



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.943/VR
van 28 juni 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de
Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige
Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer
van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake
de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de
bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’

Op 6 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 13 maart 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc DETROUX, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, en Bernadette VIGNERON en Wim GEURTS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur, en Stéphane TELLIER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juni 2018.

*

^(*) 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 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt ertoe in te stemmen met het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

2. Het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 waarmee de instemming wordt beoogd¹, werd reeds op 26 januari 2018 bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

De handelswijze die erin bestaat een samenwerkingsakkoord in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken voordat de wetgevende instemmingsteksten zijn aangenomen en voordat de afdeling Wetgeving van de Raad van State over die teksten een advies heeft uitgebracht, doet moeilijkheden rijzen ten aanzien van de rechtszekerheid. De werkwijze schept immers verwarring over de rechtskracht van het samenwerkingsakkoord, dat enkel rechtsgevolgen kan krijgen op het ogenblik dat alle betrokken wetgevers ermee hebben ingestemd. Daarnaast zou het akkoord, ingeval het wordt gewijzigd, bijvoorbeeld om aan het advies van de Raad van State tegemoet te komen, opnieuw, in een gewijzigde versie, moeten worden bekendgemaakt, zodat bij de adressaten van het dispositief dat vervat is in de samenwerkingsakkoorden met dezelfde strekking, verwarring zou kunnen ontstaan over de juridische draagwijdte van de oorspronkelijk bekendgemaakte versie van het samenwerkingsakkoord.

Deze handelswijze, die op gespannen voet staat met een loyale eerbiediging van de prerogatieven van de betrokken wetgevers en van de Raad van State, afdeling Wetgeving, moet bijgevolg worden afgeraden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Algemene opmerking

3. Hoofdstuk 4 van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de “uitwisseling en [het] bewaren van de gegevens”.

Wat de uitwisseling en de centralisering van gegevens inzake de gezinsbijslagen betreft, moet rekening worden gehouden met artikel 94, § 1bis, vijfde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI). Deze bepaling luidt als volgt:

“De gemeenschappen en de Gemeenschappelijk Gemeenschapscommissie sluiten een samenwerkingsakkoord over de uitwisseling van gegevens of de centralisering ervan.

¹ In artikel 2 van het voorontwerp moet de datum van het samenwerkingsakkoord, zijnde 6 september 2017, worden toegevoegd.

In zoverre het samenwerkingsakkoord betrekking heeft op de periode vóór 1 januari 2020 is de federale overheid eveneens partij. Zolang dit samenwerkingsakkoord, niet afgesloten is, blijven de openbare instellingen bedoeld in het eerste lid instaan voor het administratief beheer van de uitwisseling en de centralisering van de gegevens.

In geval van toepassing van de derde zin van het vijfde lid, kan een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen welke overheidsinstelling het administratief beheer van de uitwisseling en de centralisering van gegevens verderzet.”

Uit artikel 13 van het samenwerkingsakkoord volgt dat het samenwerkingsakkoord in beginsel in werking treedt bij “de eerste overname”. De “overname” wordt in artikel 1, 11°, van het samenwerkingsakkoord gedefinieerd als “de overname van het beheer en van de betaling door de deeltentiteiten op de datum vastgelegd door hun notificaties krachtens de bepalingen van artikel 94 § 1bis, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, elk voor wat hem betreft”.

Uit de door hun respectieve parlementen aangenomen decreten, zijnde het decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’² en het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’, volgt dat de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap de uitoefening van hun bevoegdheid inzake gezinsbijslagen volledig zullen opnemen op 1 januari 2019.³

Hieruit volgt dat het samenwerkingsakkoord, en meer bepaald de bepalingen inzake de uitwisseling van gegevens, betrekking zullen hebben op een periode voorafgaand aan 1 januari 2020. Dit betekent hetzij dat de federale overheid betrokken moet worden bij het samenwerkingsakkoord, in overeenstemming met artikel 94, § 1bis, vijfde lid, BWHI, hetzij dat hoofdstuk 4 van het samenwerkingsakkoord uit het samenwerkingsakkoord moet worden weggelaten of dat de inwerkingtreding van dit hoofdstuk pas na 1 januari 2020 plaatsvindt.

Artikel 2, eerste lid

4. Artikel 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bevat “aanknopingsfactoren om te bepalen welke deeltentiteit bevoegd is inzake gezinsbijslagen”. Het bepaalt dat de aanknopingsfactoren de uitsluitend bevoegde deeltentiteit bepalen in de volgorde van de in het artikel opgenomen opsomming. De zes opgesomde aanknopingsfactoren zijn: “1. De wettelijke woonplaats van het kind; 2. De verblijfplaats van het kind; 3. De lokalisatie van de vestigingseenheid of, wanneer dat gegeven niet beschikbaar is, van de exploitatiezetel van de huidige werkgever of van de laatste werkgever van de sociaal verzekerde in België; 4. De wettelijke woonplaats of de laatste wettelijke woonplaats van de sociaal verzekerde in de entiteit; 5. De lokalisatie van het sociaal verzekeringsfonds waarbij de sociaal verzekerde is aangesloten als

² Aangenomen op 18 april 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/7.

³ Artikel 136 van het decreet van het Waalse Gewest van 8 februari 2018 ‘relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales’ machtigt de Regering om de datum van inwerkingtreding van de meeste bepalingen vast te leggen. Tot op heden heeft de Regering nog geen gebruik gemaakt van deze machtiging. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant heeft nog geen voorontwerp van ordonnantie ter zake aan de Raad van State, afdeling Wetgeving voorgelegd.

zelfstandige; 6. De lokalisatie van het bureau van de laatst gekende kinderbijslaginstelling die de gezinsbijslagen toekende”.

5. Bij het onderzoek van het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’⁴, van het voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘über die Familienleistungen’⁵ en van het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest’⁶, in respectievelijk de adviezen 62.258/1, 62.149/1 en 62.338/2, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, onder meer het personele en territoriale toepassingsgebied van de verschillende gezinsbijslagregelingen van de bevoegde deelgebieden onderzocht.

6. De Raad van State bracht in deze adviezen in herinnering dat de bevoegde deelgebieden enerzijds “het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hen uitgevaardigde regeling, naar hun inzicht, gelokaliseerd is binnen hun bevoegdheidsgebied” en anderzijds er daarbij toe gehouden zijn een aantal grondwettelijke, internationale en Europeesrechtelijke beginselen na te leven.

De Raad van State, afdeling Wetgeving wees er in dezelfde adviezen eveneens op dat de in de onderzochte voorontwerpen van decreet opgenomen territoriale afbakening gelezen moest worden in samenhang met een nog te sluiten samenwerkingsakkoord.⁷ Door het sluiten van een samenwerkingsakkoord moet meer bepaald worden vermeden dat kinderen die onder de toepassing van de Belgische sociale zekerheid vallen geen recht zouden hebben op gezinsbijslagen of dat kinderen zo’n recht zouden genieten in meer dan één deelgebied.⁸

Aldus verwijzen de decreten van de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap uitdrukkelijk naar het samenwerkingsakkoord dat de territoriale aanknopingsfactoren op eenvormige wijze voor de verschillende deelgebieden vastlegt.⁹

⁴ Adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp van Vlaams decreet ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl., 2017-18, nr. 1450/1.

⁵ Adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’, *Parl.St.* D.Parl., 2017-18, nr. 222/1.

⁶ Adv.RvS 62.338/2 van 13 december 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 8 februari 2018 ‘relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales’, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1.

⁷ Adv.RvS 62.258/1, randnrs. 13 en 14 (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 426-429), adv.RvS 62.149/1, randnrs. 11 en 12 (*Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 98-100).

⁸ Adv.RvS 62.338/2, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1, 74.

⁹ Zo bepaalt artikel 2 van het Vlaamse decreet dat het decreet van toepassing is “onder voorbehoud van de toepassing van de samenwerkingsakkoorden, vermeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bepalingen van het Unierecht, internationale verdragen en protocollen” en dat “[h]et samenwerkingsakkoord van [...] tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen (...) daarbij onder toepassing van artikel 23 van de Grondwet de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de gezinsbijslagen bepaalt overeenkomstig de aanknopingsfactoren in artikel 2 van het betrokken samenwerkingsakkoord”. Het decreet van de Duitstalige Gemeenschap bepaalt in artikel 3, 4^o, dat onder “4. Sozialversicherter” moet worden verstaan: “die Person, die in den

Het is het thans voor onderzoek voorliggende samenwerkingsakkoord waarnaar aldus, op uiteenlopende wijze, wordt verwezen in de verschillende decreten. Ook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zal, aangezien ze het samenwerkingsakkoord mee heeft ondertekend, bij het opstellen van een nieuwe regeling rekening moeten houden met dit samenwerkingsakkoord.

7.1. De in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalde aanknopingsfactoren om te bepalen welke deelentiteit bevoegd is inzake de gezinsbijslagen, kunnen in beginsel worden geacht in overeenstemming te zijn met de in de vermelde adviezen uiteengezette grondwettelijke en Europeesrechtelijke regels.

Zoals vastgesteld in de adviezen 62.258/1¹⁰, 62.149/1¹¹ en 62.338/2¹², moet het principiële criterium van de woonplaats van het kind, gekoppeld aan de subsidiaire toepassing van de aanknopingsfactoren aan de plaats van tewerkstelling van de sociaal verzekerde, in overeenstemming worden geacht met de grondwettelijke beginselen inzake territoriale aanknopingsfactoren.

Daarnaast geven de in het samenwerkingsakkoord geformuleerde aanknopingsfactoren als dusdanig weliswaar niet aan dat de deelgebieden in bepaalde gevallen niet instaan voor de gezinsbijslagen ten aanzien van kinderen op hun grondgebied waarop, op grond van de aanwijzingsregels van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels’, enkel het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte van toepassing is. De aanknopingsfactoren dienen evenwel om het bevoegde deelgebied aan te duiden, niet om concreet de rechten van de betrokken personen aan te duiden. Het staat aan de deelgebieden in kwestie ervoor te zorgen dat hun eigen gezinsbijslageregeling geen rechten toekent wanneer overeenkomstig verordening (EG) nr. 883/2004, het gezinsbijslagstelsel (of sociaal zekerheidsstelsel) van een andere lidstaat van toepassing is.¹³

7.2.1. Wel moet op de bijzondere hypothese worden gewezen die in de adviezen 62.258/1, 62.149/1 en 62.338/2 uitdrukkelijk werd onderzocht. Deze hypothese betreft de bijzondere situatie die het voorwerp uitmaakte van het arrest van het Hof van Justitie van 1 april 2008 met betrekking

persönlichen Anwendungsbereich einer europäischen Verordnung oder eines bilateralen Abkommens fällt, die auf die Familienleistungen anwendbar sind, und die aufgrund eines Zusammenarbeitsabkommens in die Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft fällt”. Ook het Waalse decreet van het Waalse Gewest bevat een verwijzing naar het samenwerkingsakkoord in de definitie van “sociaal verzekerde”: “Article 2, 4° assuré social: toute personne qui, en raison de sa situation socioprofessionnelle, relève du champ d’application d’un règlement CE, d’une directive européenne ou d’un accord bilatéral relatif à la sécurité sociale et qui, conformément aux articles 2 et 3 de l’accord de coopération du 6 septembre 2017 relatif aux facteurs de rattachement personnels est susceptible d’ouvrir un droit aux prestations familiales”.

¹⁰ Adv.RvS 62.258/1, randnr. 12.1 (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 423-424).

¹¹ Adv.RvS 62.149/1, randnr. 10.1 (*Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 97).

¹² Adv.RvS 62.338/2, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1, 72-74.

¹³ Adv.RvS 62.258/1, randnr. 12.2 (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 424-425), adv.RvS 62.149/1, randnr. 10.2 (*Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 97-98), adv.RvS 62.338/2, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1, 74-75.

tot de Vlaamse Zorgverzekering en het daarmee samenhangende arrest nr. 11/2009 van het Grondwettelijk Hof.¹⁴

De Raad van State bracht aldus de beginselen van deze rechtspraak in herinnering en wees erop, na zijn onderzoek waarin zowel de ontworpen decretale regelingen als de inhoud van het thans te onderzoeken samenwerkingsakkoord werden betrokken dat, gelet op het feit dat de gezinsbijslagen onder de toepassing vallen van verordening (EG) nr. 883/2004, lijkt te moeten worden aangenomen dat de door het Hof van Justitie toegepaste redenering ook geldt ten aanzien van de door de gemeenschappen uit te werken territoriale afbakening van hun gezinsbijslagenstelsel.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, wees er evenwel ook op dat niet zeker vaststaat dat de vermelde rechtspraak tot gevolg moet hebben dat elk deelgebied ook de situatie moet regelen van personen die, gebruik makend van hun Europeesrechtelijk recht op vrij verkeer, werken in dit deelgebied terwijl de kinderen hun woonplaats hebben in een ander deelgebied, indien de bevoegde overheid van dat andere deelgebied in de toekenning van de gezinsbijslagen voor deze kinderen voorziet. De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelde immers vast dat hij niet kan uitsluiten dat het Hof van Justitie en/of het Grondwettelijk Hof tot de conclusie zouden komen dat het stelsel van de gezinsbijslagen onderscheiden moet worden van het geval van de zorgverzekering. Het Hof zou met name kunnen vaststellen dat de gezinsbijslagen, ook gelet op de waarborg van artikel 23 van de Grondwet, in alle deelgebieden worden toegekend (zij het niet noodzakelijkerwijze op dezelfde wijze), zodat niet daadwerkelijk sprake kan zijn van een minder gunstige behandeling of van het verlies van socialezekerheidsvoordelen, wanneer een persoon onder een van de vier mogelijke gezinsbijslagstelsels ressorteert.¹⁵

7.2.2. Ook uit de toelichting verschaft door de gemachtigde blijkt dat de stellers van het voorontwerp van decreet ter instemming met het samenwerkingsakkoord van mening zijn dat in de “zorgverzekeringshypothese”, nl. het geval waarin een persoon die gebruik heeft gemaakt van zijn Europeesrechtelijk recht op vrij verkeer, tewerkgesteld is in het Nederlandse taalgebied, waarbij de wettelijke woonplaats van de kinderen zich in een ander taalgebied bevindt, het gezinsbijslagstelsel van het laatstgenoemde taalgebied van toepassing is. Wanneer bijvoorbeeld een Nederlandse werknemer tewerkgesteld is in het Nederlandse taalgebied, en samen met zijn kinderen zijn wettelijke woonplaats in het Franse taalgebied heeft, dan is het Waalse gezinsbijslagstelsel van toepassing. Hetzelfde geldt volgens de gemachtigde wanneer het gaat om een Belgische onderdaan die gebruikgemaakt heeft van zijn Europeesrechtelijk recht op vrij verkeer, die tewerkgesteld is in het Nederlandse taalgebied en de kinderen hun wettelijke woonplaats hebben in het Franse taalgebied. Deze situatie valt onder het toepassingsgebied van het Waalse gezinsbijslagstelsel. Omgekeerd geldt dat wanneer de wettelijke woonplaats van het kind zich in het Nederlandse taalgebied bevindt, ook al is de plaats van tewerkstelling van de Nederlandse werknemer in een ander taalgebied, de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is.

Voor nadere toelichting en voor de verantwoording van deze werkwijze, verwees de gemachtigde van de Vlaamse Regering naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van

¹⁴ HvJ 1 april 2008, C-212/06 en GwH 21 januari 2009, nr. 11/2009.

¹⁵ Adv.RvS 62.258/1, randnr 11.3.2. (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 423), adv.RvS 62.149/1, randnr 9.3.2 (*Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 96) en adv.RvS 62.338/2, *Parl.St.* W. Parl. 2017-18, nr. 989/1, 77.

Vlaams decreet ‘tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid’.¹⁶ Uit die memorie van toelichting blijkt dat de Vlaamse decreetgever van mening is dat

“[i]n tegenstelling tot bij de zorgverzekering (...) er in het kader van de gezinsbijslagen vier gelijkwaardige stelsels [zijn] die zullen ontstaan na de overdracht van de bevoegdheden. De Raad van State en het Grondwettelijk Hof garanderen immers vanuit de principes van *standstill* en het verbod op discriminatie dat de stelsels na deze overdracht geen achteruitgang betekenen voor de burger. De deelentiteiten kunnen dan ook de nodige aanwijsregels afspreken, die niet noodzakelijk moeten gebaseerd zijn op de aanwijsregels uit de verordening (EG) 883/2004”.¹⁷

Ook in de toelichting bij het decreet van de Duitstalige Gemeenschap staat dat te lezen:

“Hier ist festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der Entscheide nur in Flandern eine solche Pflegeversicherung angeboten wurde und man sich in Belgien sonst keinem gleichwertigen System anschließen konnte”.¹⁸

In de toelichting bij het Waalse decreet wordt erop gewezen dat

“[L]es ressortissants belges n’auront pas de contraintes par rapport à l’endroit où ils s’établiront en Belgique, le critère du domicile ou de la résidence étant bien utilisé dans toutes les entités fédérées. Quel que soit l’endroit où le Belge viendra s’établir en Belgique après avoir travaillé dans un autre État membre de l’UE, un droit aux allocations familiales sera ouvert pour ses enfants”.¹⁹

Er blijkt aldus dat de overheden die het samenwerkingsakkoord ondertekenden van mening zijn dat de in de vermelde adviezen beschreven beginselen van de rechtspraak inzake de zorgverzekering, niet hoeven te gelden bij het bepalen van de territoriale aanknopingsfactoren inzake gezinsbijslagen en de volgorde waarin deze moeten worden toegepast.²⁰

Het zal in laatste instantie aan het Hof van Justitie toekomen om te oordelen of deze werkwijze in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie.

Artikel 2, tweede lid

8. Artikel 2, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat wanneer wordt vastgesteld dat meerdere sociaal verzekerden voor de toepassing van de aanknopingsfactoren

¹⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1450/1, 31-32.

¹⁷ *Parl.St.* VI.Parl., 2017-18, nr. 1450/1, 32.

¹⁸ *Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, 14, voetnoot 5.

¹⁹ *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1, 19.

²⁰ In dit verband kan er ook op gewezen worden dat, voor de gezinsbijslagen, in tegenstelling tot wat voor de zorgverzekering het geval is, de verordening (EG) nr. 883/2004 uitdrukkelijk de hypothese behandelt waarin de wetgeving van een lidstaat het recht op gezinsuitkeringen baseert op de woonplaats (van de kinderen), en dat in die hypothese het recht op gezinsuitkeringen kan verschillen al naargelang de woonplaats van het kind (zie artikel 68, lid 1, a) en b), iii) en lid 2, derde zin).

bedoeld in artikel 2, eerste lid, 3° tot 5°, onder de toepassing van dezelfde aanknopingsfactor vallen, de uitsluitende bevoegdheid van een deelentiteit wordt bepaald “door de oudste onder hen”.

De bevoegde deelgebieden kunnen “het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hen uitgevaardigde regeling, naar hun inzicht, gelokaliseerd is binnen hun bevoegdheidsgebied”. De gekozen criteria zijn onderworpen aan de controle van het Grondwettelijk Hof, dat tot opdracht heeft erover te waken dat de deelgebieden noch hun materiële, noch hun territoriale bevoegdheid overschrijden.

Dit houdt in de eerste plaats in dat de gemeenschapsdecreten in overeenstemming moeten zijn met het stelsel van exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling die de Grondwet tot stand heeft gebracht. Volgens het Grondwettelijk Hof veronderstelt “een zodanig stelsel (...) dat het onderwerp van iedere regeling welke een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld”.

Daarnaast moet de beoordeling van de grondwettigheid van de territoriale bevoegdheidsafbakening gebeuren vanuit de bepalingen die de materiële bevoegdheid toewijzen en die de elementen bevatten op grond waarvan de geldigheid van die criteria kan worden beoordeeld. Een inzicht in het onderwerp, de aard en eventueel het doel van de toegewezen materiële bevoegdheid is vereist om een gepast oordeel te vormen over de lokalisatie van het onderwerp.²¹

De leeftijd van de sociaal verzekerden kan niet als een relevant criterium worden beschouwd in het licht van het onderwerp, de aard en het doel van de regeling van de gezinsbijslagen. Het samenwerkingsakkoord moet bijgevolg gebruikmaken van een criterium dat nauwer aansluit bij het onderwerp, de aard en het doel van de gezinsbijslagen, en in het bijzonder rekening houden met het belang van het kind dat op grond van artikel 22*bis* van de Grondwet en artikel 3, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, de eerste overweging moet zijn.²²

Artikel 3

9. Uit de toelichting hierover verschaft door de gemachtigde blijkt dat artikel 3, eerste lid, ertoe strekt om, zoals thans het geval is in artikel 51, § 3, van de Algemene Kinderbijslagwet, in overeenstemming met artikel 1, i, 1, i), van de verordening nr. 883/2004, aan te duiden wie als “gezinslid” wordt verstaan voor de toepassing van de verordening.

²¹ Zie de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: GwH 30 januari 1986, nr. 9/86, B.5.1; GwH 30 januari 1986, nr. 10/86, B.8; GwH 26 maart 1986, nr. 17/86, 3.B.7.c; GwH 11 december 1996, nr. 72/96, B.7.1; GwH 17 mei 2000, nr. 56/2000, B.3; GwH 19 april 2006, nr. 51/2006, B.9.1.

²² Vgl. met artikel 68, lid 1, b), i), van de verordening (EG) nr. 883/2004. Dit artikel bepaalt dat, indien gedurende hetzelfde tijdvak en voor dezelfde gezinsleden in uitkeringen is voorzien op grond van de wetgeving van meer dan een lidstaat, en indien het gaat om rechten die verkregen zijn op grond van werkzaamheden, al dan niet in loondienst, de volgorde van prioriteit wordt vastgesteld op basis van het criterium van “het hoogste bedrag aan uitkeringen waarin de betrokken wetgevingen voorzien”.

De tekst van artikel 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord brengt deze bedoeling evenwel niet duidelijk tot uiting. Het verdient dan ook aanbeveling minstens in de toelichting bij het ontwerp van instemmingsdecreet een verduidelijking in deze zin op te nemen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre VANDERNOOT