

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.158/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 augustus 2006 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 4 oktober 2006, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende vaststelling van de maximale rentabiliteitsoppervlakten, vermeld in de pachtwetgeving", heeft op 19 september 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 12.7, eerste lid, van de wet van 4 november 1969 tot wijziging van de pachtwetgeving en van de wetgeving betreffende het recht van voorkoop ten gunste van huurders van landeigendommen (hierna: de pachtwet) bepaalt dat wanneer de pachter zijn hoofdberoep in de landbouw heeft, de rechter kan weigeren de opzegging geldig te verklaren, wanneer de totale geëxploiteerde oppervlakte van het landbouwbedrijf van de aanstaande exploitant boven de door de Koning bepaalde maximale oppervlakte komt te liggen. Hetzelfde geldt, bij iedere verdere uitbreiding wanneer het bedrijf van de toekomstige exploitant zich reeds uitstrekt over een grotere oppervlakte dan de maximale oppervlakte (artikel 12.7, tweede lid, van de pachtwet).

Artikel 12.7, derde en vierde lid, van de pachtwet bepalen dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de maximale rendabiliteitsoppervlakten vaststelt op voorstel van de bevoegde provinciale landbouwkamer en op eensluidend advies van de Nationale Landbouwwraad, alsmede dat deze oppervlakten ten minste om de vijf jaar moeten worden herzien.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe voor het Vlaamse Gewest de maximale rendabiliteitsoppervlakten voor een periode van vijf jaar vast te stellen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

2. Sinds de vervanging van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Bij wijze van uitzondering is de federale overheid bevoegd gebleven voor een aantal limitatief opgesomde aangelegenheden.

De ontworpen regeling doet de vraag rijzen of de gewestelijke bevoegdheid inzake het landbouwbeleid, ook de bevoegdheid inhoudt om de pacht te regelen.

2.1. In advies 39.015/VR van 27 september 2005 over een voorontwerp van decreet ⁽¹⁾ dat ertoe strekte de samenstelling en de werkwijze te regelen van de provinciale pachtprizencommissies die belast zijn met het vaststellen van de maximumcoëfficiënt aan de hand waarvan de maximumpachtprizen worden bepaald voor de pachten in het Waals Gewest, en dat aan de Waalse Regering de bevoegdheid verleende zelf de pachtprizencoëfficiënten vast te stellen wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt in de provinciale commissies, hebben de verenigde kamers van de afdeling wetgeving dienaangaande het volgende opgemerkt:

"2. De Waalse Regering gaat duidelijk uit van het principe dat de te regelen aangelegenheid, meer bepaald het vaststellen van de pachtprizen, behoort tot het landbouwbeleid waarvoor ze krachtens artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd is.

3. Het Arbitragehof heeft er herhaaldelijk op gewezen dat de Grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voorontwerp van decreet "limitant les fermages, relatif à la composition et au fonctionnement des Commissions provinciales des fermages abrogeant et remplaçant certains aspects de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages et l'arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermages et ratifiant l'arrêté du gouvernement wallon relatif à la fixation des coefficients de fermages dans chacune des Provinces de la Région wallonne et fixant au 15 décembre 2004 la date d'effet des coefficients de fermages".

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld recentelijk arrest nr. 42/2005 van 23 februari 2005, overweging B.6.

Dat neemt evenwel niet weg dat bevoegdheidsoverdrachten, zelfs wanneer ze ruim in het voordeel van de deeltentiteiten zijn opgevat, geen afbreuk mogen doen aan andere bevoegdheden van de federale Staat die aan hem uitdrukkelijk zijn toegekend of die tot zijn residuaire bevoegdheid behoren ⁽³⁾.

⁽³⁾ Arbitragehof, nr. 110/99, 14 oktober 1999, overweging B.7.5.1; nr. 33/2001, 13 maart 2001, overweging B.3.6; nr. 101/2001, 13 juli 2001, overweging B.5.1; R.v.S. (afdeling wetgeving), adviezen 29.966/VR, 29.967/VR, 29.968/VR en 29.969/VR, gegeven op 2 mei 2000 over een voorstel van wet "tot oprichting en organisatie, bij het ministerie van Justitie, van een Fonds voor alimentatievorderingen", een voorstel van wet "tot regeling van de alimentatievorderingen door bemiddeling van een Rijksbureau voor alimentatievorderingen", een voorstel van wet "tot wijziging van de voorschotten op en invorderingen van onderhoudsgelden georganiseerd bij de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn" en een voorstel van wet "tot wijziging van de organieke OCMW-wet, inzake de voorschotten op en invordering van onderhoudsgelden" (*Parl. St.*, Kamer, 1999/2000, nrs. 19/3, 206/2, 264/2 en 460/3); advies 32.233/3, gegeven op 4 december 2001, over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, punt 9.2 (*Parl. St.*, Kamer, 2001/2002, nr. 1603/1); zie ook advies 34.380/VR, gegeven op 21 november 2002 over een ontwerp van amendement tot invoering van een hoofdstuk "Financiering en invoering van het programma tot vermindering van de digitale kloof" in het ontwerp van programmawet, dat de programmawet (I) van 24 december 2002 is geworden, punt nr. 4 (*Par. St.*, Kamer, 2002/2003, nr. 2239/1). De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft die principes toegepast naar aanleiding van ontwerpen waarin met betrekking tot de gewestelijk bevoegdheid inzake landbouw rekening gehouden moest worden met bevoegdheden die voorbehouden zijn aan de federale overheid: advies 32.235/VR/3, gegeven op 26 maart 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 december 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige varkensziekten; advies 32.236/VR/3, gegeven op 26 maart 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 december 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1999 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige runderziekten; advies 32.237/VR/3, gegeven op 26 maart 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit ter wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 houdende het organiek reglement van de Veterinaire Diensten; advies 32.657/VR/3, gegeven op 26 maart 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 19 december 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 mei 2000 houdende bijzondere bepalingen inzake het verwerven, het in depot houden, het voorschrijven, het verschaffen en het toedienen van geneesmiddelen bestemd voor dieren door de dierenarts en inzake het bezit en het toedienen van geneesmiddelen bestemd voor dieren door de verantwoordelijke voor de dieren.

4. Artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen verleent de gewesten de volgende bevoegdheid:

«Het landbouwbeleid en de zeevisserij, onverminderd de federale bevoegdheid inzake:

- 1° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;
- 2° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;
- 3° de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers;
- 4° het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, met dien verstande dat de gewesten in zijn schoot beschikken over een gegarandeerde en significante vertegenwoordiging.

Het akkoord van de betrokken gewestregeringen is vereist voor de maatregelen van de federale overheid inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.»

Krachtens deze bepaling is aan de gewesten een principiële bevoegdheid inzake landbouwbeleid toegekend ⁽⁴⁾. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten evenwel de federale bevoegdheden inzake pacht geëerbiedigd worden.

5. Het is dienstig de strekking van de federale bevoegdheid terzake te bepalen in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof en van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De verenigde kamers van de afdeling wetgeving hebben in hun advies 30.228/VR, gegeven op 26 september 2000, over een voorstel van ordonnantie betreffende de meergezinswoningen en de kleine eengezinswoningen die als hoofdverblijfplaats worden verhuurd of te huur worden gesteld, de vroegere adviezen van de afdeling in herinnering gebracht waarin de kwestie van de afbakening van de gewestelijke bevoegdheid inzake huurwoningen aan bod kwam, en de kwestie opnieuw onderzocht in het licht van de arresten van het Arbitragehof nr. 73/98 van 17 juni 1998 en nr. 40/99 van 30 maart 1999:

⁽⁴⁾ R.v.S., voornoemde adviezen 32.235/VR/3, 32.236/VR/3 en 32.657/VR/3; zie G. CRAENEN, "De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking", in A. ALEN (editor), De vijfde staatshervorming van 2001, Brugge, Die Keure, 2002, (121) 124.

«4. Sinds die adviezen heeft het Arbitragehof de gelegenheid gehad om zich in twee zaken uit te spreken over de bevoegdheid van de gewesten inzake huisvestingsnormen voor huurwoningen.

Zoals hiervóór reeds in herinnering is gebracht, heeft het Arbitragehof daarbij erkend dat de gewestwetgever in de regel zijn bevoegdheid mag uitoefenen t.a.v. een welbepaalde categorie van huisvesting, bijvoorbeeld de categorie van de huurwoningen (zie hiervóór, nr. 2). Het Hof voegde eraan toe dat «een dergelijke bevoegdheidsuitoefening geen afbreuk (doet) aan de bevoegdheid van de federale overheid om de contractuele betrekkingen tussen de huurder en de verhuurder bij de verhuur van een goed te regelen, vermits het regelen van de weerslag van de bekritiseerde bepalingen op de contractuele verhoudingen tot de bevoegdheid van de laatstgenoemde overheid blijft behoren»⁽⁵⁾.

5. Mede in het licht van de genoemde rechtspraak van het Arbitragehof, acht de Raad van State het nodig om de problematiek van de bevoegdheid van de gewesten aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. De Raad van State wenst daarbij uitdrukkelijk naar een regeling te zoeken die, op het vlak van de afbakening van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten, zo goed mogelijk aan het beginsel van de rechtszekerheid beantwoordt.

De Raad handhaaft zijn uitgangspunt: op grond van hun bevoegdheid inzake huisvesting, kunnen de gewesten normen opleggen in verband met de veiligheid, de gezondheid of de woonbaarheid van woningen. Zij kunnen, in de uitoefening van die bevoegdheid, normen opleggen i.v.m. de staat van een goed dat in het bijzonder voor verhuring bestemd is. Zolang de normen betrekking hebben op de woning, en niet op de contractuele relatie tussen de verhuurder en de huurder, treden de gewesten niet op het terrein van de federale overheid.

De door de gewesten vastgestelde normen kunnen eventueel wel gevolgen hebben voor de mate waarin een goed wettig te huur gesteld of verhuurd kan worden. Huurovereenkomsten dienen niet enkel in overeenstemming te zijn met de specifieke regels van het huurrecht, maar ook met de andere regels van openbare orde of van dwingend recht. Op dit vlak kan geen uitzondering gemaakt worden voor regels die, binnen hun respectieve bevoegdheidssfeer, zijn vastgesteld door gewestelijke overheden. In voorkomend geval kunnen de gewesten de door hen vastgestelde regels trouwens ook zo belangrijk vinden, dat zij in strafsancities of administratieve sancties kunnen voorzien voor het geval dat die regels niet geëerbiedigd zouden worden.

Op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake de huur van goederen, staat het aan de federale overheid om de weerslag te regelen van de door de gewesten in verband met de huisvesting vastgestelde regels op de contractuele verhoudingen tussen de verhuurder en de huurder. De federale overheid kan verkiezen op dit punt geen bijzondere regels vast te stellen, in welk geval het gemeen recht (i.v.m. het gevolg van de miskenning van een regel van openbare

⁽⁵⁾ Voetnoot 12 van het advies: Arbitragehof, 17 juni 1998, nr. 73/98, overw. B.7.3; Arbitragehof, 30 maart 1999, nr. 40/99, overw. B.8.3.

orde of van dwingend recht op de geldigheid van een overeenkomst) zal blijven gelden. De federale overheid kan er ook de voorkeur aan geven om specifieke regels vast te stellen, die van het gemeen recht afwijken. In elk geval zal de federale overheid rekening moeten houden met de beperkingen die, in verband met de uitoefening van haar bevoegdheid, uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeien. Zo zal zij de draagwijdte van een gewestelijke regeling niet mogen tenietdoen, door bijvoorbeeld te bepalen dat een overeenkomst die in strijd met de gewestelijke normen tot stand is gekomen, volkomen geldig is.

6. In het licht van de hiervóór uiteengezette beginselen, kunnen thans een aantal bepalingen van het voor advies voorgelegde voorstel besproken worden.

6.1. Volgens artikel 4, eerste lid, van het voorstel moet de verhuurder van een woning, alvorens die woning te huur te stellen, een verhuurvergunning hebben. Die vergunning wordt afgegeven door de betrokken gemeente (artikel 4, tweede lid), op voorlegging van een attest waaruit blijkt dat de woning voldoet aan de in de voorgestelde ordonnantie bepaalde voorwaarden (artikel 6, eerste lid) [...].

De verhuurvergunning is aldus vereist voordat de woning te huur gesteld wordt. Ze is bedoeld om te verzekeren dat de woning aan de in de voorgestelde ordonnantie bepaalde normen beantwoordt. Als zodanig houdt het opleggen van het vereiste van een vergunning geen regeling in van de contractuele verhoudingen tussen de verhuurder en de huurder. De verhuurvergunning is trouwens eigen aan de woning, niet aan de verhuurder ⁽⁶⁾.

Ook al houdt het vereiste van de verhuurvergunning een beperking in van het recht van een eigenaar om een goed te huur te stellen, toch behoort het opleggen van een dergelijke vereiste tot de bevoegdheid van het gewest.

6.2. Artikel 4, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat een woning die voor verhuring bestemd is, aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Onder voorbehoud van hetgeen hierna zal opgemerkt worden i.v.m. één van de minimumcriteria (opmerking 6.3), blijken die voorwaarden betrekking te hebben op de veiligheid, de gezondheid of de bewoonbaarheid van de woning. Ze vallen dan ook binnen de bevoegdheid van het gewest.

[...]

6.3. Eén van de minimumvereisten waaraan een huurwoning moet voldoen, heeft betrekking op «de beschrijving en de afrekening van de lasten en de kosten verbonden aan het gebruik van de woning» (artikel 5, tweede lid, vierde streepje).

Die bepaling houdt geen verband met de staat van de woning, doch wel met de contractuele verhouding tussen de verhuurder en de huurder. Ze behoort dan ook niet tot de bevoegdheid van het gewest.

⁽⁶⁾ Voetnoot 14 van het advies: artikel 8 van het voorstel bepaalt dat, als een gebouw wordt overgedragen aan een nieuwe eigenaar, de bestaande verhuurvergunning moet worden aangepast.

Opdat de gewestwetgever een dergelijke bepaling toch zou kunnen aannemen, is vereist dat die bepaling «noodzakelijk» is, in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, voor de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake huisvesting. In de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel wordt die noodzaak niet aangetoond, en de Raad van State ziet ook niet in waarin die noodzaak zou kunnen bestaan. Overigens wordt de betrokken aangelegenheid reeds geregeld in artikel 1728^{ter} van het Burgerlijk Wetboek.

De bepaling van artikel 5, tweede lid, vierde streepje, dient derhalve weggelaten te worden.

6.4. Artikel 7, eerste lid, van het voorstel bevat regels i.v.m. de wijze waarop het aanbod van verhuring van een woning moet worden bekendgemaakt.

Ook die bepaling houdt geen verband met de staat van de woning, maar met de contractuele verhouding tussen de verhuurder en de huurder. Om dezelfde redenen als hiervóór uiteengezet, behoort die bepaling niet tot de bevoegdheid van de gewestwetgever (zie opmerking 6.3).

Die vaststelling geldt mede voor de verplichting om de referenties van de afgegeven verhuurvergunning te vermelden. Het staat immers aan de federale overheid om de weerslag te bepalen van het feit dat een verhuurvergunning vereist is, op de (pre-)contractuele verhoudingen tussen de verhuurder en de huurder. Opdat de gewestwetgever die verplichting toch zou kunnen opleggen, zou aangetoond moeten worden dat ze «noodzakelijk» is, in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet.»

De rechtspraak van het Arbitragehof, waarnaar in het hiervoor overgenomen advies van de afdeling wetgeving verwezen wordt, is bevestigd in arrest nr. 67/2003 van 14 mei 2003 en in arrest nr. 61/2004 van 31 maart 2004.

7. Uit het voorgaande volgt dat bij de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden geen afbreuk mag worden gedaan aan de bevoegdheid van de federale overheid om de contractuele verplichtingen van de pachter en de verpachter vast te stellen.

Het verplicht bepalen van de pachtprizen is echter een wezenlijk onderdeel van de regelgeving betreffende die verplichtingen.

8. Het invoeren van een bindende regeling tot beperking van de pachtprizen, die voorschrijft dat in de contractuele verhoudingen die het resultaat zijn van een pachtovereenkomst maximumpachtprizen in acht genomen moeten worden, een voorschrift waarvan de naleving bovendien afgedwongen wordt in specifieke rechtsregels ⁽⁷⁾, blijft bijgevolg een bevoegdheid van de federale overheid.

Het voorontwerp valt bijgevolg buiten de bevoegdheid van de gewestwetgever. Het wordt niet verder onderzocht."

⁽⁷⁾ Artikel 5 van de wet van 4 november 1969 tot beperking van de pachtprizen.

2.2. Uit het hiervoor geciteerde advies 39.015/VR blijkt dat de federale overheid bevoegd is gebleven om de contractuele relatie tussen de verpachter en de pachter te regelen.

Wat het voorliggende ontwerp van besluit betreft, dient dan ook te worden geconcludeerd, nu de maximale rendabiliteitsoppervlakte een element vormt bij de beoordeling van het al dan niet geldig verklaren van de opzegging van de pachtovereenkomst, dat het vaststellen van die maximale rendabiliteitsoppervlakten tot de bevoegdheid behoort van de overheid die bevoegd is om de contractuele relatie tussen de verpachter en de pachter te regelen, te dezen de federale overheid. Het ontwerp valt bijgevolg buiten de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

2.3. Nadat de verenigde kamers van de afdeling wetgeving advies 39.015/VR hebben gegeven, is aan het Arbitragehof de prejudiciële vraag gesteld of de artikelen 17 en 31 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen geen schending inhouden van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten, aangezien die artikelen onder meer betrekking hebben op de mogelijkheid om lopende pachtovereenkomsten op te zeggen teneinde de betrokken percelen te kunnen gebruiken voor hun ontginningsbestemming.

In het arrest nr. 87/2006 heeft het Arbitragehof die prejudiciële vraag ontkennend beantwoord en dit met de volgende overweging:

"Zonder dat het nodig is na te gaan of de bevoegdheid van de gewesten voor de natuurlijke rijkdommen ook de bevoegdheid inhoudt om inzake de beëindiging van pachtovereenkomsten in dergelijke gebieden, met het oog op de ontginning van die percelen, een van het gemeen recht afwijkende regeling uit te vaardigen, noch of de in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten toegekende bevoegdheid voor het landbouwbeleid hen in staat stelt de pacht te regelen, stelt het Hof vast dat te dezen aan de vereisten voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan. Zoals in de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde decreet is uiteengezet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1486/1, pp. 7, 13 en 14) kon de regeling noodzakelijk worden geacht, leent de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling, en is de weerslag van de betrokken bepalingen op de pachtwetgeving marginaal" ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Arbitragehof, 24 mei 2006, nr. 87/2006, overw. B.7.

De Raad van State kan enkel vaststellen dat het Arbitragehof de vraag in het midden heeft gelaten of de in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten toegekende bevoegdheid voor het landbouwbeleid hen in staat stelt de pacht te regelen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT