



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 63.404/VR

van 14 juni 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en  
het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het  
samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de  
Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en  
beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve  
uitheemse soorten’

Op 26 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,<sup>\*</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 29 mei 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Greet VERBERCKMOES, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2018.

\*

---

<sup>\*</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

## ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

### ALGEMENE OPMERKINGEN BIJ HET SAMENWERKINGSAKKOORD

2. In het thans voorliggende samenwerkingsakkoord wordt enerzijds voorzien in het sluiten van uitvoerende samenwerkingsakkoorden voor het regelen van een hele reeks aangelegenheden die door het huidige samenwerkingsakkoord in het vooruitzicht worden gesteld en wordt anderzijds voorzien dat een aantal aangelegenheden zullen worden beslist door bepaalde organen en instellingen. Op beide punten zal in het advies achtereenvolgens worden ingegaan.

3.1. Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de uitvoering zal verzekerd worden door uitvoerende samenwerkingsakkoorden overeenkomstig artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en dat de partijen deze uitvoerende samenwerkingsakkoorden goedkeuren voor zover het hun bevoegdheden aanbelangt overeenkomstig artikel 4, § 1.

3.2. In het samenwerkingsakkoord worden verschillende aangelegenheden in het vooruitzicht gesteld waaromtrent één of meerdere uitvoerende samenwerkingsakkoorden zullen worden gesloten.

In artikel 10 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat een uitvoerend samenwerkingsakkoord voorziet in de procedures en modaliteiten betreffende het functioneren van het Comité. Verder wordt gespecificeerd dat het de procedure van vertegenwoordiging, coördinatie, beraadslaging en beslissing betreffende de gecoördineerde taken bedoeld in artikel 7, § 2, inclusief de mogelijkheid van een schriftelijke coördinatie, de procedure voor het aanvragen van een advies aan de Nationale wetenschappelijke Raad voor de invasieve uitheemse soorten, het toezicht op de algemene werking van het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten, vermeld in artikel 7, § 3, en de procedures voor de deelname van belanghebbende partijen aan de bespreking van bepaalde punten van de agenda bevat.

In artikel 16, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt gestipuleerd dat een uitvoerend samenwerkingsakkoord de uitvoeringsmodaliteiten zal bepalen inzake de aanwerving en het statuut van twee voltijdsequivalenten voor het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten en voor het optreden van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen als gastinstelling van het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat.

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In artikel 23, tweede zin, van het samenwerkingsakkoord wordt gesteld dat een uitvoerend samenwerkingsakkoord de modaliteiten van de samenwerkingsprocedure tussen het Belgisch Biodiversiteitsplatform en het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten zal bepalen.

In artikel 32 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de partijen een nationale lijst van invasieve uitheemse soorten kunnen aannemen in de vorm van een uitvoerend samenwerkingsakkoord. Op de soorten die zijn opgenomen in deze nationale lijst zijn de beperkingen van toepassing zoals bedoeld in artikel 7, lid 1, van de IUS-Verordening. Elke bevoegde overheid beslist of de maatregelen bedoeld in de artikelen 13 tot 17 en 19 tot 20 van de IUS-Verordening moeten worden toegepast.

In artikel 57, § 2, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de modaliteiten voor de coördinatie op Belgisch niveau voor de uitwerking van het nationaal uitvoeringsrapport zullen worden bepaald in een uitvoerend samenwerkingsakkoord, dat overeenkomstig artikel 57, § 2, van het samenwerkingsakkoord zal voorzien in:

“1° de termijnen voor het versturen van het in paragraaf 1 bedoelde eerste rapport van de bevoegde overheden naar het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat;

2° de praktische modaliteiten voor het bezorgen van het rapport aan de Europese Commissie, onder meer via elektronische weg;

3° de elementen uit het technische rapporteringsformat bedoeld in artikel 24.4 van de IUS verordening die een inhoudelijke gecoördineerde aanpak door het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat vereisen alsook de elementen die enkel betrekking hebben op het verzamelen en bundelen van gegevens;

4° de praktische modaliteiten betreffende de vereiste informatie als bepaald in artikel 24 van de verordening alsook de modaliteiten voor het rapporteren van deze elementen.”

3.3. Daargelaten de vaststelling dat sommige van de hiervoor vermelde delegaties vrij ruim werden omschreven (zie bijvoorbeeld de artikelen 10 en 32 van het samenwerkingsakkoord), terwijl andere delegaties restrictiever werden geformuleerd (bijvoorbeeld artikel 57, § 2, van het samenwerkingsakkoord), dient te worden vastgesteld dat deze delegaties betrekking hebben op de in beginsel aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid inzake de bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet) en een beperking inhouden van het recht op genot van eigendom (artikel 16 van de Grondwet). Er dient dan ook nader te worden onderzocht in welke mate de delegaties betrekking hebben op aangelegenheden bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.4. Uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld zijn, of de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of de Belgen individueel zouden kunnen binden, pas uitwerking kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het akkoord zelf alle regels die de partijen binden moet vermelden, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de in voorkomend geval bij het akkoord opgerichte organen zouden aannemen, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen.<sup>2</sup>

3.5. Rekening houdend met het vereiste dat aldus voortvloeit uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de bijzondere wetgever bij de Zesde Staatshervorming beslist om te voorzien in flexibelere samenwerkingsinstrumenten, zoals de gezamenlijke decreten en de gezamenlijke besluiten, die thans zijn opgenomen in artikel 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, of zoals de mogelijkheid om voor de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 – te weten die waaraan de wetgever instemming heeft verleend – erin te voorzien dat de uitvoering ervan zal geschieden bij uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gelden zonder dat instemming bij wet of decreet vereist is, een mogelijkheid waarin voorzien is bij het nieuwe derde lid van het voornoemde artikel 92*bis*, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014.

De opzet zelf van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, laat evenwel niet toe dat het vereiste van de instemming van de wetgever, daar waar deze instemming verplicht is, uitgehouden wordt of daar in grote mate aan wordt voorbijgegaan als gevolg van de mogelijkheid om thans gebruik te maken van uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

Zo kunnen het tweede en het derde lid van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 logischerwijze alleen begrepen worden en met elkaar samengaan wanneer in het type samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de wetgever vereist is, de essentiële regels worden vastgesteld van de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt; in de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden worden dan alleen de minder essentiële of technische aspecten geregeld.

Anders gezegd, artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, bevat op zich een legaliteitsbeginsel met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden die krachtens het tweede lid ervan de instemming behoeven van de wetgever.

Dat beginsel geldt des te meer wanneer de bij het samenwerkingsakkoord geregelde aangelegenheid verband houdt met aangelegenheden die voorbehouden zijn aan de wetgever, zoals bijvoorbeeld de oprichting van gemeenschappelijke instellingen van openbaar

---

<sup>2</sup> Adv.RvS 49.218/VR van 1 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 7 juni 2012 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’enregistrement, l’évaluation et l’autorisation des substances chimiques, ainsi qu’aux restrictions applicables à ces substances (REACH)’, *Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 589/1.

nut, die valt onder artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.<sup>3-4</sup> Hetzelfde geldt wanneer, zoals *in casu*, het samenwerkingsakkoord betrekking heeft op het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dat gewaarborgd is bij artikel 23 van de Grondwet, en op het eigendomsrecht, dat gewaarborgd is bij artikel 16 van de Grondwet.

Bijgevolg kan bij het voorliggende akkoord het gebruik van uitvoerende samenwerkingsakkoorden alleen toegestaan worden op voorwaarde dat in dat akkoord zelf de essentiële aspecten vastgelegd worden aangaande de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt.

3.6. Rekening houdend met het voorgaande, dient bijgevolg het voorzien in latere uitvoerende samenwerkingsakkoorden in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel, zoals dat *in casu* tot uitdrukking komt in de artikelen 16 en 23 van de Grondwet en in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Hieruit volgt dat de essentiële elementen van de procedures en modaliteiten betreffende het functioneren van het Nationaal Comité voor de invasieve uitheemse soorten in het samenwerkingsakkoord zelf moeten worden geregeld en dat deze aangelegenheid bijgevolg niet volledig kan worden geregeld in een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals bepaald in artikel 10 van het samenwerkingsakkoord.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de uitvoerende samenwerkingsakkoorden, waarin in het samenwerkingsakkoord wordt voorzien, als zijnde reglementaire bepalingen, het voorwerp moeten uitmaken van een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

4.1. Bij talrijke bepalingen van het samenwerkingsakkoord wordt een bevoegdheid tot “het nemen van een beslissing” verleend aan het Nationaal Comité voor de invasieve uitheemse soorten, aan de Nationaal Wetenschappelijke Raad voor de invasieve uitheemse soorten en aan het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten.

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld, in die zin, vóór de Zesde Staatshervorming, advies 45.023/2/V, op 8 september 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 januari 2009 ‘houdende instemming met het kadersamenwerkingsakkoord betreffende de alternerende vorming, gesloten te Brussel op 24 oktober 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie’ (*Parl.St. Fr.Parl.*, 2008-09, nr. 615/1), advies 50.243/2, op 26 september 2011 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 december 2011 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest tot oprichting van een ‘Ecole d’Administration publique’ (School voor Overheidsbestuur) die gemeenschappelijk is voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (*Parl.St. Fr.Parl.*, 2011-12, nr. 281/1) en advies 50.244/2, op 26 september 2011 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 26 januari 2012 ‘tot goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst gesloten op 10 november 2011 tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest tot oprichting van een gemeenschappelijke ‘Ecole d’administration publique’ (Bestuursschool) voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (*Parl.St. W.Parl.* 2011-12, nr. 516/1).

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ná de Zesde Staatshervorming, advies 60.720/VR/3-4, op 31 juli 2017 in verenigde kamers verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 12 oktober 2017 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid’ (*Parl.St. W.Parl.* 2016-17, nr. 862/1).

Hoewel luidens het voorliggende akkoord sommige beslissingen of voorstellen van die instellingen goedgekeurd moeten worden door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu of over die beslissingen of voorstellen een beslissing moet worden genomen door die Conferentie,<sup>5</sup> is dat niet het geval voor de bevoegdheden die bij andere bepalingen aan die instellingen verleend worden en die hierna worden opgesomd.

Zo kan voor het Nationaal Comité gewezen worden op:<sup>6</sup>

1° artikel 7, § 2, 4°, 5°, 6°, 7°, 9° en 11°, 15°, dat betrekking heeft op de opdrachten van het Comité;

2° artikel 26, dat betrekking heeft op de beslissing om al dan niet een risicobeoordeling uit te voeren, waarbij het verzoek van de partij bij het akkoord om voor te stellen een soort op te nemen in of te schrappen uit de lijst van voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten, afgewezen wordt in geval van weigering door het Comité, met dien verstande dat ingeval het Comité zijn goedkeuring geeft, het zelf moet beslissen het voorstel al dan niet aan de Europese Commissie voor te leggen;

3° de artikelen 28, 29 en 31, luidens welke het advies van het Comité inzake de afgifte van of de intrekking van de vergunning een bindende werking heeft ten aanzien van de partijen bij het akkoord, die naargelang het geval verplicht kunnen worden de vergunning te verstrekken, te weigeren of in te trekken teneinde zich te schikken naar het advies van het Comité;

4° artikel 38, § 2, dat bepaalt dat het Nationaal Comité de noodmaatregelen vastlegt die de partijen gezamenlijk moeten nemen;

5° de artikelen 42, 44 en 45 waarbij aan het Comité de bevoegdheid verleend wordt te bepalen welke samenwerkingsmaatregelen genomen moeten worden met betrekking tot de invasieve uitheemse soorten die zorgwekkend zijn voor een regio en voor de inheemse soorten van de Unie;

6° de beslissingsbevoegdheden die bij de artikelen 48, 49 en 50 verleend worden aan het Comité.

Wat de Nationale Wetenschappelijke Raad betreft, wordt gewezen op artikel 14, dat betrekking heeft op het huishoudelijk reglement van de Raad.

Wat het Wetenschappelijk Secretariaat betreft, gaat het om artikel 15, 12° en 13°, dat betrekking heeft op de opdrachten van het Secretariaat.

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 21 van het akkoord, alsook artikel 24, § 3.

<sup>6</sup> Wat de beslissingen van het Nationaal Comité betreft, moet de Interministeriële Conferentie Leefmilieu zich daarover weliswaar uitspreken, maar alleen ingeval geen consensus bereikt kan worden (zie artikel 9, § 2, van het akkoord).

4.2. Hoewel zulks niet altijd eenvoudig vast te stellen is, komen de beslissingsbevoegdheden die aldus verleend worden aan die instellingen, die geen rechtspersoonlijkheid hebben, over als individuele beslissingsbevoegdheden,<sup>7</sup> of lijken ze te vallen onder de uitoefening van een regelgevende bevoegdheid.<sup>8-9</sup>

Wat evenwel het verlenen van regelgevende bevoegdheden betreft, zijn de beginselen die voortvloeien uit de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en het beginsel van de eenheid van de verordenende macht binnen elke gemeenschap, niet verenigbaar met het toekennen van een regelgevende bevoegdheid aan de personeelsleden van een administratie, laat staan aan instellingen bestaande uit personeelsleden en derden die aan de volksvertegenwoordigers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen.<sup>10</sup> Hoewel *in casu* de aangelegenheid duidelijk wetenschappelijke aspecten inhoudt, verandert dat niets aan het feit dat de delegaties die bij het samenwerkingsakkoord worden verleend van dermate groot belang zijn ten aanzien van het eigendomsrecht en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, gewaarborgd bij de artikelen 16 en 23 van de Grondwet, dat er niet van uitgegaan kan worden dat die delegaties betrekking hebben op “maatregelen van louter bestuur” of allemaal “in hoofdzaak technische maatregelen” zijn.

Bijgevolg zijn de delegaties van regelgevende bevoegdheid die bij de hierboven aangehaalde bepalingen verleend worden aan de voornoemde instellingen niet aanvaardbaar en kunnen ze alleen toegekend worden aan één of meerdere politiek verantwoordelijke overheden.

Wat dat laatste punt betreft, zou de omstandigheid dat de Interministeriële Conferentie Leefmilieu zich moet (volgen het voorliggende akkoord, zoals dat is gesteld) of zich zou moeten (als gevolg van de wijzigingen die ingevolge de voorgaande opmerkingen in het voorliggende akkoord zouden worden aangebracht) uitspreken over maatregelen van regelgevende strekking, dat probleem kunnen verhelpen.

Onder voorbehoud van de algemene opmerking hierboven met betrekking tot de uitvoerende samenwerkingsakkoorden, blijft het evenwel zo dat, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de maatregelen van regelgevende aard die

---

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld de bevoegdheden inzake vergunningen die bij de artikelen 28, 29 en 31 aan het Comité worden verleend.

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld artikel 7, § 2, 5°, dat bepaalt dat het National Comité een beslissing neemt “over de uitroeingsmaatregelen, de controlemaatregelen of de indammingsmaatregelen die moeten genomen worden voor de wijd verspreide soorten wanneer meer dan een partij betrokken is”.

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld de bevoegdheden die bij artikel 26, § 2, aan het Nationaal Comité worden verleend (zie evenwel de bijzondere opmerking hierna over de artikelen 25 en 26 van het akkoord).

<sup>10</sup> Zie bij wijze van bijvoorbeeld, advies 51.988/2, op 26 september 2012 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 oktober 2012 ‘tot vaststelling van de procedure voor de erkenning van de bijzondere beroepstitel van ziekenhuisapotheker’; zie eveneens advies 59.085/3, op 7 april 2016 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 juni 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de uitreiking van een kasticket door middel van een geregistreerd kassasysteem in de horecasector’.

voorzien in de uitvoering van een samenwerkingsakkoord waarmee de wetgever heeft ingestemd, aangenomen moeten worden middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord.<sup>11</sup>

5. Het verdient aanbeveling om de tekst van het samenwerkingsakkoord nog aan een grondig wetgevingstechnisch en redactioneel nazicht te onderwerpen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende:

- in artikel 1, 2°, dienen de woorden “hierna de IUS-Verordening” te worden geschrapt ;

- in de Nederlandstalige tekst van artikel 1, 5°, dient na de woorden “door België of” het woord “door” te worden ingevoegd;

- in artikel 2, § 2, i), dienen de woorden “hierna nationale lijst genoemd” te worden geschrapt (zie immers artikel 1, 4°);

- in artikel 2, § 3, m), dienen na de woorden “elke andere door” de woorden “één van” te worden ingevoegd;

- in artikel 7, § 2, 7°, moet de verwijzing naar artikel 18 van de IUS-Verordening worden vervangen door een verwijzing naar artikel 17 van de IUS-Verordening;

- in artikel 7, § 2, 15°, dient te worden verduidelijkt dat artikel 22 “van de IUS-Verordening” wordt gevisieerd;

- in de Nederlandstalige tekst van artikel 21, § 3, dienen de woorden “Interministeriële CIE” te worden vervangen door “ICL”;

- in artikel 26, § 1, eerste lid, dient “§ 1” te worden vervangen door “eerste lid”;

- de indeling van titel IV, hoofdstuk 3, “Nationale lijst”, dient aldus herzien te worden dat geen enkel artikel buiten de indeling in afdelingen blijft ; - in artikel 35 ontbreekt een § 2;

- afdeling 2 ‘Notificatie’ dient in de Nederlandstalige tekst aan te vangen met een nieuw artikel (en dus niet met een § 4 van artikel 35);

- in artikel 37 ontbreekt een § 1;

- in artikel 37, § 1, eerste lid, dient “artikel 15, paragraaf 1, 2°” te worden vervangen door “artikel 15, § 2, tweede lid, 2°”;

- in artikel 37, § 1, tweede lid, dient “artikel 24, paragraaf 2” te worden vervangen door “artikel 24, § 3”;

---

<sup>11</sup> Zoals bepaald in artikel 32 van het akkoord in verband met het aannemen van de nationale lijst van invasieve uitheemse soorten, maar zoals dat niet wordt bepaald in de artikelen 33 en 34 in verband met de wijziging van diezelfde lijst.

- in artikel 37, § 1, tweede lid, 7°, worden de woorden “si applicable” niet weergegeven in de Nederlandse tekst;

- in artikel 38, § 2, tweede lid, dient het woord “andere” te worden geschrapt (zie immers de definitie in artikel 1, 1°);

- in de Nederlandstalige tekst van artikel 39, § 2 en § 5, tweede en derde lid, dienen de woorden “dertien dagen” telkens te worden vervangen door de woorden “dertig dagen”;

- in de Nederlandstalige tekst van artikel 40, § 4, dienen de woorden “dertien maanden” te worden vervangen door “dertig maanden”;

- in artikel 47 moeten na de woorden “meldt dit onmiddellijk aan de Europese Commissie” de woorden “en informeert hierover de Lidstaten” te worden toegevoegd (zie immers artikel 16, lid 2, van de IUS-Verordening);

- in het opschrift van titel IX dienen de woorden “aansprakelijkheid en” te worden geschrapt;

- in artikel 52, § 2, moeten de woorden “voor zover dit betrekking heeft op alle bevoegdheden van de bijdragende partijen” worden vervangen door de woorden “voor zover dit betrekking heeft op de bevoegdheden van alle bijdragende partijen”.

6. Het hele samenwerkingsakkoord moet in het licht van de voorgaande opmerkingen herzien worden.

#### BIJZONDERE OPMERKINGEN BIJ HET SAMENWERKINGSAKKOORD

##### Artikel 4

7. Artikel 4, § 1, van het samenwerkingsakkoord bepaalt:

“De partijen voeren de bepalingen van onderhavig samenwerkingsakkoord uit met inachtneming van de bevoegdheden die hen zijn toegekend overeenkomstig de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.”

Die bepaling gaat eraan voorbij dat andere juridische instrumenten de verdeling regelen van de bevoegdheden tussen de verschillende machtsniveaus in België. Zo wordt geen melding gemaakt van de Grondwet, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ of van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’.

Fundamenteel is dat het vanzelf spreekt dat elke partij bij het akkoord, bij de uitvoering ervan de bevoegdheidsverdelende regels in acht zal moeten nemen die aldus zijn vastgelegd in elk van de bovengenoemde hogere normen.

Artikel 4, § 1, is nutteloos en geeft bovendien aanleiding tot verwarring. Het moet dus weggelaten worden.

Om vergelijkbare redenen geldt hetzelfde voor de woorden “zolang zij zich houdt aan de in paragraaf 1 bedoelde regels inzake de bevoegdheidsverdeling” en, *mutatis mutandis*, voor de woorden “en aan het Europees recht”, in paragraaf 2 van de voorliggende bepaling.

Artikel 5, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord moet dienovereenkomstig herzien worden.

### Artikel 7

8.1. Om verduidelijking gevraagd over wat bedoeld wordt in artikel 7, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord, waar de voorwaarden met elkaar verbonden worden door de voegwoorden “of” ... “en” ... “of”, antwoordde de gemachtigde:

« Il convient de lire cette disposition en deux temps.

Le premier volet vise à déterminer les deux types d'espèces concernées (espèces UE ou espèces de la liste nationale) et est repris comme suit dans le libellé ‘het formuleren van een advies over de vergunningsaanvragen vermeld in artikel 8 en 9 van de IUS Verordening indien deze betrekking hebben op eenzelfde voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soort of op eenzelfde invasieve uitheemse soort uit de nationale lijst’.

Le OF est donc alternatif entre les deux types d'espèces.

Le deuxième volet ajoute un critère cumulatif au premier volet et vise lui aussi deux cas de figure : ‘en door dezelfde aanvrager ingediend worden bij meer dan een partij of duidelijk aan elkaar gekoppeld’.

Le OF est donc alternatif entre le type de demande.

1° cas de figure : une même demande concerne à la fois l'autorité fédérale (demande d'importation) et une région (demande de détention) – par ex le Zoo d'Anvers fait une demande d'importation d'une espèce interdite au niveau UE et fait concomitamment la même demande au niveau flamand pour la détention.

2° cas de figure : il n'y a pas deux demandes identiques introduites concomitamment aux autorités mais vu les espèces concernées et le nombre d'espèces (ou vu le nom de l'importateur/détenteur final), le Comité IAS peut en inférer qu'il s'agit en fait des mêmes espèces. »

Het verdient aanbeveling om in de tekst van het samenwerkingsakkoord te verduidelijken dat de tekst in twee stappen moet worden gelezen. Hierbij kan worden overwogen om gebruik te maken van streepjes voor de cumulatief te lezen voorwaarden, waarbij in elk van de streepjes twee alternatieve voorwaarden worden opgenomen.

8.2. Gevraagd naar de rechtspositie van het in artikel 7, § 2, 12°, a), geviseerde lid, verduidelijkte de gemachtigde dat het betreffende lid België niet als lidstaat vertegenwoordigt (dus *niet* “België vertegenwoordigt”), maar louter optreedt in zijn expertencapaciteit:

« La Belgique n'intervient nullement dans le fonctionnement du Forum scientifique et l'expert désigné par la Belgique ne passe pas par une autorité publique pour valider ses opinions ».

Het verdient aanbeveling de tekst van het samenwerkingsakkoord aan te passen in de door de gemachtigde vermelde zin door de woorden “het effectief lid dat België vertegenwoordigt” te vervangen door “het Belgische effectief lid”.

### Artikel 8

9. Artikel 8, § 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het Comité is samengesteld uit de voorzitter, door en onder de leden van het Comité gekozen, volgens het principe van een roterend voorzitterschap tussen de instellingen beoogd in 2° tot 5°. Gevraagd of de voorzitter al dan niet blijft optreden als vertegenwoordiger van zijn bevoegde overheid, verduidelijkte de gemachtigde dat de tekst van het samenwerkingsakkoord beide hypothesen openhoudt:

« Le président est l'un des membres du Comité désignés par l'une des autorités visés sous 2 à 5. La disposition n'exclut pas qu'il soit remplacé en tant que représentant de l'administration qui l'a désigné, notamment si plusieurs représentants ont été désignés par son administration. »

Het verdient aanbeveling deze toelichting in de memorie van toelichting op te nemen.

### Artikelen 12 tot 14

10.1. De samenstelling van de Nationale Wetenschappelijke Raad voor de invasieve uitheemse soorten is vatbaar voor kritiek en roept vragen op.

10.2. Vastgesteld wordt dat de verschillende machtsniveaus waaruit de Raad samengesteld is, onevenredig vertegenwoordigd zijn. Zo omvat de Raad naast het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten, één lid van het Waals Gewest, één van het Brussels Gewest, twee leden van de federale overheid en drie leden van de Vlaamse overheid.

Die onevenredige vertegenwoordiging zou weliswaar gecompenseerd kunnen worden aangezien het hier telkens gaat om de aanwijzing van “minstens” één lid, maar artikel 12 van het akkoord bevat geen bepaling die kan garanderen dat wanneer eenzelfde machtsniveau meerdere leden aanwijst, een evenredige vertegenwoordiging van elk van die niveaus kan worden gewaarborgd. Bovendien zou het feit dat het aantal leden per machtsniveau hoger kan zijn dan één kunnen leiden tot een grotere oververtegenwoordiging van het ene of het andere niveau.

Het is weliswaar eveneens zo dat de leden die luidens artikel 12, § 1, 7° en 8°, ressorteren onder enerzijds de federale overheid en anderzijds de Vlaamse overheid, respectievelijk in de Raad zitting hebben voor de aspecten die verband houden met de mariene soorten en voor de aspecten die verband houden met de soorten in de riviermondingen en de mariene soorten. Dat neemt niet weg dat de strekking van die beperking niet duidelijk is: betekent zulks dat de leden in kwestie zich zullen onthouden of niet aanwezig zullen zijn op de vergadering van de Nationale Wetenschappelijke Raad wat de andere aspecten betreft? Zullen ze dan meegeteld worden – of niet – voor het aanwezigheidsquorum dat vastgesteld is in artikel 13 van het akkoord?

Ten slotte kan de hierboven aangehaalde onevenredigheid ook nog toenemen door de aanwijzing van het lid bedoeld in artikel 12, § 1, 11°, namelijk “iedere andere persoon (...) die behoort tot een Belgische openbare wetenschappelijke instelling, op voordracht van de Nationale Wetenschappelijke Raad”, aangezien in de voorliggende bepaling niet gepreciseerd wordt door welke overheid die persoon aangewezen zal worden.

Die onevenredigheid is niet zonder gevolgen en dreigt nóg groter te worden, aangezien artikel 13 van het akkoord bepaalt dat de Nationale Wetenschappelijke Raad geldig kan samenkomen indien slechts drie vierde van de leden aanwezig is, naast de voorzitter en het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten.

Artikel 11, § 3, van het akkoord bepaalt weliswaar dat de Nationale Wetenschappelijke Raad “bij consensus de ontwerpadviezen vermeld in paragraaf 2 [valideert] en ook alle andere daarmee verband houdende wetenschappelijke informatie die door het Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de invasieve uitheemse soorten wordt voorgelegd” en dat indien dat niet het geval is “de verschillende geformuleerde wetenschappelijke standpunten overgenomen [worden] in het advies van Nationale Wetenschappelijke Raad”. Dat neemt niet weg dat het aan de hand van die bepaling niet mogelijk is om tegemoet te komen aan het probleem dat rijst in verband met het aanwezigheidsquorum van drie vierde van de leden dat, om de hierboven uiteengezette redenen, de onevenredige vertegenwoordiging van de machtsniveaus waaruit de Raad samengesteld is, in de hand kan werken of kan doen toenemen.

10.3. Rekening houdende met de voorgaande opmerkingen zal er moeten worden over gewaakt dat de samenstelling van de Nationale Wetenschappelijke Raad voor de invasieve uitheemse soorten een evenwichtig functioneren niet in de weg staat. Bovendien verdient het aanbeveling om op dit punt een verduidelijking van de werking van voornoemde Raad in de memorie van toelichting op te nemen.

### Artikel 15

11. Om nadere toelichting gevraagd, welk “document” in artikel 15, § 2, 13°, van het samenwerkingsakkoord wordt bedoeld, verduidelijkte de gemachtigde dat onder het “document” wordt verstaan “het bewijsmateriaal” in artikel 4, lid 4, c), van de IUS-Verordening.

Ter wille van een goed begrip van de bepaling verdient het aanbeveling om deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

### Articles 25 et 26

12. Gevraagd om een toelichting bij artikel 25, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarin bepaald wordt dat de procedure bedoeld in artikel 24, § 2 en § 3, van toepassing is, terwijl in artikel 26 van het Samenwerkingsakkoord een grondig verschillende procedure wordt voorzien, antwoordde de gemachtigde:

« Nous avons fait référence à 24§2 et §3 afin de limiter les redondances et éviter de reprendre 24§2 et §3 sous l'article 26. Pour une demande de listage qui vient d'une partie, il faut donc respecter outre l'article 25 et 26, l'article 24§2 et §3. Comme cela vise une demande faite par la Belgique, le travail d'analyse scientifique est plus important pour le Comité qui doit déterminer s'il convient ou non de faire une analyse des risques. Ceci est différent de l'article 24 où la Belgique est saisie d'un dossier complet où seule il lui est demandé d'y réagir et de prendre position. »

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

13. Wat betreft de vraag of de goedkeuring van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu vereist is voor de beslissingen van het Comité bedoeld in artikel 26 van het samenwerkingsakkoord, is het antwoord niet duidelijk: hoewel artikel 25, tweede zin, waarbij de procedure bedoeld in artikel 24, § 2 en § 3, van het akkoord toepasselijk wordt gemaakt, laat uitschijnen dat het antwoord ja is, wekt de bij artikel 26 ingestelde procedure de omgekeerde indruk.

Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

« En fait, il y a deux processus décisionnels qui s'additionnent et qui doivent se lire ensemble :

celui du Comité tel que prévu à l'article 26 : une fois que le Comité reçoit l'analyse des risques, il doit lui-même décider sur base de son expertise et sur base des résultats si elle peut justifier une demande de listage ou de retrait par la Belgique.

le comité soumet ensuite à la CIE sa proposition et la CIE décide d'approuver ou non. Comme le prévoit l'article 21, seuls l'inscription ou le retrait doivent passer en CIE (il faut donc que le Comité détermine en amont ce qui peut être inscrit conformément au règlement ou retiré). Comme dans toute décision de la CIE, il y aura cependant une note explicative reprenant l'ensemble des demandes faites. »

Artikel 26 van het samenwerkingsakkoord moet aldus herzien worden dat iedere dubbelzinnigheid in verband met de vraag welke procedure in elk van de betreffende gevallen van toepassing is, weggenomen wordt.

### Artikel 29

14. Om nadere toelichting gevraagd waarom in artikel 29, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar “artikel 8.2 en 8.3 van de IUS Verordening”, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 8.2 en 8.3 zijn ook nog nuttig wanneer de vergunning geschorst wordt. Stel dat een vergunning van een bedrijf voor een bepaalde of onbepaalde duur geschorst wordt en haar activiteiten niet mag verder zetten, dan nog zal zij moeten zorgen dat de exoten in dergelijke omstandigheden bewaard of vervoerd worden dat zij geen risico inhouden voor de omgeving en dergelijke. Hetzelfde lijkt ons aan de orde te zijn wanneer een vergunning ingetrokken wordt. In dat geval moeten de voorwaarden bij vervoer van de exoten nageleefd worden, bijvoorbeeld wanneer het bedrijf zich ontdoet van de exemplaren waarvoor de vergunning ingetrokken wordt.”

Het verdient aanbeveling deze toelichting in de memorie van toelichting op te nemen.

### Artikel 37

15. Gevraagd wie beslist over de, overeenkomstig artikel 37, tweede lid, 5° tot 9°, van het samenwerkingsakkoord, in de fiche op te nemen maatregelen, antwoordde de gemachtigde:

« Il s’agit de propositions réalisées par le secrétariat scientifique sur base des éléments disponibles dans l’analyse de risque et dans la littérature scientifique. Cette fiche signalétique/descriptive est ensuite validée par le Conseil et aura valeur d’avis pour les mesures qui devraient être prises par le Comité une fois que l’inscription de l’espèce sur la liste européenne sera effective. »

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

### Artikel 42

16. Om nadere toelichting gevraagd of in artikel 42 van het samenwerkingsakkoord niet tevens in een samenwerking met derde landen moet worden voorzien, zoals bepaald in artikel 22, lid 2, van de IUS-Verordening, antwoordde de gemachtigde:

« Vu la situation géographique de la Belgique, on a pensé logiquement aux Etats membres de l’UE limitrophes. Il n’était donc pas nécessaire de prévoir des OK avec des pays tiers. Avec le BREXIT, la donne peut en effet un peu changer. L’article 7, 15° pourrait être utilement utilisé en cas de besoin avec des pays tiers. »

Deze toelichting kan best worden opgenomen in de memorie van toelichting.

### Artikel 55

17. Gevraagd of in artikel 55 van het samenwerkingsakkoord het woord “huisdieren” niet moet worden vervangen door het woord “gezelschapsdieren” teneinde de bepaling in overeenstemming te brengen met artikel 31 van de IUS-Verordening, antwoordde de gemachtigde:

“Actuellement, au niveau juridique et au niveau régional, c’est toujours le terme générique ‘dieren’ qui est utilisé en néerlandais. Gezelschapsdieren et huisdieren sont rencontrés identiquement sur les sites internet officiels de la RF. De verordening gebruikt het woord ‘gezelschapsdieren’ dus enerzijds zou het logisch zijn om deze term over te nemen. Anderzijds klinkt het woord ‘huisdier’ veel ruimer dan ‘gezelschapsdier’, bijvoorbeeld, een schaap kan een huisdier zijn (of tuindier) maar is veel minder logisch aan te duiden als gezelschapsdier. Om die reden opteren we voor het behoud van het woord ‘huisdieren’”.

Er dient te worden opgemerkt dat artikel 31 van de IUS-Verordening een overgangsmaatregel betreft die een tijdelijke uitzondering vormt op de beperkingen van artikel 7, lid 1, van de IUS-Verordening. Als uitzonderingsmaatregel dient deze bepaling in beginsel dan ook beperkend te worden geïnterpreteerd. Bovendien geeft de gemachtigde zelf aan dat de term “huisdieren” ruimer is dan de term “gezelschapsdieren” waarvan sprake in artikel 31 van de IUS-Verordening. De stellers van het samenwerkingsakkoord dienen erop toe te zien dat de door hen gemaakte keuze in overeenstemming is met de van toepassing zijnde Europese regelgeving.

### Artikel 58

18. De gemachtigde verduidelijkte dat het samenwerkingsakkoord voor onbepaalde duur is gesloten (en niet voor een verlengbare periode van vijf jaar):

« Oui. Exact. Il y a cependant une évaluation cinq ans à partir de son entrée en vigueur. Si l’évaluation est positive, l’Ok de coopération continue de fonctionner. Si l’évaluation est négative ou s’il y a lieu de modifier certaines dispositions, le texte pourra être revu et remplacé par un autre accord. »

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

19. Het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp van decreet moeten aangevuld worden met de vermelding van de datum van het samenwerkingsakkoord, te weten 20 maart 2018.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME