

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.023/1
VAN 7 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 januari 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "ter bevordering van duurzame ontwikkeling", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een normatief kader tot stand te brengen voor een gecoördineerd Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling en ter verzekering van de continuïteit ervan.

Voor de toepassing van de ontworpen regeling wordt uitgegaan van een omschrijving van het begrip "duurzame ontwikkeling" die is gesteund op de twee elementen die, in navolging van een aantal internationale teksten waaraan wordt gerefereerd in de memorie van toelichting, ook in artikel 7*bis* van de Grondwet worden vermeld, zijnde de solidariteit tussen de generaties en het beginsel van de integratie van de sociale, economische en milieugebonden aspecten van de ontwikkeling.

Het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt geconcipieerd als "een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid" met het oog waarop aan de Vlaamse Regering een aantal minimale taken worden opgedragen. Het betrokken beleid moet zijn gericht op samenwerking en op het bewerkstelligen van maximale synergieën in het streven naar duurzame ontwikkeling.

Het ontwerp van decreet schrijft een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling voor die coherent moet zijn en die de diverse beleidsdomeinen dient te overschrijden. Die strategie wordt vastgelegd in een strategienota waarvan de inhoud en de wijze van totstandkoming worden bepaald en waaromtrent in een participatie- en overlegprocedure wordt voorzien.

Het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling beschikt over een eigen programma in de algemene uitgavenbegroting. De Vlaamse Regering kan project- of werkingssubsidies toekennen voor activiteiten ter ondersteuning van de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake duurzame ontwikkeling.

De Vlaamse Regering dient de nadere regels vast te stellen ter uitvoering van het ontworpen decreet.

VORMVEREISTEN

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat de ontworpen regeling om advies is voorgelegd aan de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen, maar dat deze alsnog geen advies heeft verleend. Indien als gevolg van dat advies nog inhoudelijke wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp van decreet, zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd, zullen ook die wijzigingen alsnog aan de Raad van State om advies moeten worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID VAN DE DECREETGEVER

Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, komt het uitsluitend aan de Regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Deze bijzondere wetsbepaling staat er in beginsel aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de Vlaamse Regering.

Vastgesteld dient te worden dat het ontwerp van decreet bepalingen bevat die kunnen worden geacht betrekking te hebben op de organisatie en de werking van de Vlaamse Regering of haar diensten. Zo volgt uit artikel 4 van het ontwerp onder meer dat het door de Vlaamse Regering te voeren beleid inzake duurzame ontwikkeling op een inclusieve, gecoördineerde en participatieve wijze dient te verlopen. Dat de decreetgever op die wijze op het terrein treedt van de organisatie of de werking van de Vlaamse Regering kan aanvaardbaar worden geacht in de mate dat dergelijke regeling voortvloeit uit het concept zelf van duurzame ontwikkeling, zoals dat vorm wordt gegeven in het internationaal recht en, in navolging daarvan, in artikel 7*bis* van de Grondwet.

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat er enkel een probleem van overeenstemming met het bepaalde in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ontstaat, indien de ontworpen regeling betrekking zou hebben op de organisatie en de werking van de Vlaamse Regering of de diensten ervan, en de regeling op dat punt niet zou voortvloeien uit het concept zelf inzake duurzame ontwikkeling, maar integendeel een beleidskeuze van de decreetgever zou impliceren om, wat het beleid ter bevordering van de duurzame ontwikkeling betreft, het domein van de organisatie en de werking van de Vlaamse Regering of de diensten ervan, te betreden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet op dat punt een mogelijk probleem in de omschrijving die in artikel 2, 2/, van het ontwerp wordt gegeven van het begrip "inclusief beleid".

Het begrip "inclusief beleid" wordt in artikel 2, 2/, van het ontwerp omschreven als "het beleid waarbij een door de Vlaamse Regering afgesproken transversale beleidslijn door elke Vlaamse minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein". In de memorie van toelichting wordt in dat verband verduidelijkt dat het gaat om "een modus van beleidsafstemming zonder centrale sturing van de beleidsuitvoering ... waarbij een afgesproken beleidslijn door elke minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein".

Het is zeer de vraag of de aldus aan het begrip "inclusief beleid" gegeven invulling in al zijn onderdelen kan worden beschouwd als zijnde inherent aan het concept inzake duurzame ontwikkeling. De vermelding dat elke Vlaamse minister "op eigen wijze" de afgesproken transversale beleidslijn dient te vertalen naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein lijkt immers veeleer te wijzen in de richting van een eigen beleidskeuze door de decreetgever, waardoor deze dreigt het domein te betreden dat met toepassing van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden geacht aan de Vlaamse Regering te zijn voorbehouden. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de omschrijving van het begrip "inclusief beleid" vanuit die optiek aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

1. Artikel 7 van het ontwerp vermeldt enkel dat de subsidiëring kan gebeuren "voor activiteiten ter ondersteuning van de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake duurzame ontwikkeling". Dergelijke algemene vermelding laat niet toe om een voldoende nauwkeurig inzicht te verwerven omtrent de aard van de projecten die voor subsidiëring in aanmerking kunnen komen. De betrokken bepaling vermeldt daarenboven niets over de voorwaarden die voor het verkrijgen van de subsidies moeten zijn vervuld ¹.

(1) De memorie van toelichting somt weliswaar een aantal minimale "randvoorwaarden" op waaraan de ondersteunende activiteiten moeten voldoen.

Een dusdanige onbepaalde bevoegdheidsafstand die betrekking heeft op een essentieel onderdeel van de te regelen aangelegenheid is moeilijk in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke beginselen die het optreden van de decreetgever beheersen. Die beginselen impliceren immers dat het de decreetgever zelf is die de basisregels met betrekking tot een aangelegenheid als die bedoeld in het ontwerp vaststelt² en dat hijzelf de daaraan ten grondslag liggende essentiële beleidskeuzes maakt. Op die wijze wordt gewaarborgd dat over de essentie van de normering een debat wordt gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Het vereiste van een voldoende nauwkeurig afgebakende omschrijving van de bevoegdheid van de Vlaamse Regering op het vlak van het toekennen van subsidies klemmt des te meer nu ook uit artikel 12 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, voortvloeit dat de essentiële bestanddelen van een subsidieregeling door de bevoegde wetgever moeten worden bepaald, hetzij in een organieke wetskrachtige tekst, hetzij, bij wijze van uitzondering, in een bijzondere bepaling van de algemene uitgavenbegroting.

Conclusie is derhalve dat de aard van de te subsidiëren activiteiten en de voorwaarden waaronder de subsidies kunnen worden verleend - althans in essentie - in de tekst zelf van artikel 7 van het ontwerp tot uitdrukking zouden moeten worden gebracht.

2. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat de beschikbare begrotingskredieten waarvan melding wordt gemaakt in de tweede zin van artikel 7, die zijn welke betrekking hebben op het programma, bedoeld in de eerste zin van dat artikel. Ter wille van de duidelijkheid schrijve men derhalve in de tweede zin van artikel 7: "Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten van dat programma kan de Vlaamse Regering ...".

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering "nadere regels (vaststelt) voor de uitvoering van dit decreet".

⁽²⁾ Het bepalen van de aard van de voor subsidiëring in aanmerking komende activiteiten en van de subsidievoorwaarden heeft betrekking op het vastleggen van basisregels.

Het is onduidelijk wat precies met die bepaling wordt beoogd.

Zo die bepaling moet worden begrepen als een louter herhalen van de bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid, is ze volkomen overbodig en dient ze te worden weggelaten.

Zo de genoemde bepaling evenwel verder reikt dan een loutere herinnering aan de aan de Regering toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid, dient te worden gepreciseerd waarop die delegatie betrekking heeft en moet ze tevens nader worden omlijnd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME