KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.585/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 mei 2006 door de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van de besluiten van de Vlaamse Regering die inhoudelijk betrekking hebben op de werking van het Agentschap Economie", heeft op 22 juni 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies nog een aantal opmerkingen over andere punten. Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving, binnen de haar toegemeten tijd, een exhaustief onderzoek aan het ontwerp heeft kunnen wijden.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een aanzienlijk aantal besluiten van de Vlaamse Regering die de werking betreffen van het Agentschap Economie in overeenstemming te brengen met het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het Agentschap Economie.

De ontworpen wijzigingen zijn voornamelijk van terminologische aard, maar daarnaast bevat het ontwerp niettemin ook een aantal inhoudelijke wijzigingen die betrekking hebben op, onder meer, de delegatieregeling en het verloop van bepaalde procedures tot het verkrijgen van steun.

2. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt op algemene wijze gerefereerd aan het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Met de ontworpen wijzigingen wordt weliswaar naar een overeenstemming gestreefd met dat decreet, maar dat impliceert niet dat de rechtsgrond voor al die wijzigingen wordt geboden door dat decreet. Het zijn integendeel de onderscheiden specifieke wetskrachtige teksten die rechtsgrond bieden voor de afzonderlijke, te wijzigen besluiten, die de ontworpen regeling eveneens tot

rechtsgrond strekken [1]. Het zal zaak zijn van de stellers van het ontwerp om, naar aanleiding van de herziening van de tekst van het ontwerp, die om de hierna aangegeven redenen is geboden [2], per besluit dat wordt gewijzigd, in de aanhef van het ontwerp tevens ook de specifieke rechtsgrondbiedende bepalingen te vermelden.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Na te hebben gewezen op het ongunstige advies van de Inspectie van Financiën op basis van het ontbreken van het advies van de BBB-opstartcommissie Financiën en Begroting, verleent de Vlaamse minister van Financiën en Begroting in zijn brief van 17 mei 2006 het begrotingsakkoord met betrekking tot het om advies voorgelegde ontwerp van besluit, "mits naar aanleiding van de definitieve goedkeuring van voorliggend(e) ontwerpbesluit(en) het dossier voor advisering aan de BBB-opstartcommissie Financiën en Begroting, Inspectie van Financiën en de Vlaamse Minister voor Financiën en Begroting wordt voorgelegd". Hieruit moet worden afgeleid dat de voornoemde vormvereisten alsnog zullen moeten nagekomen.

ALGEMENE OPMERKING

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bestaat niet enkel uit klassieke, formele wijzigingsbepalingen, maar tevens uit een aantal bepalingen die, voor de toepassing van specifieke artikelen van sommige van de betrokken besluiten, aanpassingen aanbrengen van terminologische of inhoudelijke aard [3]. De desbetreffende bepalingen doen evenwel een groot aantal vragen rijzen.

---

(1) Zo vinden een aantal van de te wijzigen besluiten rechtsgrond in bijvoorbeeld bepalingen van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid.

(2) Zie de algemene opmerking.

(3) Zie de artikelen 1, 2, 5, 6, 10 en 19 van het ontwerp.

Zo wordt niet aangegeven in welke bepalingen, of zelfs niet in welke andere normatieve teksten, de wijzigingen precies worden aangebracht voor de toepassing van de betrokken artikelen. De wijzigingen worden daarenboven slechts aangebracht voor de toepassing van de betrokken artikelen, wat inhoudt dat de aan te passen bepalingen ongewijzigd blijven indien ze worden toegepast in andere gevallen dan die beoogd in de voornoemde artikelen.

De onduidelijkheid en de rechtsonzekerheid die hieruit voortvloeien, worden nog versterkt doordat de ontworpen wijzigingen gebeuren voor de toepassing van artikelen waaromtrent de vraag naar de precieze bedoeling van de stellers van het ontwerp rijst. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 6 van het ontwerp een weliswaar terminologische aanpassing doorgevoerd "voor de toepassing van artikel 26 en 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2002 betreffende de steun voor de binnenvaart". Artikel 26 van dat besluit bepaalt dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, terwijl artikel 27 van hetzelfde besluit bepaalt dat dit ophoudt van kracht te zijn op 31 december 2003. Indien aan artikel 6 van het ontwerp de bedoeling ten grondslag ligt om de ontworpen terminologische aanpassing door te voeren voor de toepassing van de regeling, vervat in het niet meer geldende besluit van 28 juni 2002, zou die bedoeling met zoveel woorden moeten worden tot uitdrukking gebracht in de tekst van het ontwerp, afgezien van de vraag in welke mate dergelijke aanpassing nog relevant is.

Een ander element van rechtsonzekerheid is de gebrekkige wetgevingstechnische opmaak van de betrokken artikelen. Zo worden in artikel 10 van het ontwerp diverse wijzigingen aangebracht, in al dan niet gespecificeerde bepalingen of teksten, "voor de toepassing van artikel 89 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2003 houdende subsidiëring van bedrijventerreinen, wetenschapsparken en bedrijfsgebouwen". In artikel 10, 4°, van het ontwerp worden, voor de toepassing van het voornoemde artikel 89, wijzigingen aangebracht in een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 tot regeling van de toekenningsvoorwaarden, de subsidiepercentages en het beheer van bedrijventerreinen en gebouwen. Artikel 10, 5° en 6°, van het ontwerp, vervangt vervolgens de artikelen 10 en 27 van "hetzelfde besluit".

Afgezien van de vaststelling dat de ontworpen artikelen 10 en 27, die een nieuwe procedurele regeling inzake de aanvraag en de toekenning van de betrokken subsidies behelzen, enkel gelden voor de toepassing van de overgangsmaatregel van artikel 89 van het besluit van 5 september 2003, kan eraan worden getwijfeld of met artikel 10, 5° en 6°, van het ontwerp de wijziging wordt beoogd van het laatstgenoemde besluit, waarvan melding wordt gemaakt in de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp, dan wel van het besluit van 16 juni 1998, waarvan melding wordt gemaakt in artikel 10, 4°, van het ontwerp.

Uit wat voorafgaat volgt dat het zo-even beschreven, door de stellers van het ontwerp gehanteerde procédé nefast is voor de rechtszekerheid. De ontworpen wijzigingen zouden zoveel als mogelijk als formele wijzigingen moeten worden geconcipieerd, waarbij zo precies mogelijk moet worden aangegeven in welke bepalingen of normatieve teksten die wijzigingen worden aangebracht. Daarenboven zou het oogmerk dat de stellers van het ontwerp met de betrokken bepalingen nastreven, duidelijker moeten blijken uit de tekst van het ontwerp [4], en zou die bedoeling op een wetgevingstechnisch meer correcte wijze moeten worden vorm gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De aanhef dient te worden aangevuld met een aantal leden waarin wordt verwezen naar de specifieke wetskrachtige normen die de te wijzigen besluiten van de Vlaamse Regering tot rechtsgrond strekken.

2. In de aanhef van een besluit moeten alle normatieve teksten worden vermeld die door het besluit worden opgeheven of erdoor worden gewijzigd. Dat is niet het geval in de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit. Zo wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van het reeds vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 dat wordt gewijzigd bij artikel 10 van het ontwerp. De stellers

(4) Zie in dat verband bijvoorbeeld de algemene opmerking omtrent artikel 6 van het ontwerp.

van het ontwerp dienen de opsomming van besluiten die in de aanhef van het ontwerp voorkomt vanuit dat oogpunt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

3. In het achttiende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt melding gemaakt van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het Agentschap Economie. Dat besluit strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. De vermelding van dat besluit in de aanhef van het ontwerp is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het betrokken lid dient derhalve uit de aanhef van het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 2

Onverminderd de algemene opmerking, moet worden vastgesteld dat artikel 2 van het ontwerp aanvangt met de woorden "Met toepassing van ...", terwijl in bijvoorbeeld de artikelen 1, 5 en 6, telkens wordt geschreven "Voor de toepassing van ...". Vraag is of er een specifieke reden is voor deze afwijkende redactie in artikel 2 van het ontwerp. Is dat niet het geval, dan dient de redactie van die bepaling in overeenstemming te worden gebracht met andere, soortgelijke bepalingen van het ontwerp.

Artikel 10

Onverminderd de algemene opmerking, wordt in paragraaf 2 van het ontworpen artikel 10 verwezen naar "de ontvangst van de aanvraag of het antwoord, vermeld in § 1, tweede lid". Gelet op het bepaalde in het ontworpen artikel 10, § 1, lijkt veeleer te moeten worden verwezen naar "de ontvangst van de aanvraag of het antwoord, vermeld in § 1, eerste lid".

Artikel 12

De wijzigingen die bij artikel 12 van het ontwerp worden aangebracht in de artikelen 31, § 2, 60, 62, 69, 72, 80 en 83 van het voornoemde besluit van 5 september 2003 houden in dat het niet meer de minister is die de vorm en de inhoud van de betrokken aanvraagformulieren en businessplannen dient te bepalen, maar wel het hoofd

van het Agentschap Economie. Het is niet in overeenstemming met de beginselen die het publiekrecht beheersen dat aan ambtenaren verordenende bevoegdheid wordt verleend, aangezien deze geen politieke verantwoording moeten afleggen. De ontworpen wijzigingen kunnen, wat dat betreft, derhalve niet worden gehandhaafd.

Artikel 16

De wijziging aan artikel 30 van het reeds genoemde besluit van 5 september 2003, die bij artikel 16, 2°, van het ontwerp wordt beoogd, moet worden afgestemd op de wijziging aan diezelfde bepaling bij artikel 17 van het ontwerp beoogd.

Artikel 48

Aan het einde van artikel 48 van het ontwerp moet worden geschreven "... door de woorden 'het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie'".

Artikel 51

Ter wille van de duidelijkheid vermelde men dat de wijziging, beoogd in artikel 51, 1°, van het ontwerp, een wijziging van artikel 3, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2002 houdende vaststelling van de regelen voor het beheer en de werking van het Fonds voor Flankerend Economisch Beleid, betreft. In artikel 51, 2°, van het ontwerp explicitere men dat het een wijziging van artikel 3, § 2, van het voornoemde besluit betreft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME