

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.627/1
VAN 19 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 mei 2008 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot regeling van een aantal aangelegenheden ter uitvoering van het decreet van 7 december 2007 betreffende energieprestaties in scholen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het decreet van 7 december 2007 betreffende energieprestaties in scholen heeft in de schoolpactwet ⁽¹⁾ een aantal bepalingen ingevoegd met betrekking tot de betoelaging van projecten inzake energieprestaties van gebouwen ten behoeve van het onderwijs. Zo kan sedert 1 januari 2008 voor werken nog slechts een beroep worden gedaan op de door de Vlaamse Gemeenschap aan de "ARGO" ⁽²⁾ of aan de "DIGO" ⁽³⁾ toegekende investeringsmiddelen als ze beantwoorden aan de in artikel 13, § 1, 3, van de schoolpactwet vastgestelde norm op het vlak van energieprestaties. De Vlaamse Regering kent daarenboven aan de inrichtende machten of schoolbesturen infrastructuurmiddelen toe voor de geselecteerde nieuwbouwprojecten die voldoen aan de passiefhuisstandaard (artikel 13bis, § 1, eerste lid, van de schoolpactwet). Voor het gesubsidieerd onderwijs betoelaagt het AGION de kosten die gepaard gaan met het bereiken van de norm op het vlak van energieprestaties (peil van primair energieverbruik # E70) of de passiefhuisstandaard (artikel 17, §§ 2 en 3, van de schoolpactwet).

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt uitvoering te geven aan de voormelde artikelen 13bis en 17, §§ 2 en 3, van de schoolpactwet.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt de prijsherzieningsformule bedoeld in artikel 17, §§ 2 en 3, van de schoolpactwet. De rechtsgrond daarvoor wordt meer specifiek geboden door artikel 17, § 2, 3/, en § 3, 3/, van de wet.

Artikel 3 van het ontwerp regelt, in verband met de passiefhuisstandaard, de controle van de aanwending van de toegekende middelen en de evaluatie van het resultaat. Rechtsgrond daartoe is te vinden in artikel 13bis, § 7, van de schoolpactwet. Die bepaling verleent de controlebevoegdheid aan de Vlaamse Regering, doch in het ontwerp

⁽¹⁾ Wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving.

⁽²⁾ Thans: het Gemeenschapsonderwijs.

⁽³⁾ Thans: het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION), opgericht bij het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid «Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs».

wordt die bevoegdheid doorgeschoven naar het AGION en het Gemeenschapsonderwijs. Het AGION is een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Al is het onderworpen aan het gezag van de Vlaamse Regering, toch beschikt het over een zekere operationele autonomie (cf. artikel 10, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003) en gaat het om een instelling waarvoor de decreetgever principieel bevoegd is. Het Gemeenschapsonderwijs is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, die autonoom is t.o.v. de Vlaamse Regering. Het toewijzen van de controlebevoegdheid aan het AGION en het Gemeenschapsonderwijs kan dan ook niet in overeenstemming met de rechtsgrond worden geacht.

Artikel 4 van het ontwerp regelt de kwaliteitsverklaring inzake het voldoen aan de criteria van de passiefhuisstandaard. De controle of is voldaan aan de criteria voor die standaard, wordt volgens de ontworpen regeling overgelaten aan een externe instelling, met toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten te selecteren door de AGION en het Gemeenschapsonderwijs. Rechtsgrond daartoe blijkt eveneens te worden gezocht in artikel 13*bis*, § 7, van de schoolpactwet, op grond waarvan de Vlaamse Regering ook nog de bevoegdheid heeft om na te gaan of de bouwprojecten voldoen aan de desbetreffende voorwaarden ⁽⁴⁾. Deze bevoegdheidstoewijzing lijkt evenwel niet te impliceren dat deze toezichtstaak kan worden uitbesteed aan een externe instelling, met het AGION en het Gemeenschapsonderwijs als intermediaire instanties. Ook hier is de rechtsgrond derhalve problematisch.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opmerking vooraf

Het ontwerp dient door de stellers nog eens grondig te worden nagezien. Het bevat immers moeilijk te begrijpen zinnen (zie artikel 3, eerste lid) en storende fouten

⁽⁴⁾ De selectiecommissie vermeld in artikel 11 van het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur, heeft tot taak de Vlaamse Regering te adviseren bij de selectie en rangschikking van de nieuwbouwprojecten die voldoen aan de passiefhuisstandaard (artikel 13*bis*, § 2, van de schoolpactwet). Uit de selectiecriteria blijkt dat de commissie daarbij niet dient na te gaan of het project aan die standaard beantwoordt (artikel 13*bis*, § 3, van de schoolpactwet). Dat is een taak van de Vlaamse Regering (artikel 13*bis*, § 7, van de schoolpactwet).

(zie bijv. artikel 2: "paramater" en artikel 3, eerste lid: "voervloeiën"). Ook de bijlage is typografisch niet geheel in orde omdat tekst en formules hier en daar dooreen lopen.

Aanhef

Het is gebruikelijk - en nuttig - in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Die verwijzing stelle men dan ook als volgt:

"Gelet op advies 44.627/1 van de Raad van State, gegeven op 19 juni 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 1

1. In de in artikel 1 van het ontwerp voorkomende opsomming van definities moeten de verschillende elementen van de opsomming worden aangeduid met respectievelijk "1/", "2/" en "3/".

2. In de definitie van "de wet" (1/) zijn de woorden ", zoals gewijzigd" overbodig. Wanneer een wettekst verwijst naar een andere wettekst, is dit te begrijpen als een verwijzing naar de tekst zoals die intussen eventueel is gewijzigd.

Als, zoals in de omschrijving van "VL 100" (3/), wordt verwezen naar een welbepaalde versie van een tekst (in dit geval: "de permanente administratieve bijlage bij de bijzondere bestekken betreffende de overeenkomsten van bouwwerken, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 22 april 1998"), moet dit worden gelezen als een verwijzing naar die versie, met uitsluiting van de eventuele latere wijzigingen. Het is dan ook de vraag of de woorden "goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 22 april 1998" niet geschrapt dienen te worden.

Artikel 2

1. Om duidelijker aan te geven om welke prijssherziening het gaat, wordt voor het eerste lid van artikel 2 volgende redactie ter overweging gegeven:

"De bedragen bedoeld in artikel 17, §§ 2 en 3, van de wet, die zijn vastgesteld op 1 januari 2007, worden maandelijks aangepast met toepassing van de volgende formule: ...".

2. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen naar "Bijlage I van dit besluit". Aangezien er slechts één bijlage bij het ontwerp hoort, kan beter gewoon naar de "bijlage van dit besluit" worden verwezen.

Artikel 4

1. In artikel 4, § 4, tweede lid, van het ontwerp wordt de bevoegdheid om de vormvereisten van de kwaliteitsverklaring nader te bepalen, toegekend aan "[d]e Vlaamse minister, bevoegd voor het Onderwijs en de Vlaamse minister, bevoegd voor [de] Energie". Zoals die bepaling is geredigeerd, is het niet geheel duidelijk of beide ministers samen de betrokken bevoegdheid moeten uitoefenen, dan wel of zij elk afzonderlijk die bevoegdheid kunnen uitoefenen. Wellicht is het de bedoeling dat zij samen moeten optreden, terwijl de ontworpen tekst ook het tegendeel lijkt toe te laten. De juiste bedoeling zou uit de tekst moeten blijken.

2. Aangezien het allicht niet de bedoeling is dat de Vlaamse minister bevoegd voor het Onderwijs persoonlijk instaat voor de kosten van de controle, zal artikel 4, § 5, van het ontwerp in die zin moeten worden geredigeerd dat de kosten ten laste van de Vlaamse Gemeenschap komen.

Artikel 5

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 januari 2008. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In de nota aan de Vlaamse Regering die bij het ontwerp is gevoegd, wordt erop gewezen dat de retroactiviteit op geen enkele wijze verkregen rechten aantast. Indien dit effectief het geval is, stelt de terugwerkende kracht geen probleem.

Bijlage

Op het einde van bijlage I (lees: "bijlage", zonder nummering) dient melding te worden gemaakt van de formule "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van ...". Op die formule dienen vervolgens dezelfde ondertekeningen te volgen als die welke voorkomen op het einde van het bepalend gedeelte van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME