

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1994-1995

26 OKTOBER 1994

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 april 1993
tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
betreffende de bestemming van de milieutaks en
de coördinatie van het gewestelijk beleid ter zake
en wijziging van het decreet van 23 januari 1991
tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering
inzake Leefmilieu en Natuur als gewestdienst met afzonderlijk beheer**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud
uitgebracht door de heer H. Brouns**

Samenstelling van de commissie.

Voorzitter : de heer M. Capoen.

Vaste leden : de heren H. Brouns, P. besmet, H. Marsoul, B. Vandendriessche en J. Van Looy ;

de heren G. Swennen, J. Peeters, R. Swinnen en J. Timmermans ;

de heren J. Gabriels, F. Vergote en M. Verwilt ;

de heer X. Buisseret ;

de heer M. Capoen ;

de heer L. Barbé.

Plaatsvervangers :

de heren J. Ansoms, F. Cauwenberghs en J. De Meyer, mevrouw T. Merckx-Van Goey en mevrouw M. Tyberghien-Vandenbussche ;

de heren J. De Mol en C. Lisabeth, mevrouw L. Maximus en de heer R. Landuyt ;

mevrouw A. De Maght-Aelbrecht, de heer A. Denys en mevrouw J. Leduc ;

de heer J. Caubergs ;

de heer J. Caudron ;

mevrouw V. Dua.

Zie :

405 (1992-1993)

— Nr. 1 : Ontwerp van decreet

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud besprak dit ontwerp van decreet op haar vergadering van 19 oktober 1994.

1. Inleiding van de Minister

Het samenwerkingsakkoord tussen de gewesten van 30 april 1993 betreffende de bestemming van de milieutaks en de coördinatie van het gewestelijk beleid ter zake, werd op 8 september 1993 door de Vlaamse regering goedgekeurd.

In het politiek akkoord betreffende de milieutaksen werd bepaald dat er een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten zou worden afgesloten over de bestemming van de opbrengst ervan. Die zou integraal naar milieudoelstellingen moeten gaan.

In het Vlaamse Gewest is voor de uitvoering van de overeenkomst een wijziging van het decreet van 23 januari 1991 betreffende het MINA-fonds nodig.

Het decreet op het MINA-fonds moet ook worden gewijzigd in het licht van de nieuwe verantwoordelijkheden van het Vlaamse Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid, die zijn voortgevloeid uit de laatste staatshervorming.

Dit ontwerp van decreet bevat dus bepalingen waarbij het samenwerkingsakkoord wordt goedgekeurd, naast bepalingen tot wijziging van het decreet op het MINA-fonds.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Raad instemt met het samenwerkingakkoord tussen de gewesten van 30 april 1993. Dit is vereist door artikel 92bis van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de Bijzondere Wet van 16 juli 1993.

Artikel 3 wijzigt het oprichtingsdecreet van het MINA-fonds, met betrekking tot de inkomsten van het Fonds. De milieutaks wordt een bijkomende inkomstenbron.

Artikel 4 is de vertaling van de bepaling van het politiek akkoord dat de inkomsten uit de milieutaksen moeten worden besteed aan aanvullende uitgaven in verband met het leefmilieu. Ook dit wordt in het MINA-fondsdecreet opgenomen.

Artikel 5 bepaalt dat de territoriale beperking van de uitgaven van het MINA-fonds tot het Vlaamse Gewest uit het decreet wordt geschrapt. Daardoor wordt het voor het Vlaamse Gewest mogelijk om een financiële bijdrage te leveren aan internationale leefmilieuprojecten in het kader van internationale verdragen.

Artikel 6 bepaalt dat het decreet in werking treedt op 1 januari 1994. Dat is dus met terugwerkende kracht.

2. Bespreking

Een lid zegt dat dit decreet de veruitwendiging is van een akkoord gesloten tussen uitvoerende organen binnen een federale staat. Waarom werd deze aangelegenheid door een samenwerkingsakkoord geregeld? Misschien kan hierop worden geantwoord dat er geen andere wettelijke mogelijkheid binnen ons federaal systeem is, om iets dwingend op te leggen aan de gewesten. De vraag is echter of het akkoord inderdaad een dwingend karakter heeft.

Een tweede probleem is dat de Vlaamse regering dit akkoord namens het Vlaamse Gewest heeft afgesloten. De Vlaamse Raad moet dit akkoord goedkeuren, maar heeft geen enkel amenderingsrecht. De Vlaamse Raad kan in de toekomst aan dit decreet, dat het uitvloeisel van een samenwerkingsakkoord is, ook geen wijzigingen aanbrengen. Het Vlaamse parlement kan dus noch amenderen, noch later wijzigingen aanbrengen.

Wat gebeurt er als de Vlaamse Raad op een gegeven moment vaststelt dat dit samenwerkingsakkoord niet wordt nageleefd door de Vlaamse regering ? Het is ook mogelijk dat de Vlaamse Raad vaststelt dat de andere gewestregeringen dit akkoord niet naleven. Is er dan een sanctioneringsmogelijkheid ?

Het lid stelt dat er bij internationale verdragen op zijn minst de mogelijkheid bestaat om het verdrag niet uit te voeren, als een andere verdragsluitende partij de bepalingen van het verdrag niet naleeft.

Hier wordt bij conflicten de formule van de „samenwerkingsgerechten” gehanteerd : bij het niet naleven van een samenwerkingsakkoord kunnen de regeringen de zaak aanhangig maken bij een samenwerkingsgerecht. Het lid merkt op dat dit een bevoegdheid van de regering, en niet van het parlement is.

Wanneer een samenwerkingsgerecht een uitspraak doet, is er geen mogelijkheid om die uitspraak af te dwingen. Ook dit wijst er op dat er geen sanctioneringsmogelijkheid is.

Het lid zegt dat zijn fractie wil vermijden dat dit samenwerkingsakkoord betreffende de ecotaksen een vodge papier zou worden. Parlementaire controle is dus zeker nodig op de uitvoering ervan.

De minister antwoordt dat de Raad van State in zijn advies bij de parlementaire behandeling van de Bijzondere Wet heeft gesteld dat deze zaak enkel door middel van een samenwerkingsakkoord kon worden geregeld, omdat de milieutaksen een gewestelijke belasting zijn en dat het aan de organen van de gewesten toekomt om de bestemming van hun ontvangsten te bepalen.

Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord stelt dat geschillen, ontstaan uit de interpretatie of de uitvoering van het akkoord moeten worden beslecht door een samenwerkingsgerecht, zoals bedoeld in artikel 92bis, paragrafen 5 en 6 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980.

De minister verduidelijkt dat het hier gaat om een bijkomend akkoord over de besteding van de opbrengsten van de milieutaks. De gewesten stellen zich garant dat die aan uitgaven betreffende het leefmilieu zullen worden gespendeerd. Dit bijkomend akkoord was er nodig omdat er immers op federaal niveau werd onderhandeld over een materie die aan de gewesten toekomt.

De Vlaamse Raad heeft als parlement volgens de minister wel degelijk een mogelijkheid van controle. De Vlaamse Raad kan als sanctionering immers de begroting van het Vlaamse Gewest niet goedkeuren, als uit die begroting blijkt dat niet wordt tegemoetgekomen aan de bepaling dat de opbrengsten van de milieutaks moeten ‘worden besteed aan het leefmilieu.

In feite moet zo elk gewest er zelf op toezien of het akkoord wordt nageleefd. Elke gewestelijke assemblée heeft daarbij haar eigen verantwoordelijkheid.

De minister voegt hier aan toe dat dit voor de Vlaamse Raad een zeer duidelijke zaak zal zijn, omdat een aparte begrotingspost in het MINA-fonds wordt gecreëerd. Het besteden van deze middelen zal dus gemakkelijk controleerbaar zijn.

Een lid antwoordt dat er een fundamenteel verschil is tussen de mogelijkheid om een begroting te verwerpen en de mogelijkheid om door amendering een decreet te wijzigen. Vooraanstaande juristen stellen volgens deze spreker in dit verband dat de techniek van de samenwerkingsakkoorden leidt naar een marginalisering van de parlementaire democratie. Professor Alen spreekt zelfs van het ontstaan van een oligarchisch systeem, waarbij de regeringen het voor het zeggen hebben en de parlementen worden buitenspel gezet.

De minister antwoordt dat dit rechtskundige theorie is. In de praktijk wordt er gestreefd naar een gelijkvormige leefmilieuwetgeving in de drie gewesten. Bijvoorbeeld wat de afvalproblematiek betreft, wordt er gezocht naar een mogelijkheid om in de gewesten dezelfde normen te hanteren. Als er nu in de drie gewesten een overeenkomst wordt bereikt, dan zou dit akkoord in elk gewest nog moeten kunnen geamendeerd worden, volgens de normale regels van de democratie. Het gevolg is dan evenwel dat er op dat ogenblik geen akkoord meer is. Hetzelfde geldt voor de bestraffing van de milieudelicten. Het is absoluut nodig dat er een identieke wetgeving in de drie gewesten wordt gehanteerd.

Het geven van de bevoegdheid over leefmilieu aan de gewesten heeft dit dus als negatief nevenverschijnsel. Maar er moet ook op worden gewezen dat de federalisering van de leefmilieubevoegdheid tegelijkertijd heeft gezorgd voor een grotere dynamiek in het leefmilieubeleid. Het gewest kan sneller en efficiënter optreden dan het federaal niveau.

De minister besluit dat de techniek van de samenwerkingsakkoorden vanuit formeel juridisch oogpunt misschien kan worden aangevochten. Nochtans is dit het wettelijk instrument dat bij de federalisering is in het leven geroepen. Er is geen andere mogelijkheid om tot een eenvormig leefmilieubeleid voor de drie gewesten te komen.

Een lid stelt hier tegenover dat er in België geen hoger gerechtshof bestaat om belangenconflicten te beslechten, zoals dat voor het Europees niveau wel bestaat. Het Europees Gerechtshof heeft een reële sanctioneringsbevoegdheid naar lidstaten die richtlijnen niet naleven. Er kunnen daarbij dwangsommen worden opgelegd. Het lid herhaalt dat er geen dergelijke sanctioneringsmogelijkheid bestaat voor het niet naleven van het samenwerkingsakkoord.

Een ander lid zegt dat er inhoudelijk niets kan aangemerkt worden op het samenwerkingsakkoord. Deze spreker beaamt tevens dat het overhevelen van de leefmilieubevoegdheid naar de gewesten voor meer dynamiek in het leefmilieubeleid heeft gezorgd. Hij stelt dat de samenwerkingsakkoorden een democratisch-deficitaire procedure zijn, maar dat er moeilijk een andere procedure kan worden gevonden. Het lid suggereert dat aan het reglement van de Vlaamse Raad een bepaling zou worden toegevoegd met betrekking tot de rol van de parlementaire controle bij het afsluiten van samenwerkingsakkoorden. Bijvoorbeeld zou een voorontwerp van samenwerkingsakkoord, vooraf in de Vlaamse Raad kunnen worden besproken. Dit zou een taak voor de Commissie voor Samenwerking kunnen zijn.

Er moeten twee technische wijzigingen worden aangebracht. In artikel 1 moet de verwijzing naar de Grondwet

worden aangepast aan de nieuwe gecoördineerde tekst van de Grondwet. Artikel 107quater wordt artikel 39 van de Grondwet.

De tekst van artikel 6 moet worden aangepast, omdat het decreet met terugwerkende kracht in werking treedt. Dit artikel moet als volgt luiden : „Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1994”.

De artikelen 1 tot en met 6 worden met deze technische wijzigingen eenparig aangenomen.

Het volledige decreet wordt eenparig aangenomen.

De verslaggever,

H. BROUNS

De voorzitter,

M. CAPOEN

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Artikel 1

Dit artikel regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

De Vlaamse Raad stemt in met het samenwerkingsakkoord van 30 april 1993 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de bestemming van de milieutaks en de coördinatie van het gewestelijk beleid ter zake, gevoegd in bijlage bij dit decreet.

Artikel 3

Artikel 3 van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met afzonderlijk beheer wordt aangevuld met een punt 13°, luidend als volgt :

„13° het aan het Vlaamse Gewest toegewezen gedeelte van de opbrengst van de milieutaksen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, 8° van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.”

Artikel 4

Artikel 4 van hetzelfde decreet wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt :

„De ontvangsten bedoeld in artikel 3, 13° zijn bestemd voor extra-uitgaven voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, II en III, 2° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, berekend ten opzichte van de geïndexeerde ordonnanceringen vastgesteld in 1991 voor die aangelegenheden.”

Artikel 5

In het eerste lid, in fine, van artikel 4 van hetzelfde decreet worden de woorden „in het Vlaamse Gewest” weggelaten.

Artikel 6

Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1994.
