

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 21 april 1994 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994", heeft op 26 april 1994 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Het spoedeisend karakter wordt verantwoord doordat de Vlaamse regering dit voorontwerp van decreet dient in te dienen bij de Vlaamse Raad vóór 30 april 1994".

*

* *

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

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde uittreksel uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 20 april 1994 blijkt dat het voorontwerp van decreet gelijktijdig voor "hoogdringend" advies is toegestuurd aan de Raad van State, aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad).

.../...

Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van de verstrekte adviezen, eventueel hun teksten aan te passen.

De in casu gevolgde werkwijze is kennelijk strijdig met de ratio legis van het voornoemde artikel 3, § 1.

Zoals bij analoge adviesaanvragen over voorontwerpen van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting (1), aanvaardt de Raad van State - uitzonderlijk - dat in het onderhavige geval van verantwoorde spoed van de hiervoren vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijk voorbehoud evenwel dat, indien de raadpleging van de SERV of de MINA-raad aanleiding zou geven tot wijziging van de voorgelegde tekst, de gewijzigde bepalingen van het ontwerp voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State behoren te worden voorgelegd.

(1) Zie het advies L. 22.820/8 van 12 oktober 1993 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994" (St. Vl. R., 415 (1993-1994) - nr. 1, p. 109).

2. De in het ontwerp opgenomen bepalingen hebben weliswaar in hoofdzaak betrekking op gewestelijke aangelegenheden, doch sommige ervan betreffen ook gemeenschapsaangelegenheden.

Het kan volstaan in dat verband te verwijzen naar eerdere adviezen waarin de Raad van State heeft opgemerkt dat uit de combinatie van de artikelen 36 en 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet worden afgeleid dat in één enkel ontwerp niet tegelijk bepalingen inzake gemeenschapsaangelegenheden en inzake gewestaangelegenheden mogen worden opgenomen (zie onder meer het advies L. 15.822/1 in verband met een voorontwerp van decreet betreffende de Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, St. Vl. R., 244 (1983-1984), nr. 1, p. 8 en volgende).

3. Wellicht mede wegens de moeilijkheid die hiervoren sub 2 is gesignaleerd, is in het ontwerp niet voldaan aan het vereiste van artikel 19, § 1, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens welke bepaling de decreten van de Vlaamse Raad moeten vermelden of zij aangelegenheden regelen bedoeld in artikel 59bis of in artikel 107quater van de Grondwet.

De "ratio legis" van die bijzondere wetsbepaling is dat in ontwerpen of voorstellen van decreet die aan de Vlaamse Raad worden voorgelegd - en die, overeenkomstig artikel 59bis, § 1, tweede lid, van de Grondwet (artikel 137, eerste volzin, van de gecoördineerde Grondwet van

.../...

17 februari 1994), betrekking kunnen hebben zowel op gemeenschapsmateries als op gewestmateries - eensdeels, moet worden gepreciseerd wat het toepassingsgebied van de ontworpen of voorgestelde regeling is en, anderdeels, moet worden aangegeven welke leden van de Vlaamse Raad, overeenkomstig artikel 50, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, mogen deelnemen aan de stemming over die ontwerpen of voorstellen.

De bepalingen die voorheen waren gegroepeerd in het voornoemde artikel 59bis, zijn in de gecoördineerde Grondwet opgenomen in de artikelen 115, § 1, eerste lid, 116, § 1, 121, § 1, eerste lid, 127, 128, 129, 131, 132, 135, 137, 141 en 175; de bepalingen van artikel 107quater zijn opgenomen in de artikelen 3, 39 en 116, § 1, van de gecoördineerde Grondwet.

Van al de opgesomde bepalingen van de gecoördineerde Grondwet zijn, voor de toepassing van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alleen de artikelen van belang waarin hetzij de gewestaangelegenheden, hetzij de gemeenschapsaangelegenheden worden aangewezen waarvan de regeling aan de Vlaamse Raad is opgedragen. Dat zijn, wat de gemeenschapsaangelegenheden betreft, de artikelen 127 (culturele aangelegenheden en onderwijs), 128 (persoonsgebonden aangelegenheden) en 129 (gebruik van de talen) en, wat de gewestaangelegenheden betreft, artikel 39.

Ter inachtneming van het voorschrift van dat artikel 19, § 1, tweede lid, zal dus voortaan, naargelang

.../...

van het geval, moeten worden verwezen naar een van de artikelen 39, 127, 128 of 129 van de Grondwet. Een alternatieve oplossing - die weliswaar minder nauw aansluit bij de letter, maar daarentegen volkomen in overeenstemming is met de geest van artikel 19, § 1, tweede lid - zou er kunnen in bestaan in de decreten van de Vlaamse Raad voortaan alleen te vermelden dat ze hetzij "een gemeenschapsaangelegenheid", hetzij "een gewestaangelegenheid" regelen.

4. Zoals blijkt uit de bijzondere opmerkingen die hierna worden gemaakt, is het ontwerp met opvallend weinig zorg opgesteld en werd bij de redactie ervan weinig of geen rekening gehouden met inzonderheid de voorschriften van de formele legistiek.

De stellers van het ontwerp zullen de tekst ervan op dat vlak grondig moeten herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

HOOFDSTUK I. - Economie.

Artikel 1.

1. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting wordt met dit artikel beoogd tegemoet te komen aan een opmerking van het Rekenhof luidens welke de ontvangsten en de uitgaven die geboekt worden op de subrekening "Rollend Fonds - courante verrichtingen" van de Gewestelijke Investerings-

.../...

maatschappij voor Vlaanderen (GIMV) voor het vervullen van de opdracht bedoeld in artikel 5, § 3, van de gecoördineerde statuten van de GIMV, "decretaal dienen geregeld te worden".

De ontworpen bepaling komt erop neer dat de bedoelde ontvangsten zullen worden ingeschreven in de middelenbegroting van het Vlaamse Gewest en zullen worden "geaffecteerd aan het variabel krediet voor courante uitgaven" die door de GIMV worden verricht in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest.

2. Luidens artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, kan slechts worden afgeweken van het in artikel 3 van die gecoördineerde wetten gevestigde beginsel van de niet-affectatie van ontvangsten door bij "organieke" wet een begrotingsfonds op te richten en in die wet sommige op de rijksmiddelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen voor uitgaven waarvan zij het voorwerp vaststelt.

Het aangehaalde voorschrift van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit is, luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, "van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Luidens het voornoemde artikel 45 kunnen als inkomsten van een begrotingsfonds alleen worden aangewezen "sommige op de (rijks)middelenbegroting aangerekende

.../...

ontvangsten". Paragraaf 2 van datzelfde artikel 19 bepaalt dat, in de algemene uitgavenbegroting, de kredieten van de begrotingsfondsen veranderen "in functie van de overeenstemmende posten van de (op de) (1) (rijks)middelenbegroting aangerekende ontvangsten".

Uit de aangehaalde bepalingen en uit de ratio legis ervan blijkt te moeten worden afgeleid, niet alleen dat de aan een begrotingsfonds toegewezen ontvangsten - omdat ze onder een uitzonderingsregeling vallen - nauwkeurig en in strikte bewoordingen moeten worden omschreven, maar bovendien dat de aanwijzing van die ontvangsten moet gebeuren, zoal niet met vermelding van de overeenstemmende posten van de middelenbegroting, dan toch derwijze dat duidelijk kan worden uitgemaakt welke de met die ontvangsten overeenstemmende posten van de middelenbegroting zijn.

Ook wat de uitgaven betreft die op een begrotingsfonds kunnen worden aangerekend, is een analoge nauwkeurige omschrijving vereist : het meervermelde artikel 45 bepaalt immers dat de organieke regeling waarbij het begrotingsfonds wordt opgericht "het voorwerp vaststelt" van die uitgaven.

De conclusie uit het vorenstaande blijkt dan ook te moeten zijn dat, om het door de stellers van het ontwerp beoogde doel te bereiken - de affectatie van bepaalde ontvangsten aan bepaalde uitgaven -, bij "organiek" decreet

(1) Vergelijk met de Franse tekst van paragraaf 2 : "les crédits afférents aux fonds budgétaires varient en fonction des recettes imputées aux postes correspondants du budget des Voies et Moyens".

een begrotingsfonds moet worden opgericht en dat in die decretale regeling met de vereiste precisie de ontvangsten en de uitgaven van dat fonds moeten worden omschreven.

De ontworpen bepaling behoort derhalve grondig te worden omgewerkt.

Artikel 2.

1. Dit artikel strekt ertoe, met betrekking tot de "E.O.G.F.L.-ontvangsten" (1), een gelijkaardige afwijking van het niet-affectatiebeginsel in te voeren als die waarin artikel 1 van het ontwerp beoogt te voorzien, wat de ontvangsten op de subrekening "Rollend Fonds - courante verrichtingen" van de GIMV betreft.

Er kan derhalve in hoofddorde worden verwezen naar de opmerking die daaromtrent bij artikel 1 werd gemaakt.

2. Voor zover in de vast te stellen "organieke" regeling moet worden verwezen naar de richtlijn 72/161/EEG (niet : E.E.G.-richtlijn 161/-72), dient, in subsidiaire orde, te worden opgemerkt dat die richtlijn met haar volledig opschrift moet worden vermeld en dat de woorden "en latere verordeningen" - in de mate dat daarmee bedoeld wordt

(1) Lees : "ontvangsten van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw".

op de wijzigingen welke in die richtlijn zijn aangebracht - moeten worden weggelaten.

Men schrijve dus : "... kosten in landbouwscholing als bedoeld (niet : zoals voorzien) in de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 april 1972 betreffende de sociaal-economische voorlichting en de scholing van de personen die in de landbouw werkzaam zijn (72/161/EEG) ...".

Artikel 3.

Dit artikel strekt ertoe de tweede volzin (1) op te heffen van artikel 3, § 1, van het decreet van 14 juli 1993 (niet : 7 juli 1993) tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning.

Het artikel kan dan ook eenvoudiger en duidelijker als volgt worden geredigeerd :

"Art. 3. In artikel 3, § 1, van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning wordt de tweede volzin opgeheven".

(1) Niet : "(de bepaling) in fine (van dat artikel 3, § 1) ... waarbij de grindheffingen in de middelenbegroting van het Vlaamse Gewest onder artikel 06.22.03 worden ingeschreven".

HOOFDSTUK II. - Milieu en Investeringsfonds.

Afdeling 1. - Afvalwaterheffing.

Artikel 4.

1. Artikel 4 van het ontwerp beoogt een aantal paragrafen toe te voegen aan artikel 35quinquies decies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

Genoemd artikel 35quinquies decies bepaalt thans in zijn paragraaf 1 dat de persoon op wiens naam de heffing op de waterverontreiniging is ingekohierd, tegen deze heffing, evenals tegen de eventueel opgelegde administratieve geldboete, een bezwaarschrift kan indienen bij de ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij, daartoe aangewezen door de Vlaamse regering. In het bezwaarschrift kan tevens om uitstel of spreading van betaling van de heffing en vrijstelling of vermindering van de eventueel opgelegde administratieve geldboete worden verzocht.

De bepalingen welke artikel 4 van het ontwerp beoogt toe te voegen aan artikel 35quinquies decies, houden inzonderheid in dat tegen de beslissing van de ambtenaar van de Maatschappij een voorziening ingesteld kan worden bij het hof van beroep van het gebied waarin de zetel van de Maatschappij gevestigd is, en dat tegen het arrest van het hof van beroep een voorziening in cassatie ingesteld kan worden bij het Hof van Cassatie. Bovendien bevat artikel 4

.../...

allerlei bepalingen in verband met de rechtspleging voor het hof van beroep respectievelijk het Hof van Cassatie.

2. Alvorens op de bepalingen van het ontwerp in te gaan, lijkt het nuttig eraan te herinneren dat de in de wet van 26 maart 1971 bedoelde heffingen als belastingen beschouwd moeten worden. Artikel 2 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid rekent belastingen op onder meer de materie water trouwens tot de aan de Gewesten voorbehouden belastingen.

Het in artikel 35quinquies decies bedoelde bezwaar bij een ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij dient verder beschouwd te worden als een administratief beroep. In dit opzicht stemt dat bezwaar niet overeen met het beroep dat, inzake inkomstenbelastingen, openstaat bij de directeur der belastingen (artikelen 366 en volgende van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992) : de directeur doet immers uitspraak als rechterlijke instantie.

3. Zoals uit de memorie van toelichting bij het voorgelegde ontwerp blijkt, is het thans voor de bezwaar-indieners niet duidelijk bij welk rechtscollege een beroep tegen de beslissing van de ambtenaar van de Maatschappij ingesteld kan worden. Nu ook bij de afdeling administratie van de Raad van State zulke beroepen aanhangig gemaakt zijn, en die afdeling zich dus over haar bevoegdheid zal moeten

.../...

uitspreken, acht de afdeling wetgeving het niet gepast om zich in de kwestie van de bevoegde rechter te mengen.

In het kader van dit advies is het voldoende vast te stellen dat uit artikel 146 van de Grondwet volgt dat de regeling van jurisdictionele beroepen tegen handelingen van bestuurlijke overheden een aan de federale wetgever voorbehouden materie is. Met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 19, § 1, eerste lid, van die wet, kunnen decreten bepalingen met betrekking tot een zodanige materie bevatten, "voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van (de) bevoegdheid (van de Raden)". Volgens het Arbitragehof is een beroep op artikel 10 slechts toelaatbaar onder de dubbele voorwaarde dat de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is (zie onder meer de arresten nr. 7/85 van 20 december 1985; nr. 66/88 van 30 juni 1988; en nr. 67/88 van 9 november 1988).

Opdat de Vlaamse Raad bevoegd zou zijn om artikel 4 van het ontwerp aan te nemen, dient dus voldaan te zijn aan het noodzakelijkheidsvereiste als bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet.

4. De ontworpen bepaling voert in de eerste plaats een verjaringstermijn in voor het instellen van het beroep (artikel 35quinquies decies, § 3, vierde lid). Er kan

.../...

geredelijk aangenomen worden dat een behoorlijke uitoefening van het beleid inzake de heffingen op de waterverontreiniging vereist dat een zodanige termijn bepaald wordt.

Vanzelfsprekend is eveneens vereist dat bepaald wordt bij welke rechterlijke instantie dat beroep ingesteld kan worden. Het ongewijzigde artikel 35quinquies decies, § 2, van de wet van 26 maart 1971 bepaalt trouwens dat de beslissing van de ambtenaar van de Maatschappij de wijze moet vermelden waarop tegen die beslissing in rechte opgekomen kan worden : die vermelding dient in de eerste plaats de bevoegde rechter aan te wijzen. Het ontwerp van decreet bepaalt thans uitdrukkelijk dat het hof van beroep bevoegd is (artikel 35quinquies decies, § 3, eerste lid).

In zoverre reeds uit de toepassing van het federaal recht met zekerheid afgeleid kan worden binnen welke termijn en bij welke rechter het beroep ingesteld kan worden, is het twijfelachtig of de Vlaamse Raad uit artikel 10 van de bijzondere wet de bevoegdheid zou putten om van die regeling af te wijken. Met betrekking tot de voorliggende bepaling is het echter juist kenmerkend, blijkens de tot dusver ingediende beroepen, dat die zekerheid er niet is.

De Raad van State meent zich te moeten aansluiten bij de opvatting van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, volgens welke een toestand van rechtsonzekerheid, onder meer in verband met de berekening van de termijn voor het instellen van een beroep, de effectiviteit van het recht van toegang tot de rechter kan aantasten (E.H.R.M., 16 december 1992, de Geouffre de la Pradelle, "Publ. Cour,

.../...

reeks A, vol. 253-B, pp. 42-43, §§ 33-35). Uit dit gegeven kan wellicht afgeleid worden, onder voorbehoud van een andersluidende beoordeling van het Arbitragehof, dat de decreetgever gerechtigd is te oordelen dat het noodzakelijk is, voor een behoorlijke uitoefening van het beleid van het Gewest op het betrokken domein, om de verjaringstermijn te bepalen en de materieel bevoegde rechter aan te wijzen.

5. Het ontwerp gaat echter verder.

Het bepaalt dat de bevoegde rechter die is van het gebied (lees : rechtsgebied) waarin de zetel van de Maatschappij gevestigd is (artikel 35quinquies decies, § 3, eerste lid) (1). Nochtans bevat artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek een uitdrukkelijke bepaling in verband met de territoriale bevoegdheid inzake belastingen. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom het "noodzakelijk" zou zijn om van die laatste bepaling af te wijken.

Verder bevatten de ontworpen paragrafen 3 tot 6 van artikel 35quinquies decies een ganse reeks bepalingen van procedurerecht. De meeste van die bepalingen wijken af van de procedure van gemeen recht, zoals die onder meer voor de hoven van beroep van toepassing is (zie aldus, onder meer, de bepalingen in verband met de gedinginleidende akte, het mandaat "ad litem", de neerlegging van het administratief dossier, de termijn voor de neerlegging van nieuwe stukken,

(1) Uit de combinatie van de bepalingen in verband met de materiële bevoegdheid en de territoriale bevoegdheid volgt dat het gaat om het Hof van Beroep te Gent.

de indiening van een wederantwoord, de gevolgen van het verstek). De ontworpen paragraaf 7 van artikel 35quinquies decies bevat ook bepalingen met betrekking tot de cassatieprocedure, die eveneens afwijken van het gemeen recht.

Het is de Raad van State in het geheel niet duidelijk waarom het "noodzakelijk" zou zijn om af te wijken van de regeling die, volgens de federale wet, in beginsel van toepassing is op de rechtspleging voor het hof van beroep en het Hof van Cassatie. Naar het oordeel van de Raad volstaat het niet ter zake aan te voeren dat de in het ontwerp beschreven regeling die is welke, in verband met de beroepen tegen een beslissing van de directeur der belastingen, voorgeschreven is bij de artikelen 377 tot 391 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992. Die regeling is immers, volgens de federale wetgever, beschouwd als een uitzonderlijke regeling, die niet eens gemeen is voor alle procedures inzake (federaal) belastingsrecht.

Door de territoriale bevoegdheid en de regels van rechtspleging te bepalen, lijkt de Vlaamse Raad zich te begeven op het terrein van het gerechtelijk beleid. Het staat echter aan de federale wetgever om te bepalen welke instantie het best geschikt is om, met toepassing van door de wetgever uitgewerkte procedureregels, geschillen te beslechten. Als niet aangetoond kan worden dat het voor de uitoefening van het beleid inzake de heffingen "noodzakelijk" is dat de Vlaamse Raad op dit punt eigen regels aanneemt, dient tot de onbevoegdheid van de decreetgever besloten te worden.

.../...

6. Ten slotte bevat het ontworpen artikel 35quinquies decies, § 3, derde lid, een bepaling in verband met de taal van de gedinginleidende akte. De regeling van het taalgebruik in gerechtszaken is evenwel, volgens artikel 30 van de Grondwet, eveneens een aan de federale wetgever voorbehouden materie.

De Raad van State ziet in het geheel niet de noodzaak voor de decreetgever om, op het in artikel 4 van het ontwerp bestreken terrein, in een afzonderlijke regeling te voorzien. De Vlaamse Raad lijkt dus niet bevoegd te zijn om de desbetreffende bepaling aan te nemen.

7. Indien, overeenkomstig de vorenstaande opmerkingen, in artikel 4 nog enkel de termijn voor het instellen van het beroep en de bevoegdheid "ratione materiae" van de rechterlijke instantie geregeld zouden worden, zou de in het ontwerp bepaalde termijn van veertig dagen (artikel 35quinquies decies, § 3, derde lid) vervangen kunnen worden door een in maanden uitgedrukte termijn. Zulke termijn leidt tot minder vergissingen bij de berekening ervan; bovendien is een termijn van veertig dagen buiten het Wetboek van de Inkomstenbelastingen ongebruikelijk.

8. Om de reden uiteengezet bij artikel 5 van het ontwerp (opmerking 3), dienen de artikelen 4 en 5 onderling van plaats te wisselen.

.../...

Men redigere de inleidende zin van het onderhavige artikel dan ook als volgt :

"Art. (5). Artikel 35quinquies decies van dezelfde wet, ingevoegd bij decreet van 25 juni 1992, wordt aangevuld met de volgende paragrafen :".

Artikel 5.

1. De inleidende zin van dit artikel luidt als volgt :

"Artikel 40 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 dient als volgt gelezen te worden : ...".

Uit de woorden "dient als volgt gelezen te worden" zou kunnen worden afgeleid dat de ontworpen bepaling ertoe strekt een authentieke interpretatie te geven aan de - per hypothese onduidelijke - bepalingen van artikel 40 van het decreet van 22 december 1993. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, is artikel 5 van het ontwerp echter geenszins opgevat als een interpretatieve bepaling, maar strekt het ertoe een bepaling toe te voegen aan het door het voornoemde artikel 40 gewijzigde artikel 35septies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en aldus een vergissing te herstellen die in het decreet van 22 december 1993 werd begaan.

2. Aangezien, zoals hiervoren werd uiteengezet, bedoeld wordt artikel 35septies van de wet van 26 maart 1971 aan te vullen, dient artikel 5 te worden geredigeerd als een

bepaling tot wijziging van dat artikel 35septies, en niet als een wijziging van artikel 40 van het decreet van 22 december 1993, dat immers geen autonome bepaling is doch een bepaling tot wijziging van het meergenoemde artikel 35septies.

3. Bij wijziging van verscheidene artikelen van een regeling, dienen de wijzigingsbepalingen in de wijzigende regeling te worden opgenomen met inachtneming van de volgorde waarin de te wijzigen artikelen zijn opgenomen in de bestaande tekst. Aangezien artikel 5 van het ontwerp de wijziging beoogt van artikel 35septies van de wet van 26 maart 1971 en artikel 4 van het ontwerp ertoe strekt artikel 35quinquies decies van die wet te wijzigen, moeten de artikelen 4 en 5 onderling van plaats wisselen.

4. Rekening houdend met de voorgaande opmerkingen, stelle men artikel 5 als volgt :

"Art. (4). In artikel 35septies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoegd bij decreet van 21 december 1990 en gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992, 18 december 1992 en 22 december 1993, wordt de zinsnede <<a : deze term is gelijk aan 0,825 voor het heffingsjaar 1992 en 1993>> vervangen door de zinsnede <<a : deze term is gelijk aan 0,825 voor de heffingsjaren 1992, 1993 en 1994>>".

Artikel 6.

.../...

Dit artikel strekt ertoe de bijlage bij het voornoemde decreet van 22 december 1993 te wijzigen.

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies L. 22.820/1/8 van 12 en 14 oktober 1993 over het voorontwerp dat het decreet van 22 december 1993 geworden is, mist die bijlage het algemeen normatieve karakter dat vereist is opdat de afdeling wetgeving ervan kennis kan nemen.

Dezelfde opmerking geldt uiteraard voor de wijziging van die bijlage.

Afdeling 2. - MINA-fonds.

Artikel 7 van het ontwerp - het enige artikel dat in afdeling 2 van hoofdstuk II is opgenomen - strekt ertoe het bosdecreet van 13 juni 1990 te wijzigen in die zin dat voortaan "tijdelijke aanplantingen met houtachtige gewassen in uitvoering van de verordeningen van de Europese Gemeenschap voor wat betreft het uit produktie nemen van bouwland" onder de toepassing van het bosdecreet vallen en inzonderheid onder de subsidiëringsregeling vervat in artikel 87, eerste lid, van dat decreet.

Volgens de gemachtigde van de Vlaamse regering wordt als opschrift voor afdeling 2 "MINA-fonds" gebruikt, omdat de financiering van de subsidiëringsregeling op basis van de kredieten van het MINA-fonds zal gebeuren. Het verdient evenwel aanbeveling aan die afdeling een opschrift

.../...

te geven dat duidelijker verwijst naar de inhoud van de erin opgenomen bepaling.

Afdeling 3. - Investeringsfonds.

Artikelen 8 en 9.

1. Om de reden uiteengezet in de opmerking 3 bij artikel 5 van het ontwerp, dienen de artikelen 8 en 9 onderling van plaats te wisselen.

Bovendien moet de bepaling van paragraaf 2 van artikel 9, die een autonome bepaling is, in een afzonderlijk artikel worden opgenomen.

2. Voorgesteld wordt de ontworpen bepalingen als volgt te redigeren :

"Art. 8. In artikel 2 van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het derde lid wordt met ingang van 1 januari 1994 vervangen door het volgende lid :

.../...

"De referentiedotatie bedraagt 4.636 miljoen frank";

- 2° in het vierde lid wordt de omschrijving van het element I vervangen door de volgende tekst :

"het referentiecijfer ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

Art. 9. In artikel 11, § 4, van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in het eerste lid wordt de vermelding "en 1993" vervangen door ", 1993 en 1994";
- 2° in het tweede lid wordt het jaartal "1994" vervangen door "1995".

Art. 10. In afwijking van artikel 2, vierde lid, van hetzelfde decreet wordt de dotatie voor het jaar 1994 verminderd met 396,7 miljoen frank".

HOOFDSTUK III. - Vlaams Infrastructuurfonds.

Artikel 10.

Men redigere dit artikel als volgt :

"Art. Artikel 58, 1, 6°, van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 wordt vervangen door de volgende bepaling :

.../...

<<6° de bijstand van de Europese Gemeenschappen betreffende de door de Vlaamse Gemeenschap gedane uitgaven in verband met openbare werken en vervoer, met inbegrip van de studies daaromtrent;>>".

HOOFDSTUK IV. - Cultuur.

Artikel 11.

Dit artikel kan eenvoudiger - en duidelijker - als volgt gesteld worden :

"Art. In artikel 74 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 wordt het cijfer <<213.700.000>> vervangen door het cijfer <<211.500.000>>".

HOOFDSTUK V. - Monumenten en landschappen.

Afdeling 1. - Stichting Vlaams Erfgoed v.z.w.

Artikel 12.

1. Dit artikel strekt ertoe, eensdeels, de Vlaamse regering te machtigen om toe te treden tot de Stichting Vlaams Erfgoed v.z.w. (paragraaf 1), welke v.z.w. luidens paragraaf 3 de valorisatie van het roerend en onroerend erfgoed alsmede van de landschappen tot doel heeft en, anderdeels, de "goedkeuring" van de statuten van die v.z.w.

.../...

waartoe de Vlaamse regering op 23 maart 1994 heeft besloten te bekrachtigen "voor wat de verplichtingen betreft van de Vlaamse Gemeenschap ten aanzien van de (voornoemde) v.z.w." (paragraaf 2).

Luidens paragraaf 4 omvat de financiële tegemoetkoming van de Vlaamse Gemeenschap in de werking van de v.z.w. een jaarlijkse subsidie die "ad nominatim" in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt opgenomen.

Blijkens de memorie van toelichting zal het bedrag van 15 miljoen frank dat in de uitgavenbegroting 1994 is ingeschreven op de basisallocatie 33.05 voor de oprichting van een Vlaamse "national trust", worden bestemd voor die subsidie aan de v.z.w.

2. Uit de zoëven vermelde passus van de memorie van toelichting blijkt dat de ontworpen regeling erop neerkomt dat overheidstaken, waarvan het de bedoeling was ze toe te vertrouwen aan een door het Vlaamse Gewest op te richten openbare instelling (de Vlaamse "national trust"), zullen worden opgedragen aan een privaatrechtelijke vereniging zonder winstoogmerk waartoe de Vlaamse regering (het Vlaamse Gewest ?) zal toetreden.

Onder meer in zijn advies L. 22.929/8 van 23 november 1993 over een voorontwerp van decreet "betreffende de erkenning en subsidiëring van de vereniging zonder winstgevend doel "Algemene dienst voor Jeugdtoerisme" en betreffende de overdracht van het beheer en de exploitatie van

.../...

jeugdinfrastructuren aan die vereniging" (St. Vl. R., 478 (1993-1994) - nr. 1, p. 35 en volgende), heeft de Raad van State gewezen op de bezwaren die het procédé van het afschuiven van overheidstaken naar een privaatrechtelijke vereniging waarvan de overheid deel uitmaakt, doet rijzen. De in dat advies gemaakte opmerkingen gelden mutatis mutandis ook voor de onderhavige regeling, inzonderheid wat betreft het ontbreken van een sluitend administratief toezicht van de Vlaamse regering (1) en van een rechtstreekse parlementaire controle door de Vlaamse Raad op de wijze waarop de v.z.w. de haar toevertrouwde overheidstaak uitoefent.

3. De ontworpen regeling geeft verder nog aanleiding tot de volgende opmerkingen, die in louter subsidiaire orde worden gemaakt.

(1) Blijkens de ontwerp-statuten van de v.z.w. die aan de Raad van State werden meegedeeld, wordt het toezicht op de vereniging uitgeoefend door twee commissarissen die door de Algemene Vergadering worden aangesteld op de voordracht van respectievelijk de Vlaamse minister die bevoegd is voor monumenten en landschappen en de Vlaamse minister die bevoegd is voor de financiën van het Vlaamse Gewest. Hoewel die commissarissen bij de voornoemde ministers verslag dienen uit te brengen over hun toezicht, is niet voorzien in enige mogelijkheid voor die ministers om beslissingen van de vereniging te vernietigen of te schorsen wanneer ze de wet schenden of het algemeen belang schaden.

3.1. Uit de aan de Raad van State overgelegde ontwerp-statuten van de v.z.w. Stichting Vlaams Erfgoed blijkt dat verscheidene hoge ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap oprichters-werkende leden van de vereniging (zullen) zijn. Artikel 6 van de ontwerp-statuten bepaalt dat "de vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest ... zowel in de Algemene Vergadering als in de Raad van Beheer over de helft plus één van de stemmen (beschikken)" en dat "als vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest worden beschouwd ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap of van organismen van openbaar nut onder toezicht van de Vlaamse Gemeenschap".

Het is niet duidelijk hoe, rekening houdend met die gegevens, de in paragraaf 1 van artikel 12 bedoelde machtiging aan de Vlaamse regering om (namens het Vlaamse Gewest) tot de v.z.w. toe te treden, moet worden begrepen. De vraag rijst meer bepaald of de toetreding van het Vlaamse Gewest tot de vereniging zal meebrengen dat andere ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dan de ambtenaren-oprichters van de vereniging als vertegenwoordigers van het Gewest zullen worden aangewezen, dan wel of die toetreding erop neerkomt dat de bedoelde ambtenaren-oprichters niet in eigen naam, doch als vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest optreden.

3.2. Het is evenmin duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de in paragraaf 2 van artikel 12 bedoelde "goedkeuring" van de statuten van de v.z.w. waartoe de Vlaamse regering op 23 maart 1994 zou hebben besloten, noch van de "bekrachtiging" van die goedkeuring "voor wat de verplichtingen betreft van de Vlaamse Gemeenschap (bedoeld wordt allicht : van het Vlaamse Gewest) ...".

.../...

Voor zover met de bepaling van paragraaf 2 niets anders is bedoeld dan het verlenen van de instemming van de decreetgever met de toetreding tot de v.z.w. waartoe de Vlaamse regering heeft besloten, en met het toekennen van de subsidie, dupliceert die bepaling blijkbaar de paragrafen 1 en 4 van artikel 12 en is ze overbodig.

3.3. Aangezien "de monumenten en de landschappen", overeenkomstig artikel 6, § 1, I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een aan de Gewesten toegewezen aangelegenheid vormen, dienen in paragraaf 4 telkens de woorden "de Vlaamse Gemeenschap" te worden vervangen door "het Vlaamse Gewest".

Afdeling 2. - Bescherming landschappen.

Artikel 13.

1. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting strekt dit artikel ertoe - voorlopig (1) - een decretale grondslag te bieden voor het verlenen van subsidies voor onderhoudswerken in beschermde landschappen.

(1) "... in afwachting dat het nieuwe ontwerp van decreet dat de landschapszorg in haar geheel regelt door de Vlaamse Raad wordt goedgekeurd".

Daartoe wordt, luidens de inleidende zin, in de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen "een artikel 26 toegevoegd".

2. Vanuit formeel wetgevingstechnisch oogpunt dienen bij de ontworpen bepaling twee opmerkingen te worden gemaakt.

2.1. De voornoemde wet van 7 augustus 1931 bevat reeds een artikel 26 dat met name voorziet in de opheffing van artikel 76, § 8, van het decreet van 30 maart 1836.

2.2. In plaats van de ontworpen regeling op te nemen in hoofdstuk III (Algemene bepalingen) van de wet van 7 augustus 1931, verdient het de voorkeur ze in te voegen in afdeling II (De landschappen) van hoofdstuk I (Onroerende goederen), bijvoorbeeld in een nieuw artikel 6bis.

3. Luidens het tweede lid van de ontworpen bepaling wordt het bepalen van de voorwaarden en de procedure voor de toekenning en uitbetaling van deze premies aan de Vlaamse regering opgedragen.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Gewestwetgever en de -regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling, zoals bijvoorbeeld het (maximum)percentage van de

.../...

subsidie, zoveel mogelijk in het decreet zelf te worden opgenomen.

HOOFDSTUK VI. - Tewerkstelling.

Artikel 14.

1. Men redigere de inleidende zin als volgt :

"Art. Artikel 21 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector wordt vervangen door de volgende bepaling :

«...»".

2. Men schrappe in het eerste lid van het ontworpen artikel 21 het woord "zullen".

3. Voorgesteld wordt het tweede lid duidelijkheids-
halve als volgt te redigeren :

"Om een bepaalde functie te kunnen uitoefenen moet de werknemer, op het ogenblik van zijn inschrijving als werkzoekende, in het bezit zijn van het diploma, getuigschrift of brevet dat vereist is voor een benoeming in die functie".

.../...

HOOFDSTUK VII. - Financiën en begroting.Artikel 15.

1. Dit artikel strekt ertoe, bij algemene maatregel, wijzigingen aan te brengen in alle organieke regelingen waarbij, lastens de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, aan natuurlijke of rechtspersonen (zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke) "middelen" (subsidies, dotaties, enz.) worden toegekend waarvan het bedrag is gekoppeld aan de index van de consumptieprijzen. De beoogde wijziging bestaat hierin dat, met ingang van 1 januari 1994, de aanpassing aan de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen wordt vervangen door een koppeling aan de zogenaamde "gezondheidsindex".

Wat de middelen betreft die worden toegekend aan het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn en aan het Vlaams Gemeentefonds, voorziet het tweede lid van paragraaf 1 in een uitzondering op de in het eerste lid vastgestelde regel : de dotaties aan die fondsen blijven verder gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen.

Paragraaf 2 voorziet in een nog verder gaande beperking van de indexering, wat de "werkingsmiddelen" betreft (volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting moeten als "werkingsmiddelen" worden aangemerkt alle "middelen" als bedoeld in paragraaf 1, met uitzondering van die welke bestemd zijn voor de uitkering van lonen) : de aanpassing aan de gezondheidsindex van die werkingsmiddelen wordt in beginsel beperkt tot 75 pct. De Vlaamse regering

.../...

wordt gemachtigd om van dat beginsel af te wijken door "een ander percentage" te bepalen (dat, volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting, zowel hoger als lager kan liggen dan 75 pct.).

2. Volgens de memorie van toelichting "is (het) niet wenselijk, gezien de verscheidenheid aan reglementering, om elke wettelijke, decretale of reglementaire bepaling dienaangaande aan te passen" en wordt daarom "geopteerd voor een algemene bepaling die een algemeen principe invoert".

Die opvatting van de stellers van het ontwerp kan geenszins worden bijgetreden : om voor de hand liggende redenen van rechtszekerheid en duidelijkheid en consistentie van regelgeving verdient het immers veruit de voorkeur de inhoudelijke wijzigingen die in de diverse regelingen worden aangebracht ook formeel in die regelingen op te nemen. Bij ontstentenis van dergelijke formele wijzigingen, zullen onvermijdelijk betwistingen ontstaan over het toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

Dezelfde opmerking geldt voor het bepaalde in paragraaf 3 van het onderhavige artikel, luidens hetwelk "Alle wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen die met dit artikel in strijd zijn, worden opgeheven".

3. In subsidiaire orde kunnen bij de ontworpen bepalingen nog de volgende opmerkingen worden gemaakt.

.../...

3.1. De redactie van het eerste lid van paragraaf 1 kan als volgt worden verbeterd :

"In alle gevallen waarin aan natuurlijke of rechtspersonen rechtstreeks of onrechtstreeks lastens de algemene uitgavenbegroting middelen worden toegekend en waarin door de toepasselijke wettelijke, decretale of reglementaire regelingen wordt voorzien in een koppeling van het bedrag van die middelen aan de index van de consumptieprijzen, wordt die koppeling berekend en toegepast overeenkomstig artikel 2 van ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

3.2. Het ware logischer de bepalingen die zijn opgenomen in het tweede lid van paragraaf 1 en in paragraaf 2 onderling van plaats te doen wisselen. De uitzonderingsregeling opgenomen in het tweede lid van paragraaf 1 moet immers logischerwijze ook gelden voor de indexeringsbeperking waarin paragraaf 2 voorziet.

3.3.1. In de bepaling van paragraaf 2 - die het tweede lid van paragraaf 1 wordt - schrijve men :

"In afwijking van het eerste lid, wordt bovendien de aanpassing aan het in het eerste lid bedoelde prijsindexcijfer beperkt tot 75 pct. wat de werkingsmiddelen betreft ...".

3.3.2. Wat de in diezelfde bepaling aan de Vlaamse regering toegekende bevoegdheid betreft om af te wijken van het toe te passen indexeringspercentage, moet het gebruike-

.../...

lijke voorbehoud worden gemaakt dat, op gevaar af de decretale regeling uit te hollen, in het decreet zelf nauwkeurig de grenzen van de aldus verleende bevoegdheid tot afwijking dienen te worden bepaald.

3.4. In de bepaling van het tweede lid van paragraaf 1 - die paragraaf 2 wordt - schrijve men :

"Het bepaalde in paragraaf 1 is niet van toepassing op de dotaties toegekend aan het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn, opgericht bij decreet van 31 juli 1990 (niet : 31 juni) tot ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

3.5. Overeenkomstig de voorschriften van de formele legistiek redigere men de bepaling van paragraaf 4 als volgt :

"Dit artikel heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1994".

Artikel 16.

Dit artikel strekt ertoe de Vlaamse regering te machtigen om namens de Vlaamse Gemeenschap toe te treden tot een nog op te richten v.z.w. "Egalisatiefonds voor de responsabiliseringsbijdrage", welke vereniging ermee zou worden belast de verplichtingen uit te voeren die door een nog goed te keuren bijzondere wet tot instelling van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers

.../...

van de openbare sector zullen worden opgelegd aan de Vlaamse Gemeenschap.

Wat het opdragen van de bedoelde overheidstaak aan een privaatrechtelijke vereniging betreft, wordt verwezen naar de opmerking 2 die hiervoren bij artikel 12 is gemaakt.

Er moet overigens worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting geen enkele verantwoording wordt gegeven voor de ontworpen regeling.

De bezwaren die in de vorenbedoelde opmerking tegen de voorgenomen werkwijze worden aangevoerd, gelden des te meer voor de onderhavige bepaling daar de statuten van de op te richten vereniging - waarin het maatschappelijk doel van de vereniging, de lijst van de leden, de bevoegdheden van de beheerders, enz. moeten worden bepaald - nog niet zijn opgesteld en de Vlaamse Raad er derhalve geen kennis kan van nemen. Aan de Vlaamse regering zou aldus een quasi onbeperkte machtiging worden gegeven.

Artikel 17.

Artikel 95 van het decreet van 22 december 1993, van welke bepaling dit artikel de opheffing beoogt, is geen autonome bepaling, doch een bepaling tot wijziging van artikel 3, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van een Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn.

.../...

Men redigere dit artikel dan ook als volgt :

"Art. Artikel 3, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 tot instelling van een Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn, vervangen bij decreet van 22 december 1993, wordt opgeheven".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. BAERT, B. SEUTIN en W. VAN VAERENBERGH, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.