

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 juni 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het invoeren van een gebruiksrecht op bepaalde gewestwegen en de coördinatie van het gewestelijk beleid terzake", heeft op 28 juni 1994 het volgend advies gegeven :

Er dient te worden opgemerkt dat, in strijd met het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, in de adviesaanvraag geen redenen werden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

*

*

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Zoals inzonderheid blijkt uit de omstandigheid dat in artikel 2 van het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet niet de datum is vermeld van het samenwerkingsakkoord waarvan het de goedkeuring beoogt en zoals overigens werd bevestigd door de gemachtigde van de Vlaamse regering, werd het bedoelde samenwerkingsakkoord nog niet ondertekend namens de betrokken Gewestregeringen.

Uit de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is wel gebleken, eensdeels, dat de Vlaamse regering op 22 juni 1994 heeft beslist om haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord en om de minister-president en de Vlaamse minister bevoegd voor de openbare werken te machtigen dat samenwerkingsakkoord te ondertekenen en, anderdeels, dat de Regeringen van het Waalse Gewest en van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest analoge beslissingen hebben genomen.

.../...

De omstandigheid dat de betrokken Gewestregeringen, ieder afzonderlijk, de tekst van het ontwerp van samenwerkingsakkoord hebben goedgekeurd, neemt evenwel niet weg dat het bedoelde samenwerkingsakkoord niet is "gesloten" in de zin van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en dat bijgevolg het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet houdende goedkeuring van een samenwerkingsakkoord formeel geen voorwerp heeft.

Overeenkomstig de rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State (1) dient de adviesaanvraag dan ook als voorbarig te worden aangemerkt.

2. Er is evenwel een tweede - meer fundamentele - reden waarom de adviesaanvraag voorbarig is.

Uit de aanhef en uit de artikelen 1, b), 6, 2., en 7 van het goed te keuren samenwerkingsakkoord, evenals uit de memorie van toelichting bij het ontwerp-decreet, blijkt

(1) Zie inzonderheid de adviezen L. 21.421/9 van 30 maart 1992 over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'audiovisuel" en L. 23.290/8 van 26 april 1994 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende (het) ziekenhuisbeleid".

dat de in dat akkoord opgenomen regeling niet los kan worden gezien van die welke het voorwerp uitmaakt van het "Verdrag van ... inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, «geparafeerd» door de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groot-Hertogdom-Luxemburg, (en) het Koninkrijk der Nederlanden" (1).

Hoewel het voornoemde Verdrag, volgens de aan de Raad van State verstrekte informatie, op 9 februari 1994 zou zijn ondertekend door de verdragsluitende partijen, wordt niet betwist dat met betrekking tot dat Verdrag nog niet de door artikel 167 van de Grondwet vereiste instemming(en) werd(en) gevraagd - laat staan verkregen - opdat het in de interne rechtsorde gevolg zou kunnen hebben.

Zo al kan worden aangenomen dat bij de Raad van State, tegelijkertijd, een adviesaanvraag wordt ingediend over een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie houdende goedkeuring van een internationaal verdrag en over een ontwerp tot vaststelling van begeleidende nationale

(1) Met het bedoelde Verdrag wordt beoogd uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 8 van de richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgeden en gebruiksrechten.

maatregelen die ertoe strekken aan het bedoelde verdrag zijn volle uitwerking in de interne rechtsorde te geven, dan blijft het toch zo dat de Raad van State zich logischerwijze eerst moet uitspreken over het voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie en pas daarna over de begeleidende uitvoeringsmaatregelen : het eerste advies zal immers in belangrijke mate bepalend zijn voor het tweede.

In casu werd evenwel bij de afdeling wetgeving niet eens een adviesaanvraag ingediend over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest houdende goedkeuring van het voornoemde Verdrag - wat begrijpelijk is aangezien het Vlaamse Gewest vreemd gebleven is aan dat Verdrag. Het blijkt immers dat alleen de federale overheid de onderhandelingen over dat Verdrag heeft gevoerd en het Verdrag heeft gesloten, zonder dat de Gewesten zelfs werden betrokken bij die onderhandelingen. Dit doet een delicaat bevoegdheidsprobleem rijzen vermits de ter zake gevolgde werkwijze impliceert dat, naar de opvatting van de federale overheid, de betrokken aangelegenheid tot haar exclusieve bevoegdheid behoort, terwijl de Vlaamse regering, zoals onder meer blijkt uit de omstandige uiteenzetting in de memorie van toelichting bij het voorgelegde ontwerp-decreet, van oordeel is dat het in de voornoemde richtlijn en in het Verdrag bedoelde gebruiksrecht moet worden aangemerkt als een retributie, en niet als een belasting, en dat bijgevolg alleen de Gewesten bevoegd zijn om de maatregelen te nemen die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging en de toepassing van het Verdrag in de interne rechtsorde. In dat verband

.../...

moet overigens worden opgemerkt dat de memorie van toelichting bij het ontwerp niet vrij blijkt te zijn van interne tegenspraak in de mate dat er enerzijds in gesteld wordt dat de regeling inzake het gebruiksrecht tot de uitsluitende bevoegdheid behoort van de Gewesten, terwijl anderzijds niet betwist wordt dat het meervernoemde Verdrag kan worden gesloten door de federale overheid : overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet komt het sluiten van verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten uitsluitend bevoegd zijn immers niet toe aan de Koning, maar aan de betrokken Gemeenschaps- en Gewestregeringen.

De conclusie blijkt dan ook te moeten zijn, ofwel dat de procedure die geleid heeft tot het sluiten van het Verdrag regelmatig is - en in dat geval zijn de Gewesten niet bevoegd om ter zake een samenwerkingsakkoord te sluiten -, ofwel dat die procedure niet regelmatig is en dat ook de goedkeuring van het Verdrag bij federale wet onregelmatisch zou zijn, zodat het Verdrag in zijn huidige vorm geen gevolgen kan hebben in de Belgische interne rechtsorde.

In beide gevallen is het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de Gewesten voorbarig zolang niet de voorafgaande vraag is opgelost welke de bevoegde overheid (overheden) is (zijn) - zowel in de internationale als in de nationale rechtsorde - om het Verdrag te sluiten en om de

.../...

door artikel 167 van de Grondwet vereiste instemming te verlenen (1).

Elementen ter beantwoording van die vraag zullen worden aangereikt in het advies dat de Raad van State in voorkomend geval zal moeten geven over het voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het meergenoemde Verdrag dat de federale Regering heeft gesloten.

(1) Het antwoord op die vraag zal verschillend zijn naargelang geoordeeld wordt dat het Verdrag betrekking heeft op een aangelegenheid die tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale Staat of van de Gewesten behoort, dan wel op een aangelegenheid die niet uitsluitend tot de bevoegdheid van een van beide behoort. De betwiste kwalificatie van het gebruiksrecht - retributie of belasting - is niet het enige element dat daarbij in aanmerking moet worden genomen : er dient eveneens rekening te worden gehouden met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en met de ter uitvoering van die grondwetsbepaling vastgestelde wet van 23 januari 1989.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER, kamervoorzitter,
D. ALBRECHT, staatsraden,
P. LEMMENS,
Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.