

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.940/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 juli 2005 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 september 2005, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek", heeft op 16 september 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de oprichting, onder de benaming "Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek", van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

2.1. Zoals in de nota aan de Vlaamse Regering wordt vermeld, heeft de Vlaamse Regering aanvankelijk geopteerd het "Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek" op te richten als een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Dit gebeurde bij het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek".

Artikel 15, eerste lid, van dit decreet van 7 mei 2004 draagt aan de Vlaamse Regering op de datum te bepalen waarop dit decreet in werking treedt. De Vlaamse Regering heeft tot op heden nog geen uitvoeringsmaatregel genomen opdat het decreet uitwerking zou krijgen.

.../...

Thans lijkt het de bedoeling te zijn om dit decreet nooit in werking te laten treden. Het ontworpen besluit is immers bedoeld om in de plaats te komen van het decreet van 7 mei 2004.

2.2. In verband met de aldus gevolgde werkwijze moet de Raad van State evenwel opmerken dat door het niet-nemen van een besluit tot uitvoering van het decreet van 7 mei 2004, de uitvoerende macht lijkt tekort te komen aan de verplichting voortvloeiend uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens deze bijzondere wetsbepaling maakt de regering de verordeningen en neemt zij de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Op grond van die bepaling is de uitvoerende macht verplicht de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen opdat het decreet uitwerking zou kunnen krijgen.

Die verplichting om de decreten uit te voeren blijft ten volle haar gelding hebben, ook al heeft de decreetgever het aan de regering overgelaten de datum van inwerkingtreding van het decreet te bepalen, zoals *in casu* het geval is met artikel 15, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004. De uitvoering van het decreet moet bovendien binnen een redelijke termijn gebeuren. Het enkele feit dat de Vlaamse Regering tot een ander inzicht is gekomen m.b.t. de organisatie van de Vlaamse administratie, is geen reden om zich te onttrekken aan de door de decreetgever toevertrouwde opdracht.

Indien de Vlaamse Regering van oordeel is dat het "Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek" moet worden opgericht als een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, zal zij een wetgevend initiatief moeten nemen. Zij zal meer bepaald bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet moeten indienen dat in de opheffing of de intrekking van het voornoemde decreet van 7 mei 2004 voorziet. Het zal dan aan de decreetgever toekomen om al dan niet terug te komen op de opties vervat in dat decreet.

2.3. Het voorgaande neemt niet weg dat de regering het ontworpen besluit thans reeds zou kunnen nemen. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet bieden op zich voldoende rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie hierna, opmerking 4). Wel verhindert het bestaan van het voornoemde decreet van 7 mei 2004 dat het ontworpen besluit reeds in

.../...

werking zou treden voordat het decreet van 7 mei 2004 is opgeheven of ingetrokken. Anders gezegd, zolang het decreet van 7 mei 2004 niet is opgeheven of ingetrokken, kan het ontworpen besluit geen uitwerking krijgen.

2.4. Het is dan ook onder het hiervoor gemaakte voorbehoud in verband met de wettigheid van de gevolgde werkwijze, dat de afdeling wetgeving het voor advies voorgelegde ontwerp heeft onderzocht.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot de oprichting, onder de benaming "Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek", van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet.

Dit agentschap heeft als opdracht "het uitvoeren en coördineren van beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek en de daaraan verbonden dienstverlening met het oog op een duurzame landbouw en visserij in economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk perspectief". Het agentschap behoort tot de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en het beleidsdomein landbouw en visserij.

Ten slotte brengt het ontwerp een aantal wijzigingen aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Landbouw en Visserij.

4. Wat de oprichting van het agentschap betreft, vindt het ontworpen besluit een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of 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 een specifieke 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 zonder rechtspersoonlijkheid op te richten, en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen.

Wat de wijziging van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 betreft, moet de rechtsgrond voor de desbetreffende bepalingen van het ontwerp worden gezocht in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ALGEMENE OPMERKING

5. 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 het ontwerp 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 gevolgd worden. Te dezen blijkt dat sommige bepalingen van het

ontwerp bepalingen van het kaderdecreet overnemen, zonder evenwel naar die bepalingen te verwijzen ⁽¹⁾, 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 contrario*-redeneringen niet uitgesloten is.

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

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar "artikel 6, § 1, V, 9" (lees: artikel 6, § 1, V), van de aldaar bedoelde bijzondere wet te worden weggelaten. Dit artikel biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 4), dient in het tweede lid van de aanhef ook te worden verwezen naar artikel 7 van het aldaar genoemde kaderdecreet.

8. Het in het derde lid van de aanhef vermelde decreet biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Dat decreet treedt overigens pas op 1 januari 2007 in werking. Het bedoelde lid dient dan ook te worden weggelaten.

⁽¹⁾ Zie artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 9, § 1, 1°, van het kaderdecreet onvolledig in herinnering brengt; artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, dat artikel 8, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 14 van het ontwerp, dat de tekst van artikel 33, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 15, dat op onvolledige wijze artikel 34 van hetzelfde decreet parafraseert; artikel 17 van het ontwerp, dat bepalingen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert en bovendien voor een deel herhaalt wat bepaald is in artikel 25, eerste lid, van het 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.

9. Het 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, waarnaar wordt verwezen in het vierde lid van de aanhef, biedt uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan dat vierde lid beter worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor het zesde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering.

10. In het achtste lid van de aanhef kan het nummer (38.940/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

11. De in het negende lid van de aanhef vermelde considerans is weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het ontworpen besluit dient evenmin formeel te worden gemotiveerd. Om die redenen wordt het negende lid beter weggelaten uit de aanhef.

Artikel 9

12. Ter uitvoering van artikel 7, tweede lid, en artikel 10, § 4, van het kaderdecreet, bepaalt het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 op eenvormige wijze de delegatie van beslissingsbevoegdheden die aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen wordt verleend.

Artikel 9, § 1, van het ontwerp beperkt zich tot een loutere verwijzing naar het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003. Het voegt derhalve niets nieuws toe aan de bestaande rechtsorde, en is daarom overbodig.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 10 van het ontwerp.

13. Gelet op opmerking 12, redigere men de inleidende zin van paragraaf 2 (die het enige lid van artikel 9 wordt) als volgt:

"Aan het hoofd van het agentschap worden de volgende specifieke delegaties verleend:".

Artikel 19

14. Dit artikel bepaalt dat het Rekenhof optreedt als externe controle-instantie, overeenkomstig zijn opdracht.

De organisatie van de controle die het Rekenhof uitoefent op de begrotingen en de rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten, wordt geregeld in de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽²⁾.

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 agentschap van toepassing. In die omstandigheden staat het niet aan de Vlaamse Regering om bij besluit te bepalen dat het Rekenhof controle uitoefent op het agentschap.

⁽²⁾ Deze 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. De wet bedoeld in artikel 50, § 2, van de bijzondere wet is 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. 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. Bij koninklijk besluit van 18 maart 2004 is, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, de inwerkingtreding van de wet uitgesteld tot 1 januari 2007.

Indien de stellers van het ontwerp evenwel menen dat het, ter wille van een goed begrip van de tekst van het ontworpen besluit, nodig is om te herinneren aan de in de wetten op de rijkscomptabiliteit opgenomen regeling inzake de controle door het Rekenhof, dan zou uitdrukkelijk naar die wetten verwezen moeten worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN,	staatsraad,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME