KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.616/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 31 mei 2006 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, van diverse oprichtingsdecreten van strategische adviesraden en van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid", heeft op 20 juni 2006 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 [(1)], 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 voorontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen:

- in het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden;

- in het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "Strategische adviesraad" en tot wijziging van diverse andere decreten;

- in het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad;

- in het decreet van 28 april 2006 houdende de oprichting van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken;

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

- in het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed;

- in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en,

- in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 [(2)].

De ontworpen wijzigingen komen in essentie neer op het volgende:

- het begrip "ontwerpen van besluit die van strategisch belang zijn" wordt geherdefinieerd in het voornoemde decreet van 18 juli 2003 (artikel 2 van het ontwerp) en in enkele van de diverse oprichtingsdecreten van strategische adviesraden (artikelen 8, § 1, 10, § 1, 11, 3°, en 12, 3°, van het ontwerp);

- met het oog op het voorkomen van mogelijke begripsverwarring wordt er in het voornoemde decreet van 18 juli 2003 en in enkele van de diverse oprichtingsdecreten van strategische adviesraden een onderscheid gemaakt tussen de opdracht inzake adviesverlening over samenwerkingsakkoorden (artikelen 3, 9, § 2, 10, § 2, 11, 1°, en 12, 1°, van het ontwerp) en de opdracht inzake adviesverlening over internationale regelgeving (artikelen 4, 9, § 3, 10, § 3, 11, 2°, en 12, 2°, van het ontwerp);

- er wordt uitdrukkelijk bepaald aan wie de Vlaamse Regering advies moet vragen en/of waarover (artikelen 5, 8, § 2, 10, § 4, 11, 4°, en 12, 4°, van het ontwerp), alsmede dat de Vlaamse Regering duiding en toelichting moet verstrekken over de beslissingen die de Regering neemt inzake dossiers waarover de strategische adviesraad verplicht werd geraadpleegd (artikelen 6, 8, § 3, 9, § 1, en 10, § 5, van het ontwerp);

- er wordt voorzien in een structurele informatie-uitwisseling tussen de Vlaamse Regering en de strategische adviesraad (artikel 7 van het ontwerp);

---

(2) De in het tweede gedachtenstreepje tot het vijfde gedachtentreepje vermelde decreten worden gezamenlijk hierna aangehaald als "diverse oprichtingsdecreten van strategische adviesraden".

- het voorzitterschap van de MiNa-Raad wordt voortaan bij beurtrol waargenomen (artikel 8, § 4, van het ontwerp);

- de onverenigbaarheid tussen enerzijds, het lid zijn van een ministerieel kabinet en, anderzijds, bestuurder zijn bij een publiek vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, wordt versoepeld (artikel 13).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In zijn advies 33.759/3 over het ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde decreet 18 juli 2003, heeft de afdeling wetgeving reeds opgemerkt dat dit decreet bedoeld is als een louter suppletoire regeling en dat de bepalingen ervan alleen toepassing zullen vinden op de op te richten strategische adviesraden in zoverre in de diverse oprichtingsdecreten van strategische adviesraden geen afwijkende bepalingen zijn opgenomen.

De Raad van State moet thans vaststellen dat de diverse oprichtingsdecreten van strategische adviesraden derwijze zijn opgevat, dat de bij de artikelen 2 tot 6 van het ontwerp voorkomende ontworpen bepalingen nooit enige toepassing zullen vinden, aangezien de voormelde oprichtingsdecreten die ontworpen regelingen immers voor elk van de betrokken adviesraden concretiseren.

De vraag rijst dan ook naar het nut van de bij de artikelen 2 tot 6 van het ontwerp opgenomen wijzigingen.

4.1. Artikel 2 van het ontwerp geeft in artikel 2, 2°, van het voornoemde decreet van 18 juli 2003 een nieuwe definitie van het begrip "ontwerpen van besluit die van strategisch belang zijn". Luidens het genoemde artikel 2, 2°, moet hieronder worden verstaan, "ontwerpen van reglementair of organiek besluit die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn". Eenzelfde wijziging of herdefiniëring wordt doorgevoerd voor de diverse oprichtingsdecreten van strategische adviesraden bij de artikelen 8, § 1, 10, § 1, 11, 3°, en 12, 3°, van het ontwerp.

Artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 18 juli 2003, bepaalt dat de Vlaamse Regering verplicht is het advies aan de betrokken strategische adviesraad te vragen over de ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn. Het ontworpen artikel 11.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (artikel 8, § 2, van het ontwerp) bevat een enigszins gelijkluidende definitie [(3)], alsmede het ontworpen artikel 4, § 2, van het voornoemde decreet van 28 april 2006 (artikel 10, § 4, van het ontwerp) en artikel 3, 2, 2°, van het voornoemde decreet van 10 maart 2006.

4.2. Met betrekking tot een gelijkluidende regeling heeft de Raad van State in zijn advies 40.044/3 van 28 maart 2006 over een voorontwerp van decreet "houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen" het volgende opgemerkt:

> "6. Artikel 2, 2°, van het ontwerp bepaalt dat onder "ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn" moet worden verstaan, "ontwerpen van reglementair of organiek besluit die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn".
>
> Artikel 5, § 1, 1°, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering verplicht is het advies van de MORA in te winnen onder meer over "ontwerpen van reglementair besluit van strategisch belang over voormelde aangelegenheden" (zijnde: mobiliteit, verkeersinfrastructuur of op sterk mobiliteitsgenererende activiteiten).
>
> Wanneer die twee bepalingen in onderlinge samenhang worden gelezen, rijst twijfel over de precieze draagwijdte van de adviesverplichting voor ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn.
>
> Indien zou moeten worden aangenomen dat de Vlaamse Regering steeds verplicht is het advies van de MORA in te winnen over alle ontwerpen van reglementair besluit van strategisch belang over mobiliteit, verkeersinfrastructuur of op sterk mobiliteitsgenererende activiteiten, mag het aan de Vlaamse Regering niet overgelaten worden om, met toepassing van artikel 2, 2°, van het ontwerp, het begrip "ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn" zelf in te vullen. In die hypothese moet de decreetgever zelf dat begrip op een sluitende wijze definiëren.

---

(3) Een enigszins gelijkluidende bepaling komt o.m. voor in artikel 11.2.1, § 2, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals die bepaling zal worden ingevoegd bij het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "Strategische adviesraad" en tot wijziging van diverse andere decreten.

> Indien het evenwel de bedoeling zou zijn om het toch aan de Vlaamse Regering over te laten het begrip "ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn" verder in te vullen, moet in de bepaling zelf die de adviesverplichting voor die besluiten voorschrijft, duidelijker tot uiting komen dat die adviesverplichting niet absoluut is" (4).

Wat het thans voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet betreft, kan de Raad van State niet anders dan die opmerking herhalen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 8

5.1. Dit artikel 8 beoogt wijzigingen aan te brengen in het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "Strategische adviesraad" en tot wijziging van diverse andere decreten.

Luidens artikel 48 van het voornoemde decreet van 30 april 2004, bepaalt de Vlaamse Regering de datum waarop dat decreet in werking treedt. De Vlaamse Regering heeft tot op heden nog geen uitvoeringsmaatregel genomen opdat het decreet uitwerking zou krijgen.

5.2. De wijziging van een wijzigingsbepaling die in werking is getreden, is in beginsel juridisch betekenisloos. Wanneer men een gewijzigde tekst andermaal wil wijzigen, moet men ingrijpen in de gewijzigde tekst zelf en niet in de wijzigingsbepaling.

De wijziging van een wijzigingsbepaling is enkel mogelijk indien ze, zoals te dezen, nog niet in werking is getreden. De voorgenomen wijziging moet dan wel in werking treden vóór de inwerkingtreding van de oorspronkelijke wijziging (5).

---

(4) *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-06, nr. 843/1, 42-43.

(5) J. VAN NIEUWENHOVE, "Tips voor wetgevingstechniek", *T.v.W.* 2005, (77) 78.

5.3. Uit wat vooraf gaat volgt, dat de stellers van het ontwerp er moeten op toezien dat artikel 8 van het voor advies voorgelegde ontworpen decreet eerder in werking zal treden dan het voornoemde decreet van 7 mei 2004.

6.1. De inleidende zin van de paragrafen 1 tot 4 van artikel 8 dienen geredigeerd te worden als een wijzigingsbepaling van artikel 2 van het voornoemde decreet van 30 april 2004.

Men redigere bijvoorbeeld de inleidende zin van artikel 8, § 1, als volgt:

"Artikel 11.1.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals het wordt ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "Strategische adviesraad" en tot wijziging van diverse andere decreten, wordt gewijzigd als volgt:".

6.2. Bovendien verdient het geen aanbeveling om de voorgenomen wijzigingen in te delen in paragrafen.

Volgens de beginselen van de wetgevingstechniek dienen wijzigingen die betrekking hebben op verschillende artikelen van een bestaande tekst, ook in de wijzigende tekst het voorwerp uit te maken van verschillende artikelen.

Deze opmerking kan worden herhaald voor de artikelen 9 en 10 van het ontwerp.

7. In de inleidende zin van artikel 8, § 4, moet worden gepreciseerd dat een vervanging van artikel 11.3.2, § 4, wordt beoogd.

Artikel 9

8. Luidens het ontworpen artikel 71, 3°, van het voornoemde decreet van 2 april 2004, kan de VLOR uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over "ontwerpen van samenwerkingsakkoord die de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams (lees: Vlaamse) Gewest wil sluiten met de Staat of met andere Gemeenschappen en Gewesten".

Gelet op de specifieke opdracht van de VLOR, namelijk advies verstrekken ten behoeve van de Regering en van het Vlaams Parlement en overleg te organiseren tussen de verschillende geledingen van het onderwijsveld [(6)], alsmede dat hij zijn taken uitoefent bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap [(7)], rijst de vraag waarom de VLOR advies moet geven over "ontwerpen van samenwerkingsakkoord die (...) het Vlaams (lees: Vlaamse) Gewest wil sluiten met (...) andere (...) Gewesten".

De stellers van het ontwerp zullen op dit punt het ontwerp aan een nieuw onderzoek dienen te onderwerpen.

Artikel 13

9. Het ontworpen artikel 21, § 1, 2°, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 redigere men als volgt:

"Het ambt van minister, van staatssecretaris en van kabinetslid van de minister tot wiens beleidsdomein het publiek vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap behoort".

---

(6) Artikel 69, eerste lid, van het voornoemde decreet van 2 april 2004.

(7) Artikel 67, § 1, tweede lid, van het voornoemde decreet van 2 april 2004.

Artikel 14

10. Gelet op opmerking 5.3, verdient het aanbeveling artikel 14 van het ontwerp te redigeren als volgt:

"De Vlaamse Regering bepaalt de datum waarop de artikelen van hoofdstuk II van dit decreet in werking treden".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES D. ALBRECHT