



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.525/VR

van 15 juni 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘over de instemming met het samenwerkingsakkoord van xx/xx/xxxx tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot oprichting van het Centraal fietsregister’

Op 27 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over de instemming met het samenwerkingsakkoord van xx/xx/xxxx tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot oprichting van het Centraal fietsregister’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 6 juni 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 2023.

*

^(*) 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 26 april 2023 tussen de federale overheid, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot oprichting van het Centraal fietsregister’ (hierna: het akkoord).

Het akkoord voorziet in de oprichting van een databank voor rijwielen, het “Centraal fietsregister” genaamd (hierna: “het register”) (artikel 3 van het akkoord), bedoeld om rijwieldiefstal tegen te gaan (artikel 4 van het akkoord). De *backend* van het register wordt door de bevoegde federale overheid beheerd, en de *frontend* door de bevoegde gewestelijke overheden (artikelen 5 en 6 van het akkoord). De registratie van een rijwiel in het register vindt op vrijwillige basis plaats op de *frontend* die door de bevoegde gewestelijke overheid wordt opgericht (artikel 8 van het akkoord) en geeft aanleiding tot de afgifte van een op het geregistreerde rijwiel aan te brengen sticker (artikel 10 van het akkoord). Elk geregistreerd rijwiel krijgt een status (“niet-gestolen rijwiel”, “gestolen geacht rijwiel”, “gestolen rijwiel” en “niet meer actief in het systeem”), die vrij toegankelijk is via een scan van de QR-code op de sticker of door het identificatienummer van het rijwiel in te voeren op een website die door de bevoegde gewestelijke overheid is ontwikkeld (artikel 11 van het akkoord).

BEVOEGDHEID

3.1. Krachtens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kunnen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke 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 federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. 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.² Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden

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

² *Parl.St.* Senaat 1988, nr. 405-2, 47.

impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92*bis* voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben.³ In een dergelijk geval zouden de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten geschonden worden.

3.2. Uit artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit bijgevolg voort dat overheden slechts een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten als ze elk eigen bevoegdheden aanwenden. Die bijzondere wetsbepaling staat de federale overheid en de gewesten bijgevolg niet toe om een samenwerkingsakkoord te sluiten waarbij sommige partijen op geen enkele wijze bevoegd zijn voor de inhoud ervan.⁴ Een samenwerkingsakkoord mag tevens niet tot gevolg hebben dat een overheid wordt gemachtigd een beleid te financieren dat volledig buiten haar bevoegdheid valt.⁵

In dit geval rijst de vraag op grond van welke gewestelijke bevoegdheden kan worden verantwoord dat het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest partij zijn bij het akkoord tot instemming waarvan het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt.

3.3. In de aanhef van het akkoord wordt verwezen naar de bevoegdheid van de gewesten inzake, enerzijds, het leefmilieu en het waterbeleid⁶ en, anderzijds, de openbare werken en het vervoer.⁷

Gelet op de strekking van het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, valt dat akkoord echter niet onder de bevoegdheden die aan de gewesten zijn toegewezen inzake de wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), inzake het juridische stelsel van de landwegen (artikel 6, § 1, X, 2°*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) of inzake de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, § 1, XII, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Er wordt in het akkoord ook geen aangelegenheid geregeld die geacht kan worden tot de regeling van de bescherming van het leefmilieu te behoren (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Weliswaar heeft naar luid van artikel 4, 8°, van het akkoord het register als doelstelling of als finaliteit “de zachte mobiliteit en het gebruik van rijwielen [te] promoten”. Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat volgens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de doelstelling van een norm, uit zichzelf, niet vermag te

³ Zie GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3. Zie ook GwH 13 juli 2001, nr. 101/2001, B.3.4-B.3.5; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2; GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12.

⁴ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 55.

⁵ Vaste adviespraktijk van de Raad van State: zie o.m. adv.RvS 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 maart 2002 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1463/001, 10-11.

⁶ Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁷ Artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat.⁸ Bijgevolg kan de in artikel 4, 8°, van het akkoord vermelde doelstelling de bevoegdheid van de gewesten niet verantwoorden.

Nog los van de vraag op grond van welke bevoegdheid de gewestelijke overheden teruggevonden rijwielen beheren, geldt hetzelfde voor de in artikel 4, 9°, van het akkoord vermelde doelstelling of finaliteit.

3.4. De oprichting van een gegevensbank waarin rijwielen worden geregistreerd als instrument ter bestrijding van rijwioldiefstal, behoort in werkelijkheid exclusief tot de bevoegdheid van de federale overheid, in het kader van haar bevoegdheden inzake de algemene politie en inzake de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook inzake de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), en in het kader van haar residuaire bevoegdheden inzake het beleid aangaande de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, en inzake de organisatie van en het beleid betreffende de politie.

3.5. Er moet dan ook worden besloten dat in het akkoord enkel aangelegenheden worden geregeld die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Door het sluiten van een samenwerkingsakkoord met de gewesten over aangelegenheden waarvoor enkel de federale overheid bevoegd is, doet de federale overheid afstand van bevoegdheden die ze op eenzijdige wijze behoort te regelen.

Bijgevolg kan het voorontwerp geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

⁸ Zie reeds GwH 31 januari 1989, nr. 1/89, 8.B.4.