

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.735/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 maart 2004 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap, het Vlaams energieagentschap", heeft op 25 maart 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de oprichting, onder de benaming "Vlaams Energieagentschap", van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet).

Het agentschap neemt de taken over van de huidige cel Energie van de afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie van de administratie Economie en van de energieconsulenten bij de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen, evenals de algemene sensibiliseringsactiviteiten van de verenigingen zonder winstoogmerk "ODE Vlaanderen" en "COGEN Vlaanderen".

Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de benaming, het doel en de taakstelling van het agentschap (hoofdstuk I), de aansturing en de leiding van het agentschap (hoofdstuk II), de delegatie van beslissingsbevoegdheden (hoofdstuk III), de financiële middelen (hoofdstuk IV), de controle, de opvolging en het toezicht (hoofdstuk V). Ten slotte bevat het ontwerp onder meer ook wijzigingsbepalingen (hoofdstuk VI).

2. Het ontworpen besluit vindt een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- en gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse regering haar eigen diensten organiseren.

Voorts vindt het ontworpen besluit specifiek rechtsgrond in de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepalingen is de Vlaamse regering gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen op te richten en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen ¹.

¹Zulke delegaties worden verleend in artikel 11 van het besluit dat in ontwerpvorm voorligt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Herhaaldelijk worden in bepalingen van het ontwerp van besluit regels verwerkt die afkomstig zijn uit het kaderdecreet.

Alhoewel in beginsel vermeden moet worden dat in een besluit regels van hogere rang overgenomen worden, kan zulks soms ter wille van de leesbaarheid van de tekst verantwoord zijn. Vereist is dan wel dat duidelijk aangegeven wordt dat de betrokken bepaling van het ontwerp in feite niet meer inhoudt dan de bevestiging van een regel van hogere rang, om te vermijden dat later uit het oog verloren zou worden dat de Vlaamse regering niet bevoegd is om de draagwijdte van die regel te wijzigen ("overeenkomstig artikel ... van het kaderdecreet, ...").

Bovendien moet in dat geval doorheen het ontwerp consequent een bepaalde werkwijze worden gevolgd. In casu blijkt dat sommige bepalingen van het ontwerp bepalingen van het kaderdecreet overnemen, zonder evenwel naar die bepalingen te verwijzen ², terwijl voor andere bepalingen van het ontwerp de stellers ervan geoordeeld hebben dat het helemaal niet nodig was om de relevante bepalingen van hetzelfde decreet in herinnering te brengen. Een en ander heeft tot gevolg dat het risico van a-contrariorenderingen niet uitgesloten is.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om het ontwerp vanuit dit oogpunt aan een grondige herziening te onderwerpen.

²Zie artikel 5 van het ontwerp, dat artikel 9, § 1, 1°, van het kaderdecreet onvolledig in herinnering brengt; artikel 8, tweede lid, van het ontwerp, dat artikel 8, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 16 van het ontwerp, dat de tekst van artikel 33, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 17 van het ontwerp, dat op onvolledige wijze artikel 34 van het kaderdecreet parafraseert; artikel 19 van het ontwerp, dat sommige bepalingen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt), waarin wordt verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
2. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient de rechtsgrond te worden gespecificeerd door te verwijzen naar de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet.
3. Het in het huidige tweede lid van de aanhef vermelde besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, biedt uiteraard geen rechtsgrond aan het besluit dat in ontwerpvorm voorligt, en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan het huidige tweede lid van de aanhef worden weggelaten.
4. Aan de aanhef dienen drie leden te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de besluiten van de Vlaamse regering die worden gewijzigd bij de artikelen 22 tot 24 van het besluit dat in ontwerpvorm voorligt.
5. Het huidige zesde lid van de aanhef late men aanvangen als volgt: "Gelet op advies 36.735/1 van de Raad van State, ...".

6. De in het huidige zevende lid van de aanhef voorkomende considerans is weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dat lid kan derhalve vervallen.

Artikel 1

1. Artikel 1 dient te worden ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk met als opschrift "Algemene bepaling", in welk geval het huidige hoofdstuk I, hoofdstuk II wordt, dat aanvangt met artikel 2. Ook de andere hoofdstukken dienen dan te worden vernummerd.

2. Gelet op hetgeen wordt opgemerkt omtrent de artikelen 10 en 12, dient artikel 1, 3°, te vervallen.

3. Er wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 7.

Artikel 2

De in artikel 2, § 1, tweede lid, opgenomen verplichting om de benaming van het agentschap en de woorden "intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse overheid" te vermelden, betreft "alle officiële akten, officiële aankondigingen of andere officiële stukken, uitgaande van het agentschap". In de toelichting die in het aan de Raad van State bezorgde dossier is opgenomen, wordt evenwel vooropgesteld dat die verplichting niet geldt ten aanzien van informatieverstrekking om "promotionele of voorlichtingsredenen".

Die uitzondering wordt best in de tekst van artikel 2, § 1, tweede lid, opgenomen.

Artikel 4

1. Men schrijve in het inleidende zinsdeel van artikel 4 "vervult de volgende taken" in plaats van "heeft tot taken".

2. In artikel 4, 3°, wordt beter geschreven "de toepassing van" in plaats van "het uitvoering geven aan".

Artikel 7

In artikel 7 wordt gewag gemaakt van "de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid, hierna genoemd de minister". In artikel 2, § 4, wordt nochtans reeds gerefereerd aan het begrip "de minister".

Gelet op wat voorafgaat, verdient het aanbeveling om in artikel 1 een nadere omschrijving op te nemen van het begrip "de minister", in welk geval in artikel 7 de zinsnede ", Vlaamse ... bevoegd voor het energiebeleid, hierna genoemd de minister" kan worden weggelaten.

Artikelen 10 en 12

Aangezien het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 uit zichzelf van toepassing is op het agentschap, zijn de artikelen 10 en 12 van het ontwerp overbodig en kunnen ze worden weggelaten.

De redactie van artikel 11 dient dan te worden aangepast. Zo men het toch nuttig acht te verwijzen naar het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003, kan die verwijzing in dat artikel worden aangebracht.

Artikel 11

1. Het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het wetboek van de inkomstenbelastingen werd opgeheven bij het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992.

De gemachtigde van de regering is het ermee eens dat de verwijzing, in artikel 11, 1°, van het ontwerp, naar artikel 12^{septies} van dat besluit moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel 49 van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992.

2. In artikel 11, 1°, van het ontwerp schrijve men bovendien om taalkundige redenen "toekennen" in plaats van "afleveren".

3. In artikel 11, 2°, schrijve men "koninklijk besluit" in plaats van "Koninklijk Besluit".

Artikel 13

1. Artikel 13, § 1, bepaalt dat de ontvangsten en uitgavenkredieten voor het agentschap worden vastgesteld in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De regel dat de ontvangsten en de uitgaven van de gemeenschappen en de gewesten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en toegestaan bij jaarlijkse decreten, blijkt reeds uit artikel 2, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit ³. Ook artikel 3,

³Deze wetten zijn op grond van 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, tot aan de inwerkingtreding van een wet die, met toepassing van artikel 50, § 2, van de voornoemde bijzondere wet, de algemene bepalingen vaststelt die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten.

eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, huldigt die regel ⁴.

Een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is geen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest onderscheiden rechtspersoon. De begrotingsregels die gelden voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn derhalve ook op zulk een agentschap van toepassing. In die omstandigheden staat het niet aan de Vlaamse regering om bij besluit te bepalen hoe de ontvangsten en de uitgavenkredieten voor het agentschap worden vastgesteld.

Indien de stellers van het ontwerp evenwel menen dat het, voor een goed begrip van de tekst van het ontworpen besluit, nodig is om te herinneren aan de regel die is vastgesteld in artikel 2, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit ⁵, dan zou uitdrukkelijk naar die wetsbepaling verwezen moeten worden.

2. Artikel 13, § 2, dient te vervallen aangezien het enkel aan de decreetgever - en derhalve niet aan de Vlaamse regering - toekomt om de bestemming van middelen uit

⁴De wet van 16 mei 2003 is de wet bedoeld in het voornoemde artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Op grond van artikel 17 van de wet van 16 mei 2003 zou deze in werking treden op 1 januari 2004, tenzij de datum van inwerkingtreding door de Koning zou worden uitgesteld. Het is de Raad van State bekend dat een koninklijk besluit wordt voorbereid waarbij de datum van inwerkingtreding, voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, zou worden uitgesteld tot 1 januari 2007.

⁵Een verwijzing naar artikel 3, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 is in de gegeven omstandigheden allicht niet op haar plaats, gelet op het in het vooruitzicht gestelde uitstel van inwerkingtreding van die wet (zie de vorige voetnoot).

begrotingsfondsen, zoals het Fonds Hernieuwbare Energiebronnen en het Energiefonds, te regelen ⁶.

⁶Zie dienaangaande de artikelen 20, § 3, en 26, § 3, van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

Artikel 14

In artikel 14 van het ontwerp wordt verwezen naar het "decreet van ... houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof". Op 16 februari 2004 is bij het Vlaams Parlement een ontwerp van dergelijk decreet (comptabiliteitsdecreet) ingediend ⁷, maar dit ontwerp is nog geen decreet geworden.

Bovendien lijkt het de bedoeling te zijn dat dit decreet eerst op 1 januari 2007 in werking treedt ⁸.

Nu kan worden aangenomen dat het besluit dat in ontwerpvorm voorligt, eerder in werking zal treden dan het voornoemde decreet, dienen de verwijzingen naar dat laatste decreet te worden weggelaten of te worden herwerkt tot verwijzingen naar de vigerende wetten op de rijkscomptabiliteit.

Artikel 21

Artikel 21 bepaalt dat het Rekenhof optreedt als externe controle-instantie, overeenkomstig zijn opdracht.

De hiervoor genoemde wetten op de rijkscomptabiliteit en artikel 10 van de hiervoor genoemde wet van 16 mei 2003 regelen de organisatie van de controle door het Rekenhof van de begrotingen en de rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten. Mutatis mutandis geldt in verband met artikel 21 van het ontwerp dan ook hetgeen over artikel 13, § 1, werd opgemerkt.

⁷Parl. St., Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2132/1.

⁸Zie artikel 65 van het ontwerp waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

Artikel 22

1. Men vervange de inleidende zin van artikel 22 als volgt:

"Artikel 21 van het koninklijk besluit van 10 februari 1983 houdende aanmoedigingsmaatregelen voor het rationeel energieverbruik, ingevoerd voor het Vlaamse Gewest bij het besluit van de Vlaamse regering van 16 december 1992 en vervangen bij het besluit van de Vlaamse regering van 16 juni 1998, wordt vervangen door wat volgt:".

2. De indeling in leden van het ontworpen artikel 21, § 1, dient duidelijker te worden aangegeven.

Artikel 23

1. In het inleidende zinsdeel van artikel 23 dient melding te worden gemaakt van het wijzigende besluit van 26 september 2003.

2. Men schrijve in artikel 23, 1°, "wordt opgeheven" in plaats van "wordt geschrapt", en in artikel 23, 2°, telkens "benaming" in plaats van "bepaling". In die laatste bepaling kan ook het woord "volgende" vervallen.

Hetzelfde geldt ten aanzien van artikel 24, 1° en 2°.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME