

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 45.614/AV
VAN 13 JANUARI 2009VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 9 december 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 januari 2009 (*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling", 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 algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling (hierna: samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling).

Dat samenwerkingsakkoord heeft luidens zijn artikel 2 als doel een coherente uitvoering te verzekeren van de bedrijfstoeslagregeling, bedoeld in verordening (EG) nr. 1782/2003¹, in dit verband de gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden te regelen met betrekking tot regels waarvan de gevolgen de territoriale grenzen van de gewesten overstijgen en te voorzien in een "technische bijstand" door het Vlaamse Gewest voor het beheer van de rechtstreekse steunregelingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Bevoegdheid

2.1. Het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling, gesloten op grond van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, betreft een aangelegenheid bedoeld in artikel 6, § 1, V, van die bijzondere wet. Op grond van die bepaling behoort het landbouwbeleid, behoudens enkele uitzonderingen die te dezen niet relevant zijn, tot de bevoegdheid van de gewesten. Evenwel dient het volgende te worden opgemerkt.

(1) Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001.

2.2.1. Zoals *sub* 1 werd aangegeven, wordt in het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling voorzien in een ondersteuning van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door het Vlaamse Gewest. Daartoe wordt voor de toepassing van de bedrijfstoeslagregeling een zone "Noord" gecreëerd die bestaat uit het grondgebied van het Vlaamse Gewest en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 3), waarvoor het betaalorgaan van het Vlaamse Gewest alle opdrachten van een betaalorgaan uitvoert, ook met betrekking tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, tot zolang dit laatste gewest niet over een eigen erkend betaalorgaan beschikt ². Ook wordt meer algemeen bepaald dat het Vlaamse Gewest administratieve ondersteuning verleent aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het beheer en de controle van de dossiers betreffende de rechtstreekse betalingen in het raam van het Europese landbouwbeleid ten behoeve van landbouwers van wie het correspondentieadres of alle productie-eenheden zijn gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 8). De regeling komt er derhalve op neer dat bepaalde bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het raam van de bedrijfstoeslagregeling zullen worden uitgeoefend door het Vlaamse Gewest.

2.2.2. Krachtens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

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 ³. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve

(2) De andere zone is de zone "Zuid", die het grondgebied van het Waalse Gewest beslaat en waarvoor het betaalorgaan van het Waalse Gewest bevoegd is.

(3) 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 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).

bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken ⁴. Essentieel is evenwel dat bevoegdheden samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het samenwerkingsakkoord of onderdeel ervan betrokken partij veronderstelt.

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er daarentegen niet toe leiden dat de federale Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hen door de Grondwet of door een bijzondere wet is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag met andere woorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden ⁵.

2.2.3. Te dezen moet worden vastgesteld dat de regeling die is opgenomen in artikel 8 van het samenwerkingsakkoord bedrijfstoelageregeling niet wordt 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, noch op enige andere vorm van gezamenlijk optreden, doch integendeel moet worden aangemerkt als een overdracht van de uitoefening van een onderdeel van een eigen bevoegdheid van het ene gewest naar het andere gewest, in dit geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar het Vlaamse Gewest. Artikel 8 van dat samenwerkingsakkoord is derhalve niet in overeenstemming met artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat op grond van artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het genoemde artikel 8 zou wel in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels mocht het voorzien in de oprichting van een dienst, gemeenschappelijk aan het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die instaat voor de toepassing van de bedrijfstoelageregeling of van andere steunregelingen ⁶.

⁽⁴⁾ Rdpl. de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 47.

⁽⁵⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3; advies 18.638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, (p. 32), p. 52.

⁽⁶⁾ Een andere oplossing is het indelen van het grondgebied in drie zones, elk samenvallend met het grondgebied van een gewest waarvoor telkens een eigen betaalorgaan van het betrokken gewest bevoegd is.

Conformiteit met het Europese gemeenschapsrecht

3. In de eerste considerans van het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 alsook naar de toepassingsverordeningen ervan. Zoals er zojuist op gewezen is, heeft dit samenwerkingsakkoord, luidens artikel 2, 1, ervan, onder meer tot doel om op het niveau van het Belgisch grondgebied een coherente uitvoering te verzekeren van de bedrijfstoeslagregeling zoals bepaald in verordening (EG) nr. 1782/2003 en de toepassingsverordeningen ervan.

Hoewel de bepalingen van het betrokken samenwerkingsakkoord op het eerste gezicht lijken overeen te stemmen met deze gemeenschapsinstrumenten en maatregelen ter uitvoering ervan lijken te vormen, die de bepalingen ervan aanvullen en noodzakelijk zijn voor de daadwerkelijke toepassing van deze bepalingen, blijkt het evenwel uiterst moeilijk na te gaan of dit daadwerkelijk het geval is.

Naast het gegeven dat de toepassingsverordeningen van verordening (EG) nr. 1782/2003 niet benoemd zijn in het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling, wordt in dat samenwerkingsakkoord immers evenmin het verband tussen de bepalingen ervan en die van de betrokken verordeningen verduidelijkt ⁷.

In het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling zouden meer bepaald de betrokken toepassingsverordeningen van verordening (EG) nr. 1782/2003 moeten worden benoemd, en eveneens de bepalingen van de betrokken verordeningen die bij de bepalingen van het samenwerkingsakkoord worden uitgevoerd. Een zodanige verduidelijking is des te noodzakelijker wegens de complexiteit en de technische aard van de juridische context, zowel Europees als intern, van het betrokken samenwerkingsakkoord.

⁽⁷⁾ Een zodanig verband wordt trouwens niet aangetoond, noch in de memorie van toelichting van het ontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling, noch in een van de documenten die aan de afdeling wetgeving van de Raad van State overgezonden zijn.

Delegaties

4. Het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling bevat een aantal delegaties aan de "bevoegde overheden van de Gewesten", dit zijn "de Gewestministers die bevoegd zijn voor het landbouwbeleid of hun afgevaardigden" (zie artikel 1, 2/, van het samenwerkingsakkoord).

In geen geval kunnen reglementaire bevoegdheden worden gedelegeerd aan "afgevaardigden" van de bevoegde ministers. Wat de delegaties aan die ministers betreft, moet worden opgemerkt dat ze beperkt dienen te blijven tot aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of alle delegaties aan "bevoegde overheden van de Gewesten" aan dit criterium beantwoorden. In ieder geval dienen, zo bepaalde van de regelingen die het voorwerp uitmaken van die delegaties betrekking zouden hebben op verplichtingen van de betrokken landbouwers of de omvang van hun rechten zouden kunnen beïnvloeden ⁸, die regelingen, gelet op het bepaalde in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, te worden opgenomen in het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling (of in een ander door de betrokken wetgevers goed te keuren samenwerkingsakkoord).

Concordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst

5. De Nederlandse en de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling stemmen niet steeds overeen (zie bijvoorbeeld de artikelen 8, § 2 ⁹, 10, 11, 14, 25, 26, § 1, 30, 33, 34, 37, § 3, en 40, § 1), wat dient te worden verholpen.

⁽⁸⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 5, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

⁽⁹⁾ Waar met name in de Nederlandse tekst "onverschuldigde" dient te worden geschreven in plaats van "verschuldigde".

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

6. In het opschrift van het ontwerp en in artikel 2 ervan moet het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling met zijn juiste opschrift worden weergegeven. Men schrijve derhalve "... het samenwerkingsakkoord van [24 november 2008] tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling".

7. Het is niet gebruikelijk om bij het refereren aan samenwerkingsakkoorden, bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de plaats te vermelden waar ze zijn gesloten of ondertekend. In artikel 2 van het ontwerp schrappe men derhalve de woorden "gesloten in Brussel, op (DATUM)".

8. De versie van het samenwerkingsakkoord die bij de indiening van de adviesaanvraag bij het voorontwerp van instemmingsdecreet was gevoegd, stemt niet overeen met de definitieve versie van dat samenwerkingsakkoord zoals het werd ondertekend door de bevoegde ministers en die op 9 december 2008 aan de Raad van State, afdeling wetgeving, werd bezorgd. Het is uiteraard die laatste versie die moet worden gevoegd bij het ontwerp van decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord bedrijfstoeslagregeling dat bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend.

De algemene vergadering was samengesteld als volgt:

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME,	
	Y. KREINS,	kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY,	
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT	
Mevrouw de Heren	M. BAGUET,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	
	G. KEUTGEN,	
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier,
	A. BECKERS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. L. DETROUX, eerste auditeur en Mevr. K. BAMS en G. SCHEPPERS, auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN