

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.326/3
VAN 8 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 maart 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot inwerkingtreding van het decreet van 6 juli 2007 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij en tot regeling van de samenstelling van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij", heeft 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 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het regelen van de samenstelling van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij en van de technische werkcommissie Visserij die binnen die Raad is opgericht, alsmede tot het bepalen van de datum van inwerkingtreding van het decreet van 6 juli 2007 houdende oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij.

3. Wat dat laatste aspect betreft vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 16 van het decreet van 6 juli 2007. Ook voor de artikelen 17, 18 en, gedeeltelijk (zie de opmerkingen 4.1 en 11) 19 van het ontworpen besluit, waarbij de samenstelling van de technische werkcommissie Visserij wordt geregeld, is er een uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden, namelijk artikel 6, derde lid, van het decreet van 6 juli 2007.

Wat betreft de bepalingen met betrekking tot de samenstelling van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij zelf, kan geen uitdrukkelijke delegatiebepaling worden ingeroepen, maar kan wel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 5 van het decreet van 6 juli 2007, waarin de samenstelling van die adviesraad wordt geregeld, en met artikel 6, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, waarin wordt bepaald dat de benoeming van de

.../...

vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld gebeurt op voordracht van representatieve middenveldorganisaties ¹.

4. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit dient op het vlak van de rechtsgrond een voorbehoud te worden gemaakt.

4.1. De wijze waarop de voordracht van bepaalde vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld wordt geregeld, doet wettigheids- of bevoegdheidsproblemen rijzen. Terzake wordt verwezen naar de opmerkingen 9, 11 en 12.

4.2. In artikel 15, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de organisaties van het maatschappelijk middenveld voor elk mandaat waarvoor zij een voordracht doen, twee mannen en twee vrouwen voordragen. In artikel 15, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat bij vervanging van een effectief of een plaatsvervangend lid telkens een man en een vrouw worden voorgedragen. Die bepalingen sporen evenwel niet met artikel 7, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003, dat dezelfde inhoud heeft als artikel 4, eerste lid, van het decreet van 13 juli 2007 houdende bevordering van een meer evenwichtige participatie van mannen en vrouwen in advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid. Het genoemde artikel 7, tweede lid, luidt:

"Telkens wanneer in een strategische adviesraad één of meer mandaten ten gevolge van een voordrachtprocedure te begeven zijn en de voorgedragen kandidaturen het niet mogelijk maken om te voldoen aan de verplichting vermeld in artikel 7, eerste lid ², moet de voordrachtprocedure hernomen worden. In voorkomend geval moeten de voordragende instanties die geen kandidaat van het ondervertegenwoordigde geslacht hadden voorgedragen, een extra kandidaat voordragen die van het ondervertegenwoordigde geslacht is."

Uit die bepaling blijkt dat er in een eerste fase geen verplichting kan worden opgelegd om zowel mannen als vrouwen voor te dragen; het is pas in het geval dat de adviesraad niet kan worden samengesteld conform artikel 7, eerste lid, van het decreet van

⁽¹⁾ Naar die bepaling wordt in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2007 verwezen.

⁽²⁾ Krachtens die bepaling mag ten hoogste twee derde van de leden van een strategische adviesraad van hetzelfde geslacht zijn.

18 juli 2003, dat de verplichting kan worden opgelegd om een kandidaat voor te dragen van het andere geslacht dan de aanvankelijk voorgedragene. Noch het decreet van 18 juli 2003, noch het decreet van 6 juli 2007 bieden de Vlaamse Regering rechtsgrond om van de geschetste regeling af te wijken. Artikel 15, eerste en derde lid, dient derhalve te vervallen.

4.3. In de artikelen 15, laatste lid, en 19, laatste lid, van het ontwerp wordt slechts het voorschrift hernomen dat is vervat in artikel 7, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 (en in artikel 3, eerste lid, van het decreet van 13 juli 2007).

In dit verband moet worden opgemerkt dat het overnemen of het parafraseren in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen maar worden gebillijkt in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of een goed begrip van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("overeenkomstig ...").

4.4. Krachtens artikel 16 van het ontwerp benoemt de Vlaamse Regering de voorzitter van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij uit de leden van die Raad, en op voordracht ervan.

In artikel 6, laatste lid, van het decreet van 6 juli 2007 wordt de benoeming van de voorzitter van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij evenwel niet gekoppeld aan een voordracht van die Raad. Artikel 16 van het ontwerp dient dan ook te vervallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te vervallen nu die bepaling geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit. Een strategische adviesraad is immers een instelling met eigen rechtspersoonlijkheid die geen deel uitmaakt van het gecentraliseerde bestuur.

6. In het tweede lid van de aanhef dient specifiek te worden verwezen naar artikel 6, § 1, van het decreet van 18 juli 2003.

7. In het derde lid van de aanhef dient specifiek te worden verwezen naar de artikelen 5, 6, derde lid, en 16 van het decreet van 6 juli 2007.

