

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 45.556/VR
VAN 15 DECEMBER 2008VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 28 november 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij", heeft het volgende advies gegeven:

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet wordt beoogd, wat het Vlaamse Gewest betreft, instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij, gesloten te Brussel op 21 november 2008.

2. Het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 ⁽¹⁾ strekt ertoe "de samenwerking mogelijk te maken tussen de gewesten met het oog op een doeltreffend beheer van de landbouwaangelegenheden en alle daaruit voortvloeiende gevolgen" (artikel 1 van het samenwerkingsakkoord). Aanleiding voor het sluiten van bedoeld samenwerkingsakkoord was, onder meer, "dat het nakomen van de door de Europese en internationale regelgeving op het gebied van de landbouw opgelegde verplichtingen, inzonderheid inzake het beheer van en de controle op de steunmaatregelen, een nauwe samenwerking vereist tussen de gefedereerde entiteiten" ⁽²⁾.

3. Het samenwerkingsakkoord van 21 november 2008 strekt ertoe artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 te vervangen. Dat artikel 4 voorziet thans ⁽³⁾ in een delegatie van het beheer en de controle van de dossiers in een aantal opgesomde aangelegenheden, door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aan het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest erkende in dat verband de bevoegdheden van de betaalorganen van het Vlaamse en van het Waalse

⁽¹⁾ In de aanhef van dat samenwerkingsakkoord wordt melding gemaakt van een advies dat door de Raad van State, afdeling wetgeving, met betrekking tot dat samenwerkingsakkoord zou zijn gegeven. Deze vermelding berust wellicht op een vergissing, nu de afdeling wetgeving nooit enig advies in verband met dat samenwerkingsakkoord heeft verleend.

⁽²⁾ Zie het twaalfde lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord.

⁽³⁾ Nadat het werd vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 9 november 2006 (B.S., 1 december 2006). Betreffende dat samenwerkingsakkoord werd evenmin enig ontwerp van instemmingsakte voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

Gewest voor de producenten en de operatoren gevestigd op zijn grondgebied. Het nieuwe artikel 4 voorziet, enerzijds, in het verlenen van administratieve ondersteuning voor het beheer en de controle van dossiers betreffende een aantal opgesomde aangelegenheden, volgens bepalingen vastgesteld in wederzijds overleg, door het Vlaamse en het Waalse Gewest aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (paragrafen 1 en 2), en, anderzijds, in het uitoefenen, voor rekening van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, van alle opdrachten van een betaalorgaan door de betaalorganen van het Vlaamse en het Waalse Gewest, zolang het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet over een eigen erkend betaalorgaan beschikt (paragrafen 3 en 4).

BESPREKING

4. Zoals uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag moge blijken, is de wijziging van voornoemd artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004, alsook de voorgenomen goedkeuring ervan door de bevoegde wetgevers, een gevolg van het advies 43.936/3 van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 15 januari 2008, over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden". In dat advies werd door de afdeling wetgeving, met betrekking tot artikel 1 van dat ontwerp, het volgende opgemerkt:

"7.1. Artikel 1, 3/, bepaalt dat onder «beheersinstantie» wordt verstaan, «de bevoegde instantie van het beleidsdomein Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid, bevoegd door de toepassing van artikel 4 van het hoger vernoemd samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004». Die beheersinstantie vervult in het kader van de ontworpen regeling een aantal opdrachten op het vlak van beheer en controle (zie de artikelen 3, 5bis, 12 en 14 van het ontwerp).

7.2. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 luidt:

«Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest delegeert, volgens de regeling die in onderling overleg is vastgelegd, het beheer en de controle van de dossiers aan het Vlaamse en aan het Waalse Gewest.

De volgende aangelegenheden worden aan het Vlaamse Gewest gedelegeerd:

- 1/ de kwaliteit van het teeltmateriaal, met uitzondering van het bosbouwkundige teeltmateriaal;
- 2/ de handelsnormen voor eieren en vlees van pluimvee;
- 3/ de rechtstreekse steun en het productiebeheer.

.../...

De volgende aangelegenheden worden aan het Waalse Gewest gedelegeerd:

- 1/ de indeling van geslachte varkens en runderen;
- 2/ de raszuivere fokdieren en de erkende fokkersverenigingen en -organisaties;
- 3/ de verstrekking van melk en bepaalde zuivelproducten aan leerlingen in onderwijsinstellingen.

Andere aangelegenheden kunnen aan een van de gewesten gedelegeerd worden in onderling overleg en na akkoord van de drie gewesten via de procedure van het Intergewestelijk Ministerieel Overleg (IMO).

Voor de uitvoering van dit akkoord erkent het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de bevoegdheden van de betaalorganen van het Vlaamse en van het Waalse Gewest voor de producenten en operatoren op zijn grondgebied».

7.3. Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel ⁽⁴⁾. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken ⁽⁵⁾.

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er daarentegen niet toe leiden dat de Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hem door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag met andere woorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden ⁽⁶⁾.

7.4. Te dezen moet worden vastgesteld dat de regeling opgenomen in voornoemd artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 niet kan worden betrokken op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, noch op het gezamenlijk oprichten en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, noch op het gemeenschappelijk ontwikkelen van initiatieven, doch integendeel moet worden aangemerkt als een overdracht van de uitoefening van een onderdeel van een eigen bevoegdheid van het ene gewest naar

⁽⁴⁾ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2, met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 30), en de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) voor de Senaatscommissie (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 7).

⁽⁵⁾ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Rdpl. de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 47.

⁽⁶⁾ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: Advies 18.638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. (32), 52. In dezelfde zin: Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3.

het andere gewest, in dit geval van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest naar het Vlaamse en het Waalse Gewest. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is derhalve niet in overeenstemming met het beginsel van de exclusieve bevoegdheidsuitoefening en met artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen van toepassing is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Aangezien, onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt betreffende de bevoegdheid, de regeling opgenomen in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 bezwarend is voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, en bovendien zou kunnen worden aangenomen dat voornoemd artikel 4, gelet op de draagwijdte ervan, een aangelegenheid betreft die in beginsel bij ordonnantie en bij decreet dient te worden geregeld, kan het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig voornoemd artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hoe dan ook eerst gevolg hebben nadat het de instemming heeft verkregen van de betrokken wetgevers. Geen van de bij het samenwerkingsakkoord betrokken gewesten heeft bij ordonnantie of bij decreet instemming ermee verleend. De in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 opgenomen regeling kan bijgevolg thans hoe dan ook geen gevolg hebben.

7.5. De bepalingen van het ontwerp waarmee beoogd wordt uitvoering te geven aan artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten (artikel 1, 3/, en sommige onderdelen van de artikelen 3, 5*bis*, 12 en 14 van het ontwerp). In de plaats daarvan dient in een regeling te worden voorzien waarbij de aan een instantie van het Vlaamse Gewest verleende bevoegdheden op het vlak van beheer en controle worden verleend aan een eigen dienst of instelling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest."

5. De stellers van het voorliggende ontwerp gaan ervan uit dat het, om te voldoen aan hetgeen in advies 43.936/3 is opgemerkt met betrekking tot de noodzaak van parlementaire instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004, kan volstaan om enkel het (gewijzigde) artikel 4 van dat samenwerkingsakkoord ter instemming voor te leggen aan de betrokken wetgevers. Uit voornoemd advies dient evenwel integendeel te worden afgeleid dat geheel het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 ter instemming dient te worden voorgelegd aan de erbij betrokken wetgevers.

Indien de stellers van het ontwerp bijgevolg volkomen gevolg wensen te geven aan voornoemd advies, hetgeen uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken moge blijken, zullen zij aan de afdeling wetgeving een nieuw ontwerp ter adviesverlening dienen voor te leggen, waarin in de instemming met de samenwerkingsakkoorden van

30 maart 2004 en 21 november 2008 wordt voorzien ⁽⁷⁾. Alsdan zal de Raad van State, afdeling wetgeving, bovendien in de gelegenheid zijn om het gewijzigde artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 te onderzoeken in de context van geheel dat samenwerkingsakkoord.

Gelet hierop, onthoudt de afdeling wetgeving zich thans van een onderzoek van het voorliggende ontwerp.

⁽⁷⁾ Voor de toepassing ervan in het verleden dient bovendien eveneens te worden voorzien in de instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 november 2006.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	PH. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouwen	J. VELAERS,	assessoren van de
	A. WEYEMBERGH,	afdeling wetgeving,
	C. GIGOT,	
	A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, eerste auditeur, en Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

PH. HANSE