RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.610/1
van 31 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 voor de financiering van toegepast biomedisch onderzoek met een primair maatschappelijke finaliteit’

‡ LW-DBMVJBDEH-HAGBAVT‡

Op 2 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 voor de financiering van toegepast biomedisch onderzoek met een primair maatschappelijke finaliteit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2021.

*

‡ LW-DBMVJBDEH-HAGBAVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe om diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 ‘voor de financiering van toegepast biomedisch onderzoek met een primair maatschappelijke finaliteit’. Het laatstgenoemde besluit vormt het reglementair kader voor de FWO-oproepen inzake het voornoemde toegepast biomedisch onderzoek. De wijzigingen die het om advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 zijn in essentie van tweeërlei aard. Enerzijds strekken sommige van de ontworpen wijzigingen ertoe om de herziening van de evaluatieprocedure naar aanleiding van de betrokken oproepen mogelijk te maken, anderzijds worden een aantal wijzigingen aangebracht die veeleer van legistieke of taalkundige aard zijn.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 18, § 3, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’, waarvan melding wordt gemaakt in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. In artikel 1 van het ontwerp moeten de nog van kracht zijnde teksten worden vermeld die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006. Men schrijve derhalve: “In artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 voor de financiering van toegepast biomedisch onderzoek met een primair maatschappelijke finaliteit, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 en 18 december 2015, wordt …”.

Ook in de inleidende zin van de artikelen 2 en 4 van het ontwerp moet nog melding worden gemaakt van de nog van kracht zijnde wijzigende teksten.

‡ LW-DBMVJBDEH-HAGBAVT‡

Artikel 2

5. In het ontworpen artikel 1/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 wordt de raad van bestuur van het FWO opgedragen om onderzoeksprojecten en onderzoekskredieten toe te kennen om de wetenschappelijke excellentie van het toegepast biomedisch onderzoek te stimuleren, maar ook om de interne procedures van technische en praktische aard vast te leggen voor de aanvraag, behandeling, evaluatie, selectie en toekenning van de onderzoeksprojecten.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling – en in het bijzonder, zoals in dit geval, aan een orgaan van een privaatrechtelijke stichting van openbaar nut (FWO) – is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen, omdat erdoor geraakt wordt aan het principe van de eenheid van de verordenende macht en er een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover ze zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, doordat ze een detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[1]

Voor zover in het ontworpen artikel 1/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 verordenende bevoegdheid wordt toegekend aan de raad van bestuur van het FWO,[2] zal die bevoegdheid uitsluitend betrekking mogen hebben op maatregelen die worden gekenmerkt door een beperkte en technische draagwijdte en zullen ermee geen voorwaarden mogen worden toegevoegd aan de decretale en reglementaire regeling. Indien dit wel het geval zou zijn, is de delegatie van verordenende bevoegdheid aan de raad van bestuur van het FWO niet toelaatbaar.

Artikel 3

6. Aan het einde van artikel 3 van het ontwerp wordt beter geschreven "…, wordt het woord 'non-profit' telkens vervangen door de woorden 'social profit'".

[1] Zie, in dezelfde zin, adv.RvS 69.455/1 van 25 juni 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 'tot vaststelling van de regels voor de thematische oproep voor de bio-economie bij het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek -Vlaanderen (FWO) ', opm. 5.2.

[2] De nota aan de Vlaamse Regering doet ervan blijken dat het niet de bedoeling is om aan het FWO verordenende bevoegdheid over te dragen en dat "[o]m iedere ongeoorloofde overdracht te voorkomen, (…) hierbij [wordt] aangegeven dat het vastleggen van interne procedures enkel niet-beleidsmatige maar technische, praktische en gedetailleerde aspecten van de aanvraag, de behandeling, de evaluatie, de selectie en de toekenning van onderzoeksprojecten omvat om ervoor te zorgen dat de organisatie van de oproep vlot kan verlopen".

‡ LW-DBMVJBDEH-HAGBAVT‡

Artikelen 4 en 5

7. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp beogen eenzelfde bepaling van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006 te wijzigen, namelijk artikel 5 van dat besluit. Vanuit legistiek oogpunt is het gebruikelijk om wijzigingen die betrekking hebben op eenzelfde artikel onder te brengen in één enkele wijzigingsbepaling.[3] De artikelen 4 en 5 van het ontwerp zouden derhalve moeten worden samengevoegd waarna de daarop volgende artikelen van het ontwerp dienen te worden vernummerd.

Artikel 7

8. Als gevolg van de wijziging die artikel 7 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 8, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006, is er voor het FWO geen uiterste termijn meer bepaald waarbinnen de gemotiveerde beslissing over de ontvankelijkheid van het projectvoorstel moet worden meegedeeld. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> "Wij achten het niet noodzakelijk om een uiterste termijn te bepalen voor bekendmaking van de ontvankelijkheid. Dit wil echter niet zeggen dat FWO hier in de praktijk onbeperkt de tijd voor kan nemen. Er zijn afspraken in de samenwerkingsovereenkomst 2019-2023 tussen het FWO en de Vlaamse Gemeenschap (Art. 6. Strategische en Operationele Doelstellingen die voortvloeien uit de samenwerkingsovereenkomst) over de maximale termijnen wat betreft de behandeling van oproepen. Voor TBM is er een maximale totale doorlooptijd (van indiening tot bekendmaking resultaten) van 8 maanden voorzien. Gezien de verdere beoordelingsprocedure die na de ontvankelijkheidscontrole nog nodig is, betekent dit ook dat men voor de beoordeling van de ontvankelijkheid geen erg lange tijdspanne kan voorzien."

In verband met de "afspraken in de samenwerkingsovereenkomst", waaraan de gemachtigde in zijn antwoord refereert, acht de afdeling Wetgeving het nuttig om in herinnering te brengen dat uit haar vaste adviespraktijk blijkt dat regelgeving via het contractuele procedé problematisch is indien bij wege van dergelijke overeenkomst verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden.[4] In het licht van de rechtszekerheid verdient het aldus aanbeveling om elementen zoals de antwoordtermijn in het reglementair besluit zelf op te nemen.

[3] Omzendbrief 'betreffende de Wetgevingstechniek', VR 2019/4, aanwijzing 194.

[4] Zie ook adv.RvS 70.381/1 van 8 december 2021 over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps-en innovatiebeleid'; adv.RvS 54.898/1 van 23 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 maart 2014 'houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen in de vorm van een private stichting', opm. 10 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2420/1, 51).

‡ LW-DBMVJBDEH-HAGBAVT‡

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 8 van het ontwerp dat strekt tot het vervangen van artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2006, waardoor in die bepaling niet langer meer in een uiterste termijn van “75 werkdagen na ontvankelijkheid” wordt voorzien voor het meedelen van de definitieve beslissing na beoordeling van het project.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡ LW-DBMVJBDEH-HAGBAVT‡