Artikelen 2 tot 14

8. De artikelen 2 tot 14 strekken tot het aanwijzen van de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij. Conform artikel 6, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 gebeurt dit op voordracht van de representatieve middenveldorganisaties.

Of de verenigingen of de organisaties die in aanmerking worden genomen, representatief zijn voor hun sector en of er geen andere representatieve verenigingen buiten beschouwing worden gelaten, hetgeen op gespannen voet zou staan met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, kan door de Raad van State bij gebrek aan kennis van feitelijke gegevens terzake, niet worden beoordeeld.

9. In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat de in artikel 5, § 2, 5/, van het decreet van 6 juli 2007 bedoelde "vertegenwoordiger" in de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij namens de leefmilieuorganisaties die in de Mina-Raad zitting houden, wordt voorgedragen door die laatste raad.

.../...

Er is evenwel in het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurvereniging geen rechtsgrond om de aanwijzing van dat lid door de Mina-Raad te laten gebeuren³. Krachtens artikel 6, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 dient de voordracht daarentegen te gebeuren door (één of meer) representatieve middenveldorganisaties zelf, een bijgevolg niet door een raad waarin, naast de betrokken middenveldorganisaties, ook nog andere geledingen aanwezig zijn.

Artikel 6 van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

10. In artikel 12 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de "instelling van openbaar nut" Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties. Volgens de gemachtigde gaat het evenwel niet om een openbare instelling, maar wel om een stichting van openbaar nut, en zal het genoemde artikel in die zin worden aangepast. Gelet hierop doet artikel 12 van het ontwerp geen wettigheidsproblemen rijzen.

11. In artikel 14 van het ontwerp wordt bepaald dat de "vertegenwoordiger" namens het landbouwonderwijs die op grond van artikel 5, § 2, 13/, van het decreet van 6 juli 2007 in de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij zitting houdt, wordt voorgedragen door de Sectorcommissie Land- en Tuinbouw van de Vlaamse Onderwijsraad. Krachtens artikel 17, 12/, van het ontwerp houdt een "vertegenwoordiger", voorgedragen door de Sectorcommissie Maritiem van de Vlaamse Onderwijsraad, zitting in de technische werkcommissie Visserij die binnen de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij is opgericht.

Vooreerst moet worden vastgesteld dat er in het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad geen rechtsgrond

(3) Het toevertrouwen van een opdracht aan een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid dient ofwel te passen in de decretaal omschreven taken van die instelling, zodat de concrete opdrachttoewijzing kan gebeuren op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, ofwel dient daartoe een uitdrukkelijke rechtsgrond aanwezig te zijn.

voorhanden lijkt te zijn om aan organen van de Vlaamse Onderwijsraad, die een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is wier taken bij decreet zijn bepaald, op te dragen leden van een adviesraad voor te dragen. Wat betreft de vertegenwoordiging van het landbouwonderwijs in de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij moet bovendien worden opgemerkt dat de voordracht niet kan worden gedaan door een orgaan - de genoemde Sectorcommissie Land- en Tuinbouw - waarin, volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, naast vertegenwoordigers van het landbouwonderwijs zelf, ook nog andere geledingen zitting lijken te houden (bijvoorbeeld vertegenwoordigers van sociale partners).

12. Bij artikel 17, 11/, van het ontwerp wordt de bijzondere raadgevende commissie Visserij van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven ermee belast een "vertegenwoordiger" voor te dragen om zitting te houden in de technische werkcommissie Visserij van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij.

De Centrale Raad voor het bedrijfsleven is evenwel een federale instelling, waaraan een gewestelijke overheid geen verplichtingen kan opleggen. Zo de door de genoemde commissie voor te dragen persoon werkelijk als vertegenwoordiger van de Centrale Raad voor het bedrijfsleven zou optreden, wat niet geheel duidelijk is, moet er, zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, bovendien op worden gewezen dat, behoudens wanneer toepassing zou worden gemaakt van artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de vertegenwoordiging van de federale overheid in een adviesorgaan van de gemeenschappen of de gewesten slechts mogelijk is wanneer deze vertegenwoordiging louter facultatief is ⁴, wat onder meer impliceert dat de betrokken federale instelling niet verplicht is die vertegenwoordiger aan te wijzen en dat het niet aanwijzen van de vertegenwoordiger of het niet deelnemen erdoor aan de werkzaamheden van het betrokken orgaan, zonder gevolg blijft voor de werking van dat orgaan of voor de geldigheid van de beslissingen ervan. Bovendien moet die vertegenwoordiging passen binnen de bij de federale regelgeving aan de betrokken instelling toevertrouwde

⁽⁴⁾ Zie o.m. advies 39.847/VR-39.848/VR van 8 februari 2006 over een wetsvoorstel tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren en een wetsvoorstel tot oprichting van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1027/3.

bevoegdheden of taken. Pas wanneer aan al die voorwaarden is voldaan, zou zulk een vertegenwoordiging mogelijk zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS