KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.876/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 juli 2002 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 "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1994 betreffende het financiële en materiële beheer van diensten met afzonderlijk beheer Luchthaven Antwerpen en Luchthaven Oostende", heeft op 24 september 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt aan te brengen in het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1994 betreffende het financiële en materiële beheer van de diensten met afzonderlijk beheer Luchthaven Antwerpen en Luchthaven Oostende, komen in essentie hierop neer :

- de bepalingen inzake het opmaken van de begroting en de aanrekening van de uitgaven worden aangepast aan het stelsel van de gesplitste kredieten (ontworpen artikelen 5 en 9bis - artikelen 2 en 4 van het ontwerp);

- het algemeen beheer van de regionale luchthavens wordt opgedragen aan de "algemeen directeur" [(1)] (ontworpen artikelen 9, 16, 22, 23 en 25bis - artikelen 3, 5, 6, 7 en 8 van het ontwerp).

2.1. Voor het merendeel van de ontworpen bepalingen kan de rechtsgrond worden gevonden in de gecombineerde bepalingen van artikel 95 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 en artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Luidens artikel 95, § 1, van het voornoemde decreet van 25 juni 1992 worden de "Luchthaven Antwerpen" en de "Luchthaven Oostende" opgericht als diensten met afzonderlijk beheer, als bedoeld in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Uit dat artikel 140, gelezen in samenhang met artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, volgt dat het aan de Vlaamse regering toekomt om, m.b.t. de diensten met afzonderlijk beheer, de nadere regels inzake de werking en het beheer vast te stellen, inzonderheid wat de begroting en de comptabiliteit betreft. Die opdracht aan de Vlaamse regering wordt overigens bevestigd bij artikel 95, § 2, van het voornoemde decreet van 25 juni 1992.

---

(1) Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt - en door de gemachtigde van de regering is bevestigd - dat de functies van algemeen directeur thans nog niet zijn opgericht. Het blijkt de bedoeling te zijn die functies aan te merken als hooggekwalificeerde contractuele betrekkingen in de zin van artikel XIV 6bis van het Vlaams personeelsstatuut van 24 november 1993.

.../...

2.2. Het ontworpen artikel 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1994 (artikel 6 van het ontwerp) bepaalt dat de algemeen directeur de landings- en inscheeprechten vaststelt. Het ontworpen artikel 25bis (artikel 8 van het ontwerp) machtigt de algemeen directeur bovendien om o.m. de in artikel 22 bedoelde bevoegdheden te delegeren aan ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Met betrekking tot die bepalingen moet worden opgemerkt wat volgt.

Het vigerende artikel 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1994 draagt het vaststellen van de landings- en inscheeprechten op aan de Vlaamse regering. Voor die bepaling dient de rechtsgrond te worden gezocht in artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling van de luchtvaart. Luidens die bepaling is de Koning (lees, wat de regionale luchthavens betreft : de gewestregering) bevoegd om alle reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart uit te vaardigen en inzonderheid die betreffende de bij de reglementen bepaalde rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van de domeinen en openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer onderworpen is. Hoewel in dat artikel 5, § 1, verschillende termen worden gebruikt (rechten, taksen, vergoedingen of gelden), lijkt die bepaling alleen te verwijzen naar heffingen die beantwoorden aan het begrip "retributie" in de zin van artikel 173 van de Grondwet, m.a.w. om heffingen die zich voordoen als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd. Het vaststellen van het bedrag van dergelijke heffingen kan aan de uitvoerende macht worden opgedragen, precies omwille van hun vergoedend karakter en van het vereiste van een redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde heffing.

Overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het de gewestregering als zodanig die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten (of wetten) nodig zijn. Hoewel uit artikel 69 van diezelfde bijzondere wet volgt dat de gewestregering terzake delegaties kan toestaan aan de onderscheiden gewestministers, is een delegatie van verordeningsbevoegdheden aan andere overheden dan een minister, zoals te dezen een (contractueel) personeelslid, dat niet de bijzondere verantwoordelijkheid te dragen heeft welke de bijzondere wet op de ministers legt, slechts toelaatbaar in een uiterst beperkte

mate en uitsluitend met het oog op het vaststellen van louter bijkomstige bepalingen [(2)]. De in het ontworpen artikel 22 bedoelde delegatie inzake het vaststellen van de landings- en inscheeprechten betreft uiteraard niet het vaststellen van louter bijkomstige bepalingen. De voorgenomen delegatie aan een (contractueel) personeelslid is derhalve niet geoorloofd.

In het ontworpen artikel 22 (artikel 6 van het ontwerp) dient dan ook de bepaling te worden geschrapt waarbij het vaststellen van de bedoelde heffingen wordt opgedragen aan de algemeen directeur. Die bevoegdheid moet aan de Vlaamse regering of aan de bevoegde Vlaamse minister worden opgedragen. Het ontworpen artikel 25bis (artikel 8 van het ontwerp) moet dienovereenkomstig worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

De verwijzing, in het derde lid van de aanhef, naar het Vlaams personeelsstatuut van 24 november 1993, is overbodig en moet derhalve worden weggelaten. Gelet op opmerking 2.2 in verband met de rechtsgrond van de ontworpen regeling, moet in een nieuw derde lid van de aanhef een verwijzing worden opgenomen naar artikel 5, § 1, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling van de luchtvaart.

Artikelen 6 en 8

Er wordt verwezen naar opmerking 2.2 in verband met de rechtsgrond.

Artikel 9

De datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit zal moeten worden afgestemd op de datum waarop de algemeen directeurs van de luchthavens Antwerpen en Oostende effectief in dienst zijn getreden (zie voetnoot 1 hiervóór).

---

(2) Vergelijk Raad van State, 30 juli 1985, Wauthier, nr. 25.595.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER