

KONINKRIJK BELGIE.  
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 16 november 1990 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met Afzonderlijk Beheer", heeft op 20 november 1990 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van dit advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te beperken tot het maken van de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Het komt de afdeling wetgeving niet toe zich een tweede maal over een zelfde ontwerp uit te spreken, daar zij door de eerste advisering de haar bij de wet toegekende bevoegdheid heeft uitgeput.

Men zou er dus kunnen van uitgaan dat, aangezien de afdeling wetgeving op 29 mei 1990 het advies L. 19.944/8 heeft uitgebracht over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot de indiening bij de Vlaamse Raad van het ontwerp waarover thans om advies wordt verzocht, de huidige adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

De Voorzitter van de Vlaamse Raad wijst er in zijn brief echter terecht op dat het ontwerp dat bij de Vlaamse Raad werd ingediend "een ander ontwerp is dan het voorontwerp waarover de Raad van State advies heeft verstrekt".

Het voornoemde voorontwerp beoogde immers de oprichting van een begrotingsfonds in de zin van artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, zoals die bepaling gewijzigd werd bij de wet van 28 juni 1989 (1), terwijl het

---

(1)Advies R.v.St., L. 19.944/8 (St. Vl. R., 408 (1990-1991), nr. 1, p. 16) en artikel 7, § 2, van het voorontwerp (zelfde stuk, p. 9).

uiteindelijk bij de Vlaamse Raad ingediende ontwerp, blijkens zijn artikel 2, de oprichting tot doel heeft van "een gewestdienst met afzonderlijk beheer als bedoeld in artikel 65 van de voornoemde wet van 28 juni 1963".

Door die verandering van de basisoptie werd het oorspronkelijke voorontwerp zo fundamenteel aangetast, dat het eigenlijk om een nieuw ontwerp gaat.

Het voorontwerp beoogde, zoals reeds gezegd, de oprichting van een begrotingsfonds in de zin van artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963 en de Raad van State heeft dat voorontwerp ook in die optiek onderzocht.

De kritiek welke de Raad van State in zijn advies L. 19.944/8 in dit verband heeft uitgebracht, betrof - in tegenstelling met wat in de huidige adviesaanvraag wordt gesteld - niet de principiële mogelijkheid om een dergelijk fonds op te richten, doch enkel de onmogelijkheid om dat fonds in een bepaalde mate te stijven met kredieten van de algemene uitgavenbegroting van het Gewest (2).

Wanneer de Vlaamse Executieve derhalve beslist heeft haar oorspronkelijk voorontwerp om te werken tot een ontwerp waarbij niet meer een begrotingsfonds in de zin van artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963 wordt opgericht maar wel een gewestdienst met afzonderlijk beheer in de zin van artikel 65 van de wet van 28 juni 1963, betreft het dus niet een loutere aanpassing van het oorspronkelijk ontwerp

---

(2)St. Vl. R., 408, (1990-1991), nr. 1, p. 17, laatste opmerking bij artikel 2.

rekening gehouden met de door de Raad van State geformuleerde opmerkingen, maar een nieuw ontwerp dat de Vlaamse Executieve - haar vrijheid van beleidskeuze daargelaten - opnieuw aan de afdeling wetgeving voor advies had dienen voor te leggen.

Hiermee is meteen aangetoond dat de Voorzitter van de Vlaamse Raad ongetwijfeld gerechtigd is de Raad van State om advies te verzoeken over het in dergelijke omstandigheden bij de Vlaamse Raad ingediende ontwerp.

#### ONDERZOEK TEN GRONDE.

1. Zoals reeds gezegd, beoogt het ontwerp, in zijn huidige versie, de oprichting van een "gewestdienst met afzonderlijk beheer" zoals bedoeld in artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

Met betrekking tot de mogelijkheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten om dergelijke diensten op te richten, heeft de Raad van State in zijn advies L. 20.359/1/8 van 8 en 12 november 1990 over een ontwerp van decreet "houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap" de volgende opmerkingen geformuleerd :

"Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn tot de inwerking-treding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, van die wet - dit is de wet waarbij onder meer de algemene bepalingen zullen worden vastgesteld die van toepassing zijn op de begroting en de boekhouding van de Gemeenschappen

.../...

en de Gewesten - de vigerende bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

Een beletsel voor de Gemeenschappen en de Gewesten om diensten met afzonderlijk beheer in de zin van artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 op te richten, vormt echter het feit dat het genoemde artikel 65 nog niet in werking is gesteld.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ook de Staat zich niet houdt aan het voornoemde principiële verbod, aangezien hij overgegaan is tot de oprichting van een aantal nationale diensten met afzonderlijk beheer, en dit niettegenstaande, zoals reeds gezegd, artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 nog steeds niet in werking is gesteld en bovendien een correcte toepassing van die wetsbepaling niet mogelijk zal zijn zolang de uitvoeringsmaatregelen waarin zij voorziet niet zullen zijn getroffen" (3).

---

(3) Met betrekking tot de stelling dat de Gemeenschappen en de Gewesten geen diensten met afzonderlijk beheer kunnen oprichten zolang artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 niet in werking is gesteld, werd in een eerste voetnoot bij deze passus verwezen naar twee vroegere adviezen van de Raad van State waarin dezelfde stelling werd gehuldigd, nl. advies L. 20.281/8 van 12 oktober 1990 (St. Vl. R., 395 (1989-1990), nr. 2) en advies L. 20.007/9 van 15 oktober 1990.

In een andere voetnoot bij dezelfde passus werden als voorbeelden van beslissingen waarbij Staatsdiensten met afzonderlijk beheer werden opgericht, vermeld : het koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 tot oprichting van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat die ressorteren onder de beide Ministers van Onderwijs of onder de Minister(s), aangewezen in een bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer en het koninklijk besluit nr. 544 van 31 maart 1987 waarbij de Nationale Dienst voor Congressen opgericht wordt als Staatsdienst met afzonderlijk beheer.

.../...

Daaraan zou nog het volgende kunnen worden toegevoegd.

Uit het feit dat de Staat in individuele gevallen afgeweken is van een algemene regel die hij zichzelf heeft gesteld, kan niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten worden besloten. Individuele toepassingen van een niet als dusdanig in werking gestelde algemene regel, kunnen immers niet gelden als een impliciete inwerkingstelling van die regel.

Het enige verweer waarover het Gewest ten aanzien van het inconsequent optreden van de Staat ter zake beschikt, is de mogelijkheid die artikel 32, § 3, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de wet van 16 juni 1989, aan de Vlaamse Executieve biedt om de aangelegenheid aan het bij artikel 31 van dezelfde wet ingestelde Overlegcomité voor te leggen.

2. Zoals hiervoren reeds werd aangestipt, zou juridisch evenwel niets de Vlaamse Raad beletten om de oorspronkelijke bedoeling van de Vlaamse Executieve tot de hare te maken en het ontworpen fonds op te richten als een begrotingsfonds in de zin van artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963.

Voor het geval dat de Vlaamse Raad op die suggestie zou ingaan, kan worden verwezen naar het reeds eerder genoemde advies L. 19.944/8 dat de Raad van State over het oorspronkelijke voorontwerp heeft uitgebracht.

.../...

Met een aantal van de in dat advies gemaakte opmerkingen werd overigens in het bij de Vlaamse Raad ingediende ontwerp rekening gehouden.

De belangrijkste kritiek die de Raad van State ten aanzien van het voorontwerp heeft geformuleerd, blijft echter bestaan - altijd in de veronderstelling wel te verstaan, dat het te creëren fonds zou worden opgericht als een begrotingsfonds in de zin van artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963 - nl. dat de mogelijkheid om het fonds te spijzen met middelen uit de algemene uitgavenbegroting (artikel 3, 6E, van het ontwerp) zou moeten worden geschrapt. Altijd in dezelfde optiek dient met betrekking tot artikel 4 van het thans voorgelegde ontwerp de kritiek te worden herhaald die in het advies L. 19.944/8 werd geformuleerd ten aanzien van artikel 5 van het voorontwerp waarop dat advies betrekking had.

Indien het ontworpen fonds zou worden opgericht als een begrotingsfonds in de zin van artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963, zouden tenslotte ook nog sommige bepalingen van het ontwerp hetzij een aanpassing behoeven (artikel 2, tweede volzin), hetzij wegens hun overbodigheid moeten worden geschrapt (artikelen 2, derde en vierde volzin, 5 en 9).

In artikel 3 ware het dan correcter te schrijven "De middelen toegewezen aan het fonds zijn :", gelet op het feit dat een begrotingsfonds geen eigen begroting heeft.

3. De Raad van State wil er ten slotte ook nog de aandacht op vestigen, dat in het voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse

.../...

Gemeenschap", waarover hij het reeds vermelde advies L. 20.359/1/8 heeft uitgebracht, een bepaling voorkwam waarbij eveneens in de oprichting wordt voorzien van een "Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud" als dienst met afzonderlijk beheer. Dit zou op zijn minst een overlapping met het thans voorgelegde ontwerp vormen, en zelfs tot een contradictie leiden indien het ontwerp waarop dit advies betrekking heeft in die zin zou worden omgewerkt dat het genoemde fonds als een begrotingsfonds zoals bedoeld in artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963 zou worden ingericht.

-----

.../...

De kamer was samengesteld uit

|         |                     |                  |
|---------|---------------------|------------------|
| de Heer | : J. NIMMEGEERS,    | kamervoorzitter, |
| Mevrouw | : S. VANDERHAEGEN,  | staatsraden,     |
| de Heer | : J. DE BRABANDERE, |                  |
| Mevrouw | : F. LIEVENS,       | griffier.        |

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.