

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.528/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 juli 2000 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de organisatie en de werking van de subregionale overlegorganen overeenkomstig artikel 28 van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens", heeft op 31 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 28, eerste lid, van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, kan de Vlaamse regering, op verzoek van het havenbedrijf en één van de steden of gemeenten, bedoeld in het tweede lid, per havengebied een subregionaal overlegorgaan oprichten om de impact van de havenactiviteiten op de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit en de leefbaarheid van de woonkernen na te gaan en daaromtrent adviezen in te winnen.

Het tweede lid van het voornoemde artikel 28 bepaalt dat, naast het Vlaamse Gewest en het betrokken havenbedrijf, de steden en gemeenten op wier grondgebied het betrokken havengebied zich uitstrekt of wier grondgebied grenst aan dit havengebied, steeds het recht hebben om deel uit te maken van dit overlegorgaan.

Het vierde lid van artikel 28 ten slotte machtigt de Vlaamse regering om de verdere samenstelling, de concrete adviesopdracht en de werking van het bedoelde subregionaal overlegorgaan te bepalen.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de voornoemde decreetsbepalingen. Het ontwerp bevat inzonderheid bepalingen betreffende de samenstelling van de subregionale overlegorganen (artikelen 1 en 2 van het ontwerp) en stelt nadere regelen vast in verband met hun adviserende taak (artikel 3 van het ontwerp) en hun werking (artikel 4 van het ontwerp).

.../...

Het ontwerp machtigt voorts de bevoegde minister om de besluiten te nemen tot oprichting en samenstelling van de subregionale overlegorganen voor de diverse havengebieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het derde lid van de aanhef dient de datum van de beraadslaging van de Vlaamse regering niet te worden vermeld. Die datum stemt immers niet overeen met de datum waarop de adviesaanvraag aan de Raad van State is toegezonden.

2. In het vierde lid van de aanhef schrijve men : "Gelet op advies 30.528/3 van de Raad van State, gegeven op 31 oktober 2000, ... (verder zoals in het ontwerp)".

Artikel 1

1.1. Luidens de eerste volzin van paragraaf 1 van dit artikel dienen "steden of gemeenten" die deel willen uitmaken van "het overlegorgaan" (lees : "een subregionaal overlegorgaan"), zulks bij aangetekende brief te melden "aan het subregionaal overlegorgaan in kwestie" en aan de bevoegde Vlaamse minister.

.../...

In zoverre die bepaling een melding voorschrijft "aan het subregionaal overlegorgaan in kwestie", gaat ze ervan uit dat dit overlegorgaan reeds is opgericht. Logischerwijze richt die bepaling zich dan ook uitsluitend tot steden of gemeenten die niet (mede) het initiatief hebben genomen tot oprichting van het overlegorgaan, doch die, met toepassing van artikel 28, tweede lid, van het decreet van 2 maart 1999, gebruik wensen te maken van hun recht om deel uit te maken van een eerder opgericht sub-regionaal overlegorgaan.

Het ontwerp bevat geen regeling in verband met de oprichting zelf van de subregionale overlegorganen. Het regelt inzonderheid niet de procedure voor het indienen van het - in het eerste lid van het voornoemde artikel 28 bedoelde - verzoek tot oprichting van het overlegorgaan, dat moet uitgaan van het betrokken havenbedrijf en van minstens één van de betrokken steden en gemeenten.

Voorafgaand aan de thans in paragraaf 1, eerste volzin, opgenomen regeling, dient derhalve allicht een bepaling te worden opgenomen tot regeling van de indiening van het verzoek tot oprichting van een subregionaal overlegorgaan.

1.2. Luidens de tweede volzin van paragraaf 1 wijst de bevoegde Vlaamse minister de steden en gemeenten aan die deel "mogen" uitmaken van het subregionaal overlegorgaan.

.../...

Gelet op de bepaling van artikel 28, tweede lid, van het decreet van 2 maart 1999, die aan de bedoelde steden en gemeenten een "recht" verleent om deel uit te maken van het overlegorgaan, kan de bevoegdheid welke in de tweede volzin van paragraaf 1 aan de minister wordt verleend, er enkel in bestaan dat hij mag nagaan of is voldaan aan het in die decreetsbepaling gestelde vereiste dat het havengebied zich uitstrekt op het grondgebied van de stad of de gemeente of dat haar grondgebied grenst aan het havengebied.

Gelet op artikel 5 van het ontwerp, dat de bevoegdheid om te beslissen over de oprichting en de samenstelling van het subregionaal overlegorgaan opdraagt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de openbare werken en het vervoer, is de bepaling van artikel 1, § 1, tweede volzin, overbodig en kan die volzin beter worden weggelaten.

2. Artikel 1, § 2, van het ontwerp bepaalt dat elke provincie die het havengebied in kwestie op haar grondgebied heeft, deel kan uitmaken van het subregionaal overlegorgaan.

Die regeling strookt niet met artikel 28, eerste en tweede lid, van het voornoemde decreet. Uit die decreetsbepalingen volgt immers duidelijk dat, naast het Vlaamse Gewest en het betrokken havenbedrijf, alleen de erin bedoelde steden en gemeenten kunnen deel uitmaken van het subregionaal overlegorgaan.

.../...

Gelet op die uitdrukkelijke bepalingen van artikel 28, eerste en tweede lid, kan de bij het vierde lid van dat artikel 28 aan de Vlaamse regering verleende machtiging om de "verdere" samenstelling te regelen van het sub-regionaal overlegorgaan, enkel begrepen worden als een opdracht om nadere regels vast te stellen in verband met de vertegenwoordiging van de deelnemers aan het overlegorgaan. Die machtiging omvat m.a.w. niet de bevoegdheid om als deelnemers aan het overlegorgaan andere gedecentraliseerde besturen aan te wijzen dan de in het decreet uitdrukkelijk vermelde steden en gemeenten (1).

De conclusie is dan ook dat artikel 1, § 2, van het ontwerp dient te worden geschrapt.

Artikel 2

1.1. Rekening houdend met de opmerking bij artikel 1, § 2, van het ontwerp, moeten in artikel 2, § 1, de woorden "de deelnemende Vlaamse provincie of provincies" worden geschrapt.

(1) In dit verband heeft de gemachtigde verklaard dat de idee de provincies te betrekken bij de subregionale overlegorganen gegroeid is uit de praktijk op het terrein waar gemeenten, provincies en intercommunales betrokken worden bij de ontwikkeling van een havengebied in hun buurt. Een dergelijke zienswijze, hoe legitiem ook, is echter niet in overeenstemming te brengen noch met de letter noch met de geest van het decreet van 2 maart 1999.

1.2. Omdat steden en gemeenten slechts deel uitmaken van het subregionaal overlegcomité nadat zij hun wil tot deelname hebben kenbaar gemaakt aan de bevoegde Vlaamse minister, schrijve men in paragraaf 1 duidelijkheidshalve "... deelnemende Vlaamse steden of gemeenten ..." in plaats van "... Vlaamse steden of gemeenten ...".

2.1. Artikel 2, § 2, eerste lid, bepaalt dat het Vlaamse Gewest vertegenwoordigd wordt door "in totaal maximaal zes afgevaardigden" en dat deze kunnen behoren tot de kabinetten van zeven Vlaamse ministers.

Die bepaling, die kennelijk is afgestemd op de huidige bevoegdheidsverdeling in de Vlaamse regering, kan in de toekomst, bij een eventueel gewijzigde bevoegdheidsverdeling, aanleiding geven tot moeilijkheden.

Het verdient derhalve aanbeveling artikel 2, § 2, eerste lid, als volgt te redigeren :

"Het Vlaamse Gewest wordt vertegenwoordigd door ten hoogste zes afgevaardigden, aan te wijzen door de Vlaamse regering." (1).

(1) In de inleidende zin van artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt ook verwezen naar "afgevaardigden die behoren tot de kabinetten van ...". Op de vraag of het de bedoeling is dat enkel kabinetsmedewerkers het Vlaamse Gewest kunnen vertegenwoordigen, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat dit inderdaad de bedoeling is, doch dat de minister ook ambtenaren kan aanwijzen. Rekening houdend met deze toelichting, wordt in het tekstvoorstel niet meer verwezen naar kabinetsmedewerkers.

2.2. In het derde lid van artikel 2, § 2, schrijve men "De steden en gemeenten worden elk ..." in plaats van "De gemeenten en provincies worden elk ...".

Voorts is niet duidelijk wat in hetzelfde lid bedoeld wordt met "de lokaal verkozen vertegenwoordigers". In dit verband dient verduidelijkt te worden of men gemeenteraadsleden of leden van het college van burgemeester en schepenen, dan wel beiden op het oog heeft.

3. Rekening houdend met de opmerking bij artikel 1, § 2, van het ontwerp, dient paragraaf 3 van artikel 2 te worden geschrapt en vervangen door een aangepaste regeling met betrekking tot het voorzitterschap van het subregionaal overlegorgaan.

Artikel 3

1.1. In het eerste lid van paragraaf 1 van dit artikel wordt de bepaling van artikel 28, eerste lid, van het decreet van 2 maart 1999 overgenomen in verband met de bevoegdheid van het subregionaal overlegorgaan om advies te verstrekken over de impact van de havenactiviteiten op een aantal beleidsdomeinen.

Het overnemen, in een lagere regeling, van bepalingen van een hogere regeling dient vanuit wetgevings-technisch oogpunt te worden afgeraden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak

.../...

aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decreetsbepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een verwijzing naar het betrokken artikel van het decreet het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

1.2. Paragraaf 1, eerste lid, heeft blijkbaar betrekking op de adviezen welke het overlegorgaan geeft op verzoek van de Vlaamse regering. In paragraaf 3 wordt bepaald dat het overlegorgaan ook op eigen initiatief advies kan verstrekken over de in paragraaf 1 vermelde aangelegenheden. De bepalingen van paragraaf 1, eerste lid, en paragraaf 3 zouden duidelijkheidshalve beter in één bepaling (het eerste lid van paragraaf 1) worden samengebracht. Paragraaf 3 kan dan worden weggelaten.

1.3. Rekening houdend met de voorgaande opmerkingen, kan paragraaf 1, eerste lid, beter worden geredigeerd als volgt :

"Overeenkomstig artikel 28, eerste en derde lid, van het voornoemde decreet van 2 maart 1999, verstrekt het subregionaal overlegorgaan, op verzoek van de Vlaamse

.../...

regering of op eigen initiatief, schriftelijke adviezen aan de Vlaamse regering betreffende de havenactiviteiten en de beleidsontwikkelingen in dit verband die een impact hebben op :

- 1° de ruimtelijke ordening;
- 2° het leefmilieu;
- 3° de mobiliteit;
- 4° de leefbaarheid van de woonkernen."

2.1. Men redigere artikel 3, § 2, eerste lid, als volgt :

"De verzoeken om advies uitgaande van de Vlaamse regering worden aan het subregionaal overlegorgaan toegezonden bij ter post aangetekende brief. Binnen 30 kalenderdagen na ontvangst van deze brief wordt het advies verstrekt. Op gemotiveerd verzoek van het subregionaal overlegorgaan kan die termijn met 15 kalenderdagen verlengd worden. Bij dringende noodzakelijkheid kan de Vlaamse regering de termijn waarbinnen advies moet worden gegeven inkorten."

2.2. Luidens artikel 3, § 2, tweede lid, dient de Vlaamse regering "haar beslissing" te motiveren, als die afwijkt van het door het subregionaal overlegorgaan verstrekte advies.

Uit artikel 3, §§ 1 en 3, van het ontwerp blijkt - en door de gemachtigde van de regering is bevestigd - dat de adviezen van het subregionaal overlegorgaan betrekking

.../...

kunnen hebben op aangelegenheden waaromtrent niet noodzakelijk een "beslissing" van de regering moet worden genomen.

Bovendien moet worden opgemerkt dat het opleggen van een bijzondere motiveringsplicht slechts zin heeft in het geval dat het advies van het subregionaal overlegorgaan met unanimiteit is uitgebracht.

Rekening houdend met het voorgaande, verdient het aanbeveling artikel 3, § 2, tweede lid, als volgt te redigeren :

"Wanneer een advies van het subregionaal overlegorgaan dient ter ondersteuning van een beslissing van de Vlaamse regering, motiveert deze laatste haar beslissing als die afwijkt van het met unanimiteit verstrekte advies."

Artikel 5

Volgens dit artikel "(verkrijgt) de Vlaamse minister, bevoegd voor de openbare werken en het vervoer, de bevoegdheid besluiten af te kondigen tot oprichting en samenstelling van de subregionale overlegorganen en tot wijziging van de samenstelling ervan voor de diverse havengebieden".

Met die bepaling wordt allicht bedoeld de Vlaamse minister, bevoegd voor de openbare werken en het vervoer, te machtigen om de onderscheiden subregionale overlegorganen op te richten en er de leden van te benoemen overeenkomstig de bepalingen van het ontworpen besluit.

.../...

Om die bedoeling beter tot uiting te brengen en om beter aan te sluiten bij artikel 28, eerste en vierde lid, van het decreet van 2 maart 1999, zou artikel 5 beter als volgt geredigeerd worden :

"Art. 5. De Vlaamse minister, bevoegd voor de openbare werken en het vervoer, wordt gemachtigd de subregionale overlegorganen op te richten en er de leden van te benoemen overeenkomstig de bepalingen van dit besluit."

Slotopmerking

In het ontwerpbesluit worden een aantal aangelegenheden niet geregeld. Zulks is o.m. het geval voor de duur van het mandaat van de leden van de subregionale overlegorganen, voor de aanwijzing van hun plaatsvervangers en voor een regeling in geval van afzetting of verlies van mandaat. Dergelijke aangelegenheden kunnen bezwaarlijk worden geregeld in het in artikel 4, § 2, van het ontwerp bedoelde huishoudelijk reglement.

Het verdient dan ook aanbeveling het ontwerp op die punten aan te vullen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER