

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.249/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 april 2002 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, 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 2002", heeft op 4 april 2002 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat "het voorontwerp uiterlijk tegen 30 april bij het Vlaams Parlement moet ingediend worden".

Gelet op artikel 19 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, ⁽¹⁾ naar luid waarvan ontwerpen tot aanpassing van de begroting in het parlement ingediend moeten worden uiterlijk op 30 april, kan die uiterst summiere motivering worden aanvaard. Het ontwerp dat om advies wordt voorgelegd is immers onontbeerlijk voor de aanpassing van de begroting 2002.

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van het advies is toebedeeld, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

⁽¹⁾ Luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten blijven de vigerende bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit op de gemeenschappen en de gewesten van overeenkomstige toepassing in afwachting dat, conform artikel 50, § 2, van dezelfde bijzondere wet, een wet de algemene bepalingen zal omschrijven die van toepassing zullen zijn op de begroting en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bij de adviesaanvraag zijn, behoudens het akkoord van de minister bevoegd voor begroting, geen stukken in verband met het vervullen van de voorafgaande vormvereisten gevoegd.

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, dan nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerpteksten 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 die consultaties, adviezen, enzovoort, eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerpteksten heeft uitgesproken.

Er kan evenwel worden aanvaard dat met betrekking tot ontwerpen als het onderhavige, ingeval van verantwoorde spoed als bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de hiervoor vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijke voorbehoud evenwel dat, indien het voldoen aan die vormvereisten 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.

Het is onder dat voorbehoud dat de Raad van State omtrent het voorliggende voorontwerp van decreet advies uitbrengt.

2. In de inleidende zin van een wijzigingsbepaling moet precies melding worden gemaakt van de wijzigingen die de tekst heeft ondergaan.

Een aantal in het ontwerp opgenomen bepalingen zullen in dat opzicht moeten worden herzien. Zie, louter als voorbeeld, artikel 13 van het ontwerp : de tekst van artikel 2 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van

.../...

afvalstoffen is vervangen door het decreet van 20 april 1994. Daarom dient de inleidende zin van artikel 13 van het ontwerp als volgt te worden gesteld : "Aan artikel 2 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, vervangen bij het decreet van 20 april 1994, wordt een 10° toegevoegd, luidend : ...".

3. Ingeval wijzigingen worden aangebracht in eenzelfde artikel worden die wijzigingen gegroepeerd in één enkele wijzigingsbepaling (zo zouden bijvoorbeeld de artikelen 16 tot 26 van het ontwerp moeten worden samengebracht in één wijzigingsartikel). Een wijzigingsbepaling mag evenwel niet louter tot doel hebben artikelen te verplaatsen of, zoals in het ontwerp in bepaalde artikelen gebeurt (zie onder meer artikel 21), te vernummeren, aangezien zulks moeilijkheden kan opleveren wanneer in andere normatieve teksten naar die artikelen wordt verwezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk I - Algemeen

Artikel 1

Luidens artikel 1 regelt het ontworpen decreet "een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid".

De juridische bezwaren omtrent het regelen in eenzelfde decreet van gemeenschaps- en gewestaangelegenheden zijn het Vlaams Parlement genoegzaam bekend, zodat het overbodig is daarover verder uit te weiden.

Hoofdstuk II - Onderwijs

Artikel 3

Volgens de gegevens waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt, telt artikel 140ter van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap slechts vier paragrafen. Er zou dus niet een zesde, maar een vijfde paragraaf moeten worden aan toegevoegd.

Artikel 4

In artikel 4 van het ontwerp schrijve men telkens "getal" in plaats van "woord".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5, 6 ⁽²⁾ en 8, 2°.

Artikel 7

Aangezien de ontworpen wijziging van artikel 181bis, § 4, van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap enkel betrekking heeft op de vervanging van één jaartal, dient de wijziging daartoe te worden beperkt. Deze wijzigingsbepaling kan derhalve worden geredigeerd als volgt :

"...

2° in § 4 worden de woorden «vanaf het begrotingsjaar 2002» vervangen door de woorden «vanaf het begrotingsjaar 2003»".

⁽²⁾ In artikel 6, 1°, van het ontwerp schrappe men bovendien het woord "euro".

Artikel 11

Artikel 11, laatste lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse regering de controle op de aanwending van de (eenmalige) subsidie-enveloppe organiseert.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, stelt de federale wet de algemene bepalingen vast op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁽³⁾.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽⁴⁾.

Aangezien in de memorie van toelichting zelfs geen sprake is van "regels", maar wordt gesteld dat de "Vlaamse regering toe(ziet) op de correcte aanwending van de middelen", wordt het laatste lid van artikel 11 beter geschrapt.

⁽³⁾ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, 37).

⁽⁴⁾ Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, 543.

Hoofdstuk III - Leefmilieu

Artikelen 13 tot 15

1. Gelet op de doelstelling en de draagwijdte van de artikelen 13 tot 15, zoals die in de memorie van toelichting worden omschreven, verdient het aanbeveling de betrokken artikelen tot 1 januari 2002 te laten terugwerken en daartoe de redactie van artikel 55 van het ontwerp aan te passen. Tegelijk dienen dan de overeenkomstige machtigingsbepalingen van artikel 90 van het decreet van 21 december 2001 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2002 te worden ingetrokken.

2. In het ontworpen artikel 16, § 7, van het decreet van 2 juli 1981 (artikel 14 van het ontwerp) wordt onder meer bepaald dat de financiële tussenkomst binnen de perken van de begroting van het Vlaamse Gewest wordt "verrekend". Het is niet duidelijk waarom in dit verband van een "verrekening" gewag wordt gemaakt. Indien het enkel de bedoeling is hiermee tot uitdrukking te brengen dat de financiële tussenkomst dient te gebeuren binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten, wordt de redactie van de ontworpen bepaling op dat punt beter aangepast (zie in die zin ook de ontworpen bepaling onder artikel 37 van het ontwerp).

Artikel 18

In deze bepaling kan men beter schrijven : "... worden 15° en 22° geschrapt".

Artikel 19

In deze bepaling dient, overeenkomstig de toelichting door de gemachtigde van de Vlaamse regering, te worden geschreven : "... artikel 47, § 2, 9°, 11°, 19°, ...".

Artikel 22

De ISO-afkorting "EUR" moet worden vervangen door het woord "euro". In lopende tekst worden munteenheden immers bij voorkeur voluit geschreven.⁽⁵⁾

Artikel 24

Het is onduidelijk wat het nut is van het opnemen van het tweede en het derde lid van artikel 47, § 2, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, in het eerste lid, en van het nummeren ervan als respectievelijk "40°" en "41°".

Hoofdstuk IV - Landbouw

Artikelen 27 en 28

1. De artikelen 27 en 28 van het ontwerp strekken ertoe een eigen vermogen met rechtspersoonlijkheid in te stellen bij respectievelijk het Centrum voor Landbouweconomie "en zijn rechtsopvolger"⁽⁶⁾, en bij het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek.

Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of de gebruikte techniek niet in strijd is met de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

2. Artikel 55 van het ontwerp doet ervan blijken dat beide voornoemde artikelen op 1 juli 2002 in werking treden. Ermee rekening houdend dat de betrokken centra op dit ogenblik nog diensten zijn van een federaal ministerie en dat de overdracht van goederen, personeel, rechten en verplichtingen naar de nieuwe, van het Vlaamse Gewest afhangende entiteit nog niet is geregeld, is het aangewezen om de artikelen 27

⁽⁵⁾ Vergelijk met de artikelen 23 en 25 van het ontwerp.

⁽⁶⁾ In zoverre hiermee wordt bedoeld op de van het Vlaamse Gewest afhangende entiteit die in de plaats van de bestaande federale dienst zal komen, dient de term "rechtsopvolger" veeleer in oneigenlijke zin te worden begrepen. Vraag blijft wel waarom enkel in artikel 27, § 1, van het ontwerp van die term melding wordt gemaakt, en niet in artikel 28, § 1.

en 28 van het ontwerp pas in werking te laten treden van zodra de beoogde overdracht is gebeurd. Daartoe volstaat het bijvoorbeeld, wat de inwerkingtreding van de betrokken artikelen van het ontwerp betreft, in deze laatste uitdrukkelijk te refereren aan de overdracht waarvan sprake of om het aan de Vlaamse regering over te laten de datum van inwerkingtreding van de betrokken artikelen vast te stellen.

3. In zoverre de ontworpen regeling de toepassing zou impliceren van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient uiteraard te worden voldaan aan de in die bepaling vermelde vereisten, wat onder meer inhoudt dat de decreetgever zelf in sommige basisregels van de betrokken aangelegenheid moet voorzien.

De artikelen 27 en 28 van het ontwerp voldoen niet in al hun onderdelen aan het aldus in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omschreven legaliteitsbeginsel.

Dat is het geval voor de ontworpen paragraaf 6 van de artikelen 27 en 28 waarin wordt bepaald dat het Eigen Vermogen "onder het toezicht van de Vlaamse regering" staat. Dergelijke delegatie is, zelfs beschouwd los van de toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, te algemeen om toelaatbaar te zijn.

Voorts wordt in paragraaf 7 van de artikelen 27 en 28 van het ontwerp telkens gerefereerd aan het "aanwerven en tewerkstellen" van personeel. Dergelijke referentie kan uiteraard niet impliceren dat de betrokken rechtspersonen louter met contractuele personeelsleden zouden kunnen werken en dat met andere woorden zou worden afgeweken van de beginselen die terzake zijn vervat in het koninklijk besluit van 22 december 2000 ("APKB" genoemd) en die de decreetgever dient te eerbiedigen.

4. Uit paragraaf 5 van de artikelen 27 en 28 valt telkens af te leiden dat de inspectie van financiën zal zijn vertegenwoordigd in de onderscheiden beheerscommissies. Voor zoveel als nodig mag erop worden gewezen dat het - om redenen die verband houden met de onafhankelijkheid - niet de vertegenwoordiger van de inspectie van financiën in

de beheerscommissie zal mogen zijn die met toepassing van paragraaf 9 van de ontworpen artikelen zal dienen te adviseren over de begroting en de rekening.

5. In artikel 28, § 3, 1°, van het ontwerp moeten de woorden "de landbouweconomie" worden vervangen door de woorden "het landbouwkundig onderzoek".

Hoofdstuk V - VLAM

Artikel 29

In artikel 29 van het ontwerp kan worden geëxpliciteerd dat de bekrachtiging gebeurt vanaf de dag van de inwerkingtreding van het besluit van 26 oktober 2001.

Hoofdstuk VI - Cultuur

Artikel 30

Artikel 30 van het ontwerp strekt tot het opheffen van artikel 63, §§ 1 en 2, van het decreet van 25 juni 1992. Als gevolg van die opheffing wordt artikel 63, § 3, van hetzelfde decreet, dat niet wordt opgeheven en dat moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 31 tot 35 van het ontwerp, terminologisch onaangepast. De stellers van het ontwerp dienen er wel mee rekening te houden dat, indien zij ook artikel 63, § 3, van het decreet van 25 juni 1992 zouden willen aanpassen of opheffen, zulks zal dienen te gebeuren met eerbiediging van de gepaste procedure van syndicale raadpleging, gelet op de draagwijdte van de betrokken bepaling.

Artikel 31

In artikel 31, § 2, van het ontwerp dient het opschrift van de wet van 16 juli 1973 te worden vermeld.

Artikel 34

Om de reden vermeld onder 2 van de opmerkingen bij de artikelen 27 en 28 van het ontwerp, kunnen in de overeenkomst, bedoeld in artikel 34 van het ontwerp, niet de basisregels inzake "de programmatie, de werking, de financiële middelen en het toezicht erop" worden opgenomen. Ermee rekening houdend dat in het ontwerp niets wordt bepaald op het vlak van het toezicht, lijkt het niet anders te kunnen zijn dan dat in de betrokken overeenkomst basisregels zullen worden opgenomen die, althans wat het toezicht betreft, alsnog door de decreetgever zelf dienen te worden vastgesteld.

Artikel 35

De afkorting "DAB" moet worden vervangen door de woorden "dienst met afzonderlijk beheer 'het Vlaams Cultuurhuis de Brakke Grond in Amsterdam'".

Artikel 37

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou de ontworpen bepaling voor de betrokken verenigingen geen gevolgen hebben in het jaar 2002. Die bedoeling blijkt niet uit de tekst van het ontwerp en zou uitdrukkelijk moeten worden verwoord.

Hoofdstuk VII - Media

Artikel 40

De memorie van toelichting doet ervan blijken dat het de bedoeling is om enkel de bepalingen op te heffen die de subsidiëring tot maximaal een derde van de betrokken kosten beperken. De opheffingsbepaling van artikel 40, 1°, van het ontwerp is derhalve te ruim omdat erdoor ook de subsidiëring tot maximaal de helft van de kosten wordt opgeheven. Het verdient aanbeveling dat in het ontwerp de tweede zin van artikel 7, § 1, derde lid, van het decreet van 22 december 1993 zou worden vervangen door een bepaling waarin nog uitsluitend wordt gerefereerd aan de subsidiëring tot maximaal de helft van de betrokken kosten.

Hoofdstuk VIII - Monumenten en landschappen

Artikelen 41 tot 44

De Raad van State, afdeling wetgeving, is krachtens artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet bevoegd om advies te geven over bepalingen van louter budgettaire aard, zoals de artikelen 41 tot 44 van het ontwerp.

Hoofdstuk X - Energie

Artikel 46

1. In de inleidende zin van artikel 46 van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van het decreet van "17 juli 2000".

2. Ter wille van de terminologische eenvormigheid vervange men op het einde van het ontworpen artikel 23, § 1, van het decreet van 17 juli 2000 het woord "inlevering" door het woord "voorlegging".

Hoofdstuk XII - Leegstand

Artikel 54

1. Als het de bedoeling is aan de betrokken ambtenaren ook de mogelijkheid te geven om uitstel te verlenen, niet alleen voor de betaling van de heffing, maar ook voor de betaling van de administratieve geldboete, moet dit uitdrukkelijk in het ontworpen artikel 29, eerste lid, worden bepaald.

Ook wordt erin - anders dan in de huidige tekst van artikel 29 van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten - geen gewag meer gemaakt van kwijtschelding of vermindering van verwijlinteressen. Vraag is of dit de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

2. Uit het tweede lid van de ontworpen bepaling blijkt dat diezelfde ambtenaren, om redenen van billijkheid en op gemotiveerde wijze, kunnen overgaan tot kwijtschelding of vermindering van de administratieve geldboete die werd gevestigd in de periode te rekenen vanaf 1 mei 1999.

2.1. Uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen volgt reeds dat dergelijke beslissingen formeel moeten gemotiveerd zijn. De woorden "op gemotiveerde wijze" dienen derhalve te vervallen.

2.2. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk waarom de datum "1 mei 1999" als uitgangspunt werd genomen. De gemachtigde van de Vlaamse regering heeft bevestigd dat het om een willekeurig gekozen ogenblik gaat. Gelet op de omstandigheid dat de mogelijkheid tot kwijtschelding of vermindering kennelijk is ingegeven door het feit dat de huidige regeling, vooral dan de lineaire boete van 200 %, als excessief wordt ervaren, valt niet in te zien waarom die mogelijkheid ook niet moet gelden voor de administratieve geldboetes gevestigd vóór 1 mei 1999. Indien het onderscheid tussen de geldboetes gevestigd voor en na 1 mei 1999 toch zou worden gehandhaafd, zal voor die ongelijke behandeling een deugdelijke verantwoording moeten kunnen worden gegeven, die de toets van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan doorstaan.

2.3. Aangezien de ontworpen regeling zo is geredigeerd dat de kwijschelding of vermindering voor de betrokken ambtenaren niet een verplichting doch slechts een mogelijkheid is, zou dit tot willekeur kunnen lijden. Om zulks zoveel mogelijk te vermijden, verdient het aanbeveling om de regeling als een verplichting te redigeren, hetzij een verplichting om voor alle dossiers in verband met de vestiging van een dergelijke administratieve geldboete van 200 % na te gaan of het om redenen van billijkheid niet aangewezen is die boete te verminderen of kwijt te schelden, hetzij een verplichting om dit te doen indien de overheid in een of andere vorm een vraag tot vermindering of kwijschelding in die zin ontvangt of heeft ontvangen ⁽⁷⁾.

3. Duidelijkheidshalve zouden de woorden "tot de inwerkingtreding van deze wijziging van het decreet" in het ontworpen artikel 29, tweede lid, moeten worden vervangen door de vermelding van de concrete datum van inwerkingtreding van de ontworpen wijziging, dus door de woorden "tot 1 juli 2002".

Hoofdstuk XIII - Slotbepalingen

Artikel 55

1. Dit artikel moet worden aangevuld met een bepaling die artikel 39 van het ontwerp in werking laat treden op 1 oktober 2002. Dientengevolge dienen de woorden "met ingang van 1 oktober 2002" in artikel 39 van het ontwerp te worden geschrapt.

2. De verschillende onderdelen van deze bepaling dienen meer logisch te worden gerangschikt, namelijk chronologisch volgens het ogenblik van inwerkingtreding.

⁽⁷⁾ In die laatste hypothese zou best een termijn worden bepaald tijdens dewelke dergelijke aanvraag kan worden gedaan.

3. Het punt 4° kan worden geschrapt. Een bekrachtiging is niet vereist aangezien de grondslag en de aanslagvoet van de heffing bepaald zijn in artikel 47 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, en artikel 3, § 3, 1°, van dat decreet het begrip "gevaarlijke afvalstoffen" omschrijft en de Vlaamse regering opdraagt te bepalen welke afvalstoffen als gevaarlijke afvalstoffen worden beschouwd overeenkomstig de geldende Europese voorschriften. De besluiten waarbij de Vlaamse regering dit doet hebben onrechtstreeks ook gevolgen voor de heffing, maar dit brengt niet mee dat ze overeenkomstig artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet door de decreetgever zouden moeten worden bekrachtigd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT en B. SEUTIN, eerste auditeurs, en B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris, en Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME