

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 44.267/VR
VAN 22 APRIL 2008VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 12 maart 2008 door de Minister van lokale overheid van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "over de autoriteit die bevoegd is voor de uitvoering van de verordening (EG) nr.1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)", heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Met verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (hierna: verordening) wordt de mogelijkheid gecreëerd om een rechtspersoon op te richten die als doel heeft de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Deze verordening bevat onder meer regels omtrent het juridische statuut en de juridische vorm van deze Europese groepering voor territoriale samenwerking (hierna: EGTS), het erop toepasselijke recht, de oprichting, de samenstelling, de organen en de taken ervan, haar financiële middelen, haar aansprakelijkheid, het toezicht erop, de ontbinding ervan en de rechtsbescherming.

In de verordening worden aan de bevoegde organen van de lidstaten bepaalde toezichtsbevoegdheden toegekend betreffende de oprichting en de werking van de EGTS. Zo dient, rekening houdend met het constitutionele bestel van de betrokken lidstaten, te worden ingestemd met de deelneming van kandidaat-leden en met de oprichtingsovereenkomst en de statuten, en dienen wijzigingen aan de oprichtingsovereenkomst of wezenlijke wijzigingen aan de statuten te worden goedgekeurd (artikel 4, leden 3, 5 en 6). Daarnaast wordt voorzien in een toezicht op handelingen van de EGTS zelf. Het betreft vooreerst een toezicht op het beheer van publieke middelen die aan de betrokken EGTS zijn toegewezen, waartoe de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft, voordat hij instemt met de deelname aan de EGTS, een bevoegde autoriteit aanwijst (artikel 6, lid 1). Diezelfde bevoegde autoriteit kan ermee, op verzoek van een bevoegde autoriteit met een rechtmatig belang, worden belast de ontbinding van de EGTS te bevelen wanneer zij vaststelt dat de EGTS niet langer voldoet aan de vereisten bedoeld in artikelen 1, lid 2, en 7 van de verordening (artikel 14). Ook wordt bepaald dat, indien een EGTS een activiteit uitoefent die in strijd is met bepalingen van een lidstaat inzake de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden, of met het algemeen belang van een lidstaat, een bevoegd orgaan van die lidstaat deze activiteit op zijn grondgebied kan verbieden, of van de onder zijn nationale wetgeving opgerichte leden kan eisen dat zij zich uit de EGTS terugtrekken, tenzij de EGTS de desbetreffende activiteit staakt (artikel 13, eerste alinea).

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om, voor zover bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap betrokken zijn, de Regering van

.../...

de Duitstalige Gemeenschap aan te wijzen als autoriteit die bevoegd is voor de uitvoering van de verordening, meer bepaald teneinde de in het enig artikel van het ontwerp opgesomde handelingen te verrichten.

BEVOEGDHEID VAN DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP

2. De in het ontwerp vervatte regeling bevat twee hoofdaspecten. Enerzijds is er het toezicht op beslissingen van openbare instanties om toe te treden tot de EGTS, anderzijds is er het toezicht op handelingen van de EGTS zelf. Die twee aspecten verdienen een afzonderlijk onderzoek.

3. De beslissing van gedecentraliseerde instanties om toe te treden tot de betrokken EGTS verschilt, wat betreft het toezicht erop, niet wezenlijk van andere beslissingen die deze instanties nemen. De Duitstalige Gemeenschap is derhalve bevoegd om hieromtrent regelingen te treffen voor zover ze de bevoegdheid bezit om ten aanzien van de genoemde instanties het administratief toezicht te regelen. Daarbij dienen niet alleen de bevoegdheden terzake in acht te worden genomen die bij de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, gelezen in samenhang met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, aan de Duitstalige Gemeenschap zijn toegewezen, maar ook de bevoegdheden waarvan de uitoefening de Duitstalige Gemeenschap toekomt krachtens het decreet van het Waalse Gewest van 27 mei 2004 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen en het decreet van 1 juni 2004 van de Duitstalige Gemeenschap met hetzelfde opschrift.

Tot de eerste categorie behoren het toezicht op de bij artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽¹⁾ bedoelde diensten, instellingen en ondernemingen die door de Duitstalige Gemeenschap zelf zijn opgericht en het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn waarvoor de Duitstalige Gemeenschap op grond van

⁽¹⁾ Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap op grond van artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983.

artikel 5, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽²⁾ bevoegd is. Tot de tweede categorie behoren het toezicht op de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten en het toezicht op de gemeenten bedoeld in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en op de meergemeentelijke politiezones die uitsluitend zijn samengesteld uit gemeenten gelegen in het Duitse taalgebied ⁽³⁾.

Het enig artikel bepaalt dat de Regering van de Duitstalige Gemeenschap aangewezen wordt als de autoriteit die bevoegd is voor de uitvoering van de bepalingen van de verordening genoemd in dit artikel, "voor zover bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap betrokken zijn", zodat 1/ van dit artikel ten uitvoer gelegd zal kunnen worden binnen het raam van die bevoegdheden met het oog op de uitvoering van artikel 4, leden 3, 4 en 6, van de verordening.

4.1. Het toezicht op de handelingen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden maakt niet het voorwerp uit van een uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing. Er dient derhalve te worden nagegaan of, en zo ja, in welke mate de gemeenschappen en de gewesten terzake enige bevoegdheid kunnen uitoefenen.

4.2. Krachtens artikel 6, lid 1, van de verordening wordt het toezicht op het beheer van publieke middelen van de EGTS georganiseerd door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft, waartoe een bevoegde autoriteit wordt aangewezen. Krachtens artikel 14, lid 1, van de verordening kan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft, op verzoek van een bevoegde autoriteit met een rechtmatig belang, de ontbinding van de EGTS bevelen wanneer aan de erin bepaalde voorwaarden is voldaan.

Alhoewel het hier gaat om een toezicht dat wordt uitgeoefend op de EGTS zelf, en niet om een toezicht op internrechtelijke gedecentraliseerde instanties, bestaat er

⁽²⁾ Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap op grond van artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983.

⁽³⁾ De uitoefening van deze bevoegdheden is aan de Duitstalige Gemeenschap overgedragen op grond van artikel 1, eerste lid, 1/ en 5/, van de genoemde decreten van 27 mei 2004 en 1 juni 2004.

een nauw verband tussen de beide vormen van toezicht, die er immers allebei op gericht zijn na te gaan of de deelname van de betrokken instanties aan de EGTS geen afbreuk doet aan het hoger belang over de naleving waarvan de toezichthoudende overheid dient te waken. Beide vormen van toezicht liggen bijgevolg in elkaars verlengde, en het is dan ook weinig zinvol dat de twee vormen van toezicht door onderscheiden overheden zou worden uitgeoefend. De bevoegdheid om de bij de artikelen 6, lid 1, en 14, lid 1, van de verordening bedoelde toezichtsmechanismen uit te oefenen, moet dan ook worden geacht inherent te zijn aan de uitoefening van de bevoegdheid inzake het toezicht op de toetreding tot de EGTS.

De bevoegdheid die de Duitstalige Gemeenschap aldus in het verlengde van haar bevoegdheden inzake administratief toezicht ontleent om dit toezicht uit te oefenen op de EGTS, moet overeenkomstig artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bij artikel 1, eerste lid, 5/, van de decreten van 27 mei 2004 en 1 juni 2004 toepasselijk is verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, uitgeoefend worden met inachtneming van de bevoegdheden die andere bevoegdheidsniveaus kunnen uitoefenen op het gebied van het specifiek toezicht. Er wordt immers aan herinnerd dat de Duitstalige Gemeenschap weliswaar een principiële bevoegdheid inzake het gewoon toezicht bezit, maar dat deze vervalt ten gunste van andere bevoegdheidsniveaus in de mate dat deze laatste een specifiek toezicht hebben georganiseerd. *In concreto* geldt dit specifiek toezicht voor de handelingen omschreven in de regelingen die dat toezicht organiseren en voor de aspecten die de aangelegenheid betreffen waarvoor dit toezicht is voorgeschreven; aldus blijft het gewoon toezicht, *in casu* dat van de Duitstalige Gemeenschap, op diezelfde handelingen onverkort gelden voor aspecten die niet de aangelegenheid betreffen die aanleiding geeft tot het specifiek toezicht ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Wat deze kwesties betreft, zie inzonderheid advies 43.518/AV van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 18 september 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 december 2007 "relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun", nrs. 6 en 7 (*Parl. St.*, W. Parl., 2007-2008, nr. 680/1).

⁽⁵⁾ Het is niet uitgesloten dat een specifiek toezicht kan worden overwogen voor de aangelegenheden ten uitvoer gelegd door de EGTS, zelfs al kunnen overeenkomstig artikel 7, lid 4, van de verordening tal van die aangelegenheden, die betrekking hebben op "de uitoefening van publiekrechtelijk toegewezen bevoegdheden en van taken tot waarborging van de algemene belangen van de staat of van andere overheidsinstanties, zoals politieke en regelgevende bevoegdheden, justitie en buitenlands beleid", niet worden toevertrouwd aan die instellingen.

Wat betreft het bevelen van de ontbinding van de EGTS of de goedkeuring van wijzigingen aan de oprichtingsovereenkomst of aan de statuten, moet aan wat hiervoor in de tweede alinea van dit onderdeel van het advies opgemerkt is, worden toegevoegd dat diegene die kan beslissen omtrent de toetreding van instanties tot de EGTS - en dus de oprichting van een EGTS kan beletten - logischerwijze ook de wijzigingen aan de oprichtingsovereenkomst en de (wezenlijke) wijzigingen aan de statuten moet kunnen goedkeuren en moet kunnen overgaan tot het bevelen van de ontbinding van de EGTS.

Wanneer de betrokken EGTS langs Belgische zijde uitsluitend is samengesteld uit leden die onder de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap vallen, en de EGTS haar statutaire zetel in België heeft, zal het derhalve aan de bevoegde autoriteit aangewezen namens de Duitstalige Gemeenschap - krachtens het enig artikel van het ontwerp de Regering van de Duitstalige Gemeenschap - toekomen om het in de artikelen 6 en 14 van de verordening bedoelde toezicht uit te oefenen.

Anders is het evenwel mocht de EGTS langs Belgische zijde ook nog zijn samengesteld uit leden die, gelet op de materiële of territoriale bevoegdheidsverdeling, onder de bevoegdheid van andere overheden dan de Duitstalige Gemeenschap vallen (de federale overheid, een andere gemeenschap of een gewest). In dat geval is het uitoefenen van toezicht op handelingen van de EGTS een gedeelde bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap en die andere overheden. De bevoegde autoriteit die het toezicht uitoefent, kan dan niet anders dan een emanatie te zijn van alle bij het toezicht betrokken overheden. Het gaat dan met andere woorden om een aangelegenheid waarin de bevoegdheden van de onderscheiden overheden niet anders dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend, zodat de verplichting tot samenwerking dan ook moet worden gezien als een bevoegdheidverdelende regel ⁽⁶⁾. Een geëigend middel om die samenwerking tot stand te brengen, is het sluiten van één of meerdere samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.3.1. Krachtens artikel 13, eerste alinea, van de verordening kan, indien de EGTS een activiteit uitoefent die in strijd is met de bepalingen van een lidstaat inzake de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden, of met het algemeen belang van een lidstaat, een bevoegd orgaan van de betrokken lidstaat deze

⁽⁶⁾ Zie hieromtrent, weliswaar op een ander domein, Grondwettelijk Hof, nr. 132/2004, 14 juli 2004, B.4.1 tot B.6.2 en Grondwettelijk Hof, nr. 128/2005, 13 juli 2005, B.4.2 tot B.6.6.

activiteit op zijn grondgebied verbieden, of van de onder zijn nationale wetgeving opgerichte leden eisen dat zij zich uit de EGTS terugtrekken.

In tegenstelling tot wat het geval is in de artikelen 6, lid 1, en 14, lid 1, van de verordening wordt in artikel 13, eerste alinea, ervan niet de term "bevoegde autoriteit" gebruikt, maar wel de term "bevoegd orgaan", zodat het niet noodzakelijkerwijze gaat om het toezichtsorgaan dat wordt bedoeld in de artikelen 6, lid 1, en 14, lid 1, van de verordening.

Het 3/ van het enig artikel van het ontwerp schrijft voor dat artikel 13, eerste alinea, van de verordening alleen wordt uitgevoerd "als die [activiteiten] schaden aan het algemeen belang", terwijl - zoals er reeds is op gewezen - deze laatste bepaling van de verordening eveneens "de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden" betreft.

4.3.2. Waar het gaat om het verbieden van bepaalde activiteiten van de EGTS, ligt het, gelet op de bevoegdheidverdelende regels, in de rede dat met "bevoegd orgaan" wordt verwezen naar het orgaan dat krachtens het interne recht bevoegd is om de staking van de desbetreffende activiteit te bevelen. De Duitstalige Gemeenschap zal derhalve, binnen haar territoriale bevoegdheidsdomein, deze bevoegdheid slechts kunnen uitoefenen voor zover het verbieden van de desbetreffende activiteit kan worden gekoppeld aan de uitoefening van haar materiële bevoegdheid.

Wat dus de tenuitvoerlegging van artikel 13, eerste alinea, van de verordening betreft in zoverre het gaat om het verbieden van een activiteit op de grond dat ze in strijd is met het algemeen belang, dient deze aangelegenheid niet beschouwd te worden als zijnde inherent aan de bevoegdheden die inzake toezicht zijn toevertrouwd aan de Duitstalige Gemeenschap, in tegenstelling tot wat hiervoor is uiteengezet *sub* 4.2, met betrekking tot de uitvoering van artikel 6 van de verordening.

In die omstandigheden ziet men niet in waarom de Duitstalige Gemeenschap niet een activiteit zou kunnen verbieden "voor zover bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap betrokken zijn", overeenkomstig de inleidende zin van het enig artikel van het ontwerp, om redenen die verband houden met de aspecten van de openbare orde, de volksgezondheid of de openbare zeden waarvoor ze bevoegd zou zijn. Het enig artikel, 3/, dient in die zin te worden aangevuld.

Aangezien het domein van de openbare veiligheid in principe uitsluitend onder de federale overheid ressorteert, kan worden aanvaard dat deze aangelegenheid niet wordt opgenomen in het enig artikel, 3/, van het ontwerp.

4.3.3. De vraag rijst of eenzelfde redenering kan worden gevolgd met betrekking tot het vereisen dat onder de nationale wetgeving opgerichte leden van de EGTS zich daaruit terugtrekken in geval een bij artikel 13, eerste alinea, van de verordening bedoelde activiteit wordt uitgeoefend.

Zulks zou op het eerste gezicht kunnen worden beschouwd als een accessorium van de bevoegdheid om instemming te verlenen met het toetreden tot de EGTS, zodat de sanctie zou moeten worden opgelegd door de overheid die bevoegd is tot het verlenen van instemming met de toetreding tot de EGTS, op basis van een gedachtegang analoog aan die welke hiervoor is gevolgd met betrekking tot de uitvoering van artikel 6 van de verordening ⁽⁷⁾.

Er dient nochtans op te worden gewezen dat de in artikel 13, eerste alinea, van de verordening verleende bevoegdheid uitdrukkelijk wordt gebonden aan het verrichten van een welbepaalde activiteit, en slechts kan worden uitgeoefend wanneer de EGTS de desbetreffende activiteit niet staakt. Daaruit volgt dat de hiervoor gestelde vraag positief beantwoord moet worden ⁽⁸⁾: de bevoegdheid inzake de verplichting voor sommige leden om zich terug te trekken uit de EGTS indien deze haar onwettige activiteit niet stopzet, komt - net als het verbod om die activiteiten uit te oefenen - toe aan het orgaan dat volgens het interne recht bevoegd is om de stopzetting ervan te bevelen. Wel dient erop te worden gewezen dat de bevoegde overheid bij de uitoefening van de bij artikel 13, eerste alinea, van de verordening toegekende bevoegdheid ook op internrechtelijk vlak, in het licht van de bevoegdheidsverdeling, het evenredigheidsbeginsel in acht zal dienen te nemen, zoals overigens op Europeesrechtelijk vlak in wezen in herinnering wordt gebracht in artikel 13, tweede alinea.

⁽⁷⁾ Zie opmerking 4.2 hiervoor.

⁽⁸⁾ Opmerking 4.3.3, eerste alinea.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Enig artikel

5. In het enig artikel wordt de Regering van de Duitstalige Gemeenschap aangewezen als bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de verordening "voor zover bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap betrokken zijn". Het verdient aanbeveling om te preciseren om welke bevoegdheden het juist gaat of minstens de memorie van toelichting hieromtrent aan te vullen in het licht van wat werd opgemerkt.

6. Er dient te worden nagegaan of nog geen nadere regels dienen te worden bepaald ter uitvoering van de bij de verordening aan de lidstaten toegekende bevoegdheden.

7. Zoals reeds werd opgemerkt *sub* 4.3.1, wordt in artikel 13, eerste alinea, van de verordening met de term "bevoegd orgaan" verwezen naar het orgaan dat krachtens het interne recht bevoegd is om de erin bedoelde activiteit te verbieden. Gelet op opmerking 4.3 in haar geheel, dient er derhalve te worden nagegaan of het, binnen de grenzen van de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap, nog nodig is om de Regering aan te wijzen om deze bevoegdheid uit te oefenen. Zo dit het geval is, dient deze bevoegdheid in ieder geval nader te worden uitgewerkt.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter, voorzitter
Mevrouw de Heren	J. SMETS, P. VANDERNOOT, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouwen	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY, A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	B. VIGNERON, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur, en de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

Y. KREINS