (gesloten) tussen het Vlaamse Gewest enerzijds, en een of meer overkoepelende organisaties . . . die representatief zijn voor ondernemingen . . . , anderzijds, met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen" (artikel 2).

Om die doelstellingen te verwezenlijken zullen de bedoelde overeenkomsten - zoals het geval is met de meeste tot op heden gesloten milieubeleidsovereenkomsten - inzonderheid betrekking hebben op **"produkt-, emissie- of constructienormen"** (memorie van toelichting, commentaar bij artikel 2).

1.2. Overeenkomstig de ontworpen regeling zullen de bedoelde overeenkomsten - die er niet toe strekken de bestaande wetgeving of reglementering te vervangen en daarvan niet in minder strenge zin kunnen afwijken (artikel 3 van het ontwerp) - ten aanzien van de overeenkomst-

sluitende partijen dwingende rechtsgevolgen tot stand brengen :

- het Gewest verbindt er zich toe om, gedurende de geldingstermijn van de overeenkomst, geen uitvoeringsbesluiten vast te stellen die met betrekking tot de in de overeenkomst geregelde aangelegenheden strengere eisen zouden stellen dan die bepaald in de overeenkomst: die beperking van de verordenende bevoegdheid van de Gewestregering vervalt evenwel indien het Gewest verplicht wordt reglementerend op te treden, hetzij wegens "dringende **noodzaak**", hetzij om te voldoen aan "**dwingende** verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard" (artikel 4, § 1);
- luidens artikel 5 van het ontwerp zijn de in de overeenkomst bepaalde normen verbindend, niet alleen voor de overkoepelende organisatie die partij is bij de overeenkomst, maar tevens "**voor** al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan";
- artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat iedereen die door de overeenkomst verbonden is, in geval van overtreding van de "**voorschriften**" ervan, de dwanguitvoering in natura of bij equivalent kan vorderen van de overtreder.

1.3. De milieubeleidsovereenkomsten zullen worden gesloten voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan vijf jaar. De mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging wordt uitdrukkelijk uitgesloten (artikel 8, § 1).

Met inachtneming van een opzeggingstermijn van zes maanden, kunnen de partijen (met name het Gewest en de overkoepelende organisatie) een einde maken aan de overeenkomst (artikel 9).

1.4. De artikelen 6, 8 en 12 van het ontwerp ten slotte regelen de procedure voor het tot stand komen en het verlengen van de overeenkomsten en leggen de partijen de verplichting op om bij de Vlaamse Raad verslag uit te brengen over de uitvoering van de overeenkomst.

2.1. Luidens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, zijn de Gewesten bevoegd voor **"de** bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan?

Blijkens de parlementaire voorbereiding van die bepaling, moeten **"onder** algemene en sectoriële normen . . . worden begrepen, de technische normen met juridische draagwijdte, zoals kwaliteitsnormen, produktnormen alsook normen voor vaste **installaties"** (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 6, en nr. 516/6 - 1988, p. 72).

Aan die bepaling ontleent het Gewest derhalve de bevoegdheid om normen als bedoeld in het ontwerp vast te

stellen, met inbegrip van regelingen met betrekking tot milieuhygiënische "produktnormen" (1).

Wat meer bepaald de bevoegdheid inzake het vaststellen van produktnormen betreft - waarop, zoals in de memorie van toelichting wordt bevestigd, de meeste tot op heden gesloten milieubeleidsovereenkomsten betrekking hebben (2) -, moet evenwel voorbehoud worden gemaakt : luidens artikel 2, § 1, van het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, welke bepaling ertoe strekt het hiervoren vermelde artikel 6, § 1, II, van de wet van 8 augustus 1980 te vervangen, zou immers de bevoegdheid voor "het vaststellen van de produktnormen" uitsluitend aan de federale overheid worden voorbehouden (Parl. St., Senaat, 19924993, nr. 558-1, p. 66).

(1) Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, evenals uit het advies van de Raad van State (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 37) en diverse andere passussen van de parlementaire stukken blijkt dat het begrip "produktnorm" moet worden geïnterpreteerd in de zin die het Arbitragehof daaraan heeft gegeven in zijn arresten nr. 47 van 25 februari 1988 en nr. 55 van 26 mei 1988. Produktnormen zijn derhalve normen "die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken e.d. van produkten" (considerans 3.B.3.b. van het arrest nr. 47 en considerans 5.B.2.b. van het arrest nr. 55).

(2) Bijvoorbeeldde zogenaamde "wasmiddelenovereenkomst" van 12 september 1988, de "kwikbatterijenovereenkomst" van 8 januari 1988, de "spuitbussenovereenkomst" van 10 maart 1988, enz.

Uit de toelichting bij artikel 2, § 1, van dat voorstel blijkt overduidelijk dat inzonderheid bedoeld wordt de bevoegdheid inzake het vaststellen van milieuhygiënische produktnormen aan de Gewesten te onttrekken (ibidem, p. 17).

Indien de bedoelde bepaling van het voorstel van bijzondere wet wordt aangenomen, zal dat tot gevolg hebben dat, vanaf de inwerkingtreding ervan, het toepassingsgebied van het onderhavige ontwerp-decreet in aanzienlijke mate wordt beperkt.

2.2. In de mate dat het Gewest bevoegd is om eenzijdig (bij decreet of verordening) de in de ontworpen regeling bedoelde normen vast te stellen (en onder voorbehoud van wat hierna sub 3 en 4 wordt opgemerkt), moet het ongetwijfeld eveneens bevoegd worden geacht om in verband met het toepassen van dergelijke normen overeenkomsten te sluiten met de betrokken organisaties van ondernemingen (1).

De bevoegdheid om met betrekking tot dergelijke overeenkomsten bepalingen vast te stellen die afwijken van het contractenrecht – dat tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort – dient het Gewest te vinden in artikel 10 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(1) Zie in dezelfde zin het advies L. 15.650/9 van de Raad van State over een ontwerp van **decreet** van het Waalse Gewest "**relatif aux déchets**" (Doc. Cons. Rég. W., 1983-84, n° 113/1, p. 34).

Luidens die bepaling kunnen de decreten **rechts-**bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof is een beroep op dat artikel 10 slechts toelaatbaar indien, naast het **"noodzakelijk"** karakter van de voorgenomen maatregelen, voldaan is aan de dubbele voorwaarde dat de tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is.

Wat de in het ontwerp opgenomen bepalingen betreft die specifieke regelen invoeren met betrekking tot de totstandkoming, de duur en de beëindiging van de **milieu-**beleidsovereenkomsten - en die in de algemene toelichting (sub 2) worden verantwoord door het publiekrechtelijk karakter van die overeenkomsten -, kan worden aangenomen dat ze voldoen aan de aldus gestelde voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1).

2.3. Luidens artikel 10, § 2, tweede lid, van het ontwerp kunnen de partijen overeenkomen dat geschillen in verband met de interpretatie en uitvoering van de overeenkomst zullen worden onderworpen aan arbitrage, met andere

(1) Zie evenwel infra 3.

woorden dat die geschillen zullen worden onttrokken aan de bevoegdheid van de rechtbanken.

Artikel 1676, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek verbiedt evenwel aan publiekrechtelijke rechtspersonen om overeenkomsten tot arbitrage te sluiten, behoudens machtiging daartoe, wat de Staat betreft, door een wet of door een verdrag.

Die bepaling van het Gerechtelijk Wetboek, die impliciet de uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken bevestigt om uitspraak te doen over geschillen waarbij een publiekrechtelijk rechtspersoon is betrokken, is door de federale wetgever vastgesteld op grond van artikel 94 van de Grondwet (1).

Volgens een constante rechtspraak van het **Arbitragehof (2)**, die inzonderheid gesteund is op artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan de decreetgever – behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen – de hem toegewezen aangelegenheden slechts regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op bij de Grondwet voor die wet gereserveerde bevoegdheden. Volgens die rechtspraak kan de mogelijkheid die de Raden krachtens artikel 10 van de

(1) Arbitragehof, arrest nr. 66 van 30 juni 1988, considerans 7.B.

(2) Zie onder meer de arresten nr. 44 van 23 december 1987 (considerans B.4.) en nr. 66 van 30 juni 1988, voormeld.

bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

Daaruit volgt dat, in de huidige stand van de bijzondere wetgeving, de bepaling van artikel 10, § 2, tweede lid, van het ontwerp in ieder geval de bevoegdheid van de decreetgever te buiten gaat en derhalve uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Er dient in dit verband te worden opgemerkt dat artikel 6 van het reeds vermelde voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, welke bepaling ertoe strekt artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te wijzigen, het verbod voor de Gemeenschappen en de Gewesten om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden te betreden weliswaar beoogt af te zwakken. Doch die versoepeling bestaat er alleen in dat het voornoemde verbod niet zal gelden in de mate dat de Gemeenschappen of de Gewesten zich kunnen beroepen op de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet.

Het decreet zal met andere woorden, indien de bedoelde bepaling van het voorstel van bijzondere wet wordt aangenomen, slechts een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid kunnen regelen, indien zulks **"noodzakelijk"** is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en

indien voldaan is aan de dubbele voorwaarde welke door de rechtspraak van het Arbitragehof wordt gesteld (zie supra, 2.2.), anderdeels.

Er kan in casu ernstige twijfel rijzen omtrent de vraag of het onttrekken van de betwistingen inzake de milieubeleidsovereenkomsten aan de bevoegdheid van de rechtbanken, voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest **"noodzakelijk"** kan worden geacht in de zin van het voornoemde artikel 10 van de bijzondere wet.

2.4. Luidens artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp kan, in geval van overtreding van de voorschriften van een milieubeleidsovereenkomst, iedereen die erdoor verbonden is de dwanguitvoering in natura of bij equivalent vorderen van de overtreder.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die bepaling gesteld dat ze impliceert dat inzonderheid de gerechtelijke ontbinding van een **milieubeleidsovereenkomst** is uitgesloten.

Wat die impliciete bepaling betreft, die zoals het tweede lid van artikel 10, § 2, neerkomt op een beperking van de bevoegdheid van de rechtbanken, dient hetzelfde voorbehoud te worden gemaakt als sub 2.3. **hiervoren.**

3. Luidens artikel 5 van het ontwerp is de milieu-beleidsovereenkomst niet alleen verbindend voor de partijen (het Gewest en de overkoepelende organisatie), maar tevens - naargelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst - "voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan".

Uit die bepaling valt niet met zekerheid op te maken welke, naar de opvatting van de stellers van het ontwerp, de juridische grondslag is voor dat verbonden zijn van de ondernemingen, die lid zijn van de organisatie, doch geen partij bij de overeenkomst, noch onder welke voorwaarden die ondernemingen geacht kunnen worden gebonden te zijn door de overeenkomst.

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat "het in artikel 5 voorgestane systeem van verbindende kracht van de overeenkomst ten opzichte van de leden van de organisatie . . . een belangrijke afwijking uit(maakt) van het beginsel van de relatieve werking van de overeenkomst, neergelegd in art. 1165 B.W.", doch dat er "precedenten (bestaan), zoals art. 19 van de wet van 5 december 1968 betreffende de algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten (lees : betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités)".

Anderzijds wordt in de toelichting gesteld :

- dat "een organisatie van ondernemingen een milieubeleids-overeenkomst slechts (zal) kunnen sluiten mits naleving van haar statuter" en dat "de interne democratie binnen

de organisatie . . . ervoor (zal) zorgen dat de overeenkomst met het Gewest slechts gesloten wordt indien zij beantwoordt aan de belangen van de leden en hun goedkeuring **wegdraagt**";

- doch tevens dat "**indien** een individuele onderneming niet kan akkoord gaan, . . . zij ofwel de overeenkomst toch (zal) moeten nakomen, ofwel uit de organisatie treden?

Uit die toelichting blijkt te moeten worden afgeleid dat, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, ondernemingen kunnen worden gebonden door een overeenkomst die wordt gesloten door een organisatie waarvan zij lid zijn, ook indien de contracterende organisatie niet werd gemandateerd of anderszins gemachtigd om namens die ondernemingen op te treden en overigens zonder dat met betrekking tot die organisatie precieze - door de overheid te controleren - eisen inzake haar representativiteit en haar verhouding tot haar leden worden gesteld.

Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het invoeren van een dergelijke regeling, die afwijkt van het in de memorie van toelichting vermelde beginsel inzake **contractenrecht** en een gedwongen vertegenwoordiging van ondernemingen door niet nader omschreven organisaties oplegt, kan worden geacht "**noodzakelijk**" te zijn - in de zin van het meervermelde artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest inzake de bescherming van het leefmilieu.

Overigens moet erop worden gewezen dat de vergelijking die in de memorie van toelichting wordt gemaakt met de regeling van de wet van 5 december 1968, niet opgaat. De organisaties die de in die wet bedoelde overeenkomsten kunnen sluiten worden namelijk veel nauwkeuriger aangewezen dan in het ontwerp het geval is en daarbij worden bovendien duidelijk voorwaarden in verband met hun representativiteit gesteld.

Luidens artikel 3 van die wet zijn immers alleen bevoegd om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten die krachtens artikel 19 bindend zijn voor werkgevers en werknemers die geen partij waren bij de overeenkomst :

- "1° de interprofessionele organisaties van werknemers en van werkgevers, die voor het gehele land zijn opgericht en die in de Centrale Raad voor het bedrijfsleven en in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd zijn;. de werknemersorganisaties moeten bovendien ten minste 50.000 leden tellen:
- 2" de vakorganisaties die aangesloten zijn bij of deel uitmaken van een onder 1° genoemde **interprofessionele** organisatie:
- 3" de vakorganisaties van werkgevers die de Koning, op advies van de Nationale Arbeidsraad, als representatief in een bepaalde bedrijfstak erkent?

4. Met betrekking tot de in artikel 4, § 1, van het ontwerp opgenomen bepaling luidens welke de Gewestregering zich door het sluiten van de milieubeleidsovereenkomst **verbindt** geen gebruik te maken van haar bevoegdheid om, met betrekking tot de in de overeenkomst geregelde aangelegenheden, bij verordening strengere eisen te stellen, moet erop

worden' gewezen dat dergelijke bevoegdheidsbeperkingen slechts toelaatbaar kunnen worden geacht indien voldoende waarborgen voorhanden zijn dat de overheid steeds kan optreden met het oog op de vrijwaring van het algemeen belang.

Aan dat vereiste blijkt in casu te zijn voldaan :

het ontwerp voorziet immers in de mogelijkheid voor de Gewestregering om verordenend op te treden "hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard" (artikel 4, § 1, eerste lid):

bovendien blijft de mogelijkheid voor de decreetgever om ter zake regelingen vast te stellen onverkort bestaan:

ten slotte kan de overeenkomst - die overigens enkel voor een beperkte termijn mag worden gesloten (artikel 8, § 1) - steeds worden opgezegd (artikel 9).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 4.

Luidens de derde volzin van paragraaf 1, eerste lid, pleegt het Gewest overleg met de andere partijen bij de overeenkomst, vooraleer gebruik te maken van zijn bevoegdheid om verordenend op te treden in geval van dringende

noodzaak of om te voldoen aan internationaalrechtelijke verplichtingen.

De gemachtigde kabinetsmedewerker heeft bevestigd dat op het niet-nakomen van die overlegverplichting geen sanctie staat.

Artikel 6.

1. Luidens paragraaf 3 wordt het ontwerp van milieu-beleidsovereenkomst meegedeeld aan de Vlaamse Raad die zich kan verzetten tegen het sluiten van de overeenkomst. Paragraaf 4 schrijft voor dat de overeenkomst voor advies moet worden voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.

Gelet op het vetorecht van de Vlaamse Raad, verdient het aanbeveling te bepalen dat het ontwerp van overeenkomst pas aan de Vlaamse Raad moet worden voorgelegd nadat de vermelde consultatieve organen hun advies hebben gegeven en dat die adviezen bij het ontwerp worden gevoegd.

Het ware dan ook logischer de paragrafen 3 en 4 onderling van plaats te verwisselen.

2. De laatste volzin van paragraaf 3 (die paragraaf 4 wordt) redigere men als volgt :

"Deze termijn wordt geschorst tijdens de periode dat de Vlaamse Raad niet in zitting is".

Artikel 8.

In tegenstelling tot wat met betrekking tot het sluiten van de overeenkomsten bepaald is in artikel 6, § 3, van het ontwerp, kent paragraaf 2, eerste lid, van dit artikel aan de Vlaamse Raad niet de bevoegdheid toe om zich te verzetten tegen de verlenging van de overeenkomst.

Wat het raadplegen van de consultatieve organen betreft, is de regeling voor het verlengen van de overeenkomst nochtans wel gelijklopend met die voor het sluiten ervan.

Het ware logisch, ook wat de tussenkomst van de Vlaamse Raad betreft, in een parallelle regeling te voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER,	staatsraden,
	J. VERMEIRE,	
de Heer :	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. **M.-C.** CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.

ONTWERPVANDECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 107^{quater} van de Grondwet.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder milieubeleidsovereenkomst, een overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de **Vlaamse** regering, hierna te noemen het Gewest, enerzijds, en een of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen, hierna te noemen de Organisatie, anderzijds, met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen.

Het Gewest kan alleen milieubeleidsovereenkomsten afsluiten met organisaties die aantonen dat zij

1° rechtspersoonlijkheid bezitten ;

2° representatief zijn voor ondernemingen die hetzij een bepaalde gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij geconfronteerd worden met een bepaald gemeenschappelijk leefmilieuprobleem, hetzij gevestigd zijn in een zelfde gebied ; en

3° door hun leden gemandateerd zijn **om met** het Gewest een milieubeleidsovereenkomst te sluiten en hen hierdoor te verbinden zoals bepaald in artikel 5.

Artikel 3

Een milieubeleidsovereenkomst kan de geldende wetgeving of reglementering niet vervangen, noch in minder strenge zin ervan afwijken.

Artikel 4

§ 1. Het Gewest zal, gedurende de geldingstermijn van de milieubeleidsovereenkomst, geen reglementering uitvaardigen door middel van een uitvoeringsbesluit die, met betrekking tot de door de milieubeleidsovereenkomst behandelde

punten, strengere eisen stelt dan deze laatste. Het Gewest blijft evenwel bevoegd om verordenend op te treden, hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europees-rechtelijke aard. Vooraleer gebruik te maken van deze bevoegdheid, pleegt het Gewest overleg met de andere partijen bij de milieubeleidsovereenkomst.

Het Gewest is bevoegd om de inhoud van de milieubeleids-overeenkomst, ook gedurende de geldingstermijn ervan, geheel of gedeeltelijk in reglementering om te zetten.

§ 2. Een milieubeleidsovereenkomst doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van andere overheden dan het Gewest.

Artikel 5

Een milieubeleidsovereenkomst is verbindend voor de partijen. Naar gelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst is zij tevens verbindend voor al de leden van de Organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan.

Artikel 6

§ 1. Een samenvatting van het ontwerp van milieubeleids-overeenkomst wordt, op initiatief van het Gewest, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en in de andere media hiertoe aangewezen bij besluit van de Vlaamse regering. Deze samenvatting omschrijft minstens het voorwerp en de algemene strekking van de milieubeleidsovereenkomst. Het volledige ontwerp van de overeenkomst ligt gedurende dertig dagen ter inzage op de plaats in de bekendmaking bepaald.

§ 2. Binnen dertig dagen na de publikatie van de samenvatting in het Belgisch Staatsblad, kan iedereen zijn bezwaren en opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van de bevoegde diensten van de Vlaamse regering die daartoe aangewezen zijn in de bekendmaking. Deze diensten onderzoeken de bezwaren en de opmerkingen en sturen ze aan de Organisatie.

§ 3. Het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt bezorgd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, die een met redenen omkleed advies uitbrengen binnen een vervaltermijn van dertig dagen na ontvangst van het ontwerp. Dit advies is niet bindend.

Als een van de voormelde consultatieve organen een negatief advies uitbrengt over het ontwerp, verantwoordt het Gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch te sluiten, in een verslag gevoegd bij de publikatie bedoeld in § 6.

§ 4. Het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt, samen met de adviezen uitgebracht door de consultatieve organen bedoeld in § 3, meegedeeld aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. Indien de Vlaamse Raad zich binnen een termijn van vijf en veertig dagen na ontvangst van het ontwerp bij resolutie verzet tegen de sluiting van de overeenkomst, wordt deze niet gesloten. Deze termijn wordt geschorst tijdens de periode dat de Vlaamse Raad niet in zitting is.

§ 5. Indien het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt aangepast naar aanleiding van de bezwaren bedoeld in § 2 of adviezen bedoeld in § 3, kan de overeenkomst worden gesloten, zonder dat de procedure omschreven in § 1 tot en met § 4 opnieuw moet worden gevolgd.

§ 6. Een milieubeleidsovereenkomst wordt, na ondertekening door de partijen, integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, in voorkomend geval voorafgegaan door het verslag bedoeld in § 3.

§ 7. Behoudens andersluidend beding treedt een **milieubeleidsovereenkomst** in werking de tiende dag na de publikatie ervan in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 7

Alleen met de toestemming van het Gewest en de Organisatie kan een organisatie van ondernemingen, die voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 2, toetreden tot een milieubeleidsovereenkomst, volgens de procedure vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering. Deze toetreding wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Vanaf de dag van de bekendmaking is de milieubeleidsovereenkomst verbindend voor de toegetreden organisatie. Naar gelang van hetgeen bepaald is in de toetredingsakte is zij tevens verbindend voor al de leden van de toegetreden organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan. Door de toetreding wordt de toegetreden organisatie partij bij de **milieubeleidsovereenkomst**.

Artikel 8

§ 1. Een milieubeleidsovereenkomst wordt gesloten voor een bepaalde termijn, die in geen geval langer mag zijn dan vijf jaar. Een milieubeleidsovereenkomst kan niet stilzwijgend verlengd worden.

§ 2. Het Gewest en een of meer van de verbonden Organisaties kunnen overeenkomen een **milieubeleidsovereenkomst** ongewijzigd te verlengen.

De Vlaamse regering deelt het voornemen tot verlenging minstens drie maanden voor het verstrijken van de **geldingsduur** van de overeenkomst, mee aan de consultatieve organen bedoeld in artikel 6, § 4. Deze consultatieve organen brengen een advies uit binnen een vervalltermijn van dertig dagen. Dit advies is niet bindend. Als een van deze organen een negatief advies uitbrengt over de verlenging van een milieubeleidsovereenkomst, verantwoordt het Gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch te verlengen, in een verslag, gevoegd bij de bekendmaking van de verlenging.

De Vlaamse regering deelt het voornemen tot verlenging, samen met de adviezen van de in het vorige lid bedoelde consultatieve organen, minstens twee maanden voor het verstrijken van de geldingsduur van de overeenkomst, mee aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. Indien de Vlaamse Raad zich binnen een termijn van vijf en veertig dagen na ontvangst van deze mededeling bij resolutie verzet tegen de verlenging van de overeenkomst, wordt deze niet verlengd. Deze termijn wordt geschorst tijdens de periode dat de Vlaamse Raad niet in zitting is.

De verlenging van een milieubeleidsovereenkomst wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, in voorkomend geval voorafgegaan door het verslag bedoeld in het tweede lid.

§ 3. **Tijdens** haar geldingsduur kunnen de partijen overeenkomen een milieubeleidsovereenkomst te wijzigen. In dit geval dienen de bepalingen van artikel 6 te worden toegepast. De wijzigingen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Zij zijn verbindend voor al wie voorheen door de overeenkomst verbonden was.

Artikel 9

De partijen kunnen te allen tijde een **milieubeleidsovereenkomst** opzeggen, mits zij een opzeggingstermijn van zes maanden in acht nemen. Indien de opzegging niet uitgaat van het Gewest, moet zij gebeuren door de andere partijen gezamenlijk. Een besluit van de Vlaamse regering bepaalt de procedure die bij deze opzegging gevolgd moet worden.

Artikel 10

§ 1. In een milieubeleidsovereenkomst wordt bepaald op welke manier controle zal worden uitgeoefend op de naleving van haar voorschriften.

§ 2. In geval van overtreding van de voorschriften van een milieubeleidsovereenkomst kan iedereen die erdoor verbonden is de dwanguitvoering in natura of bij equivalent vorderen van de overtreder.

Artikel 11

Een milieubeleidsovereenkomst eindigt hetzij bij overeenkomst tussen de partijen, hetzij door het verstrijken van de termijn, hetzij door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering overeenkomstig artikel 4 maakt geen einde aan de overeenkomst.

Artikel 12

De partijen brengen bij de Vlaamse Raad verslag uit over de uitvoering van de milieubeleidsovereenkomst. De vormen en de voorwaarden die bij deze verslaggeving moeten worden nageleefd, worden bepaald bij besluit van de Vlaamse regering.

Artikel 13

De bepalingen van dit decreet zijn dwingend recht. Zij zijn van toepassing op de milieubeleidsovereenkomsten die gesloten zullen worden na de inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, 22 juli 1993.

De minister-president van de Vlaamse regering,

L. VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER
