

In deze bijdrage wordt de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State in 2003 weergegeven met betrekking tot een aantal belangrijke thema's inzake behoorlijke wetgeving. Hierbij gaat onder meer aandacht uit naar problemen in verband met normenhierarchie, normatieve rechtskracht, uitwerking van normen in de tijd (m.i.v. terugwerkende kracht), instemming met verdragen en samenwerkingsovereenkomsten, strafrechtelijke sancties en delegatie van regelgevende bevoegdheid.

Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State (2003)

Naar de adviezen wordt telkens verwezen met het nummer², de datum, het opschrift van het voorstel of ontwerp waarop het betrekking heeft en eventueel de vindplaats³.

2. In 2003 werd de adviesprocedure voor de afdeling wetgeving van de Raad van State grondig hervormd⁴. Deze hervorming komt erop neer dat de afdeling wetgeving voortaan onderworpen is aan een strakke

Inleiding

1. Deze bijdrage beoogt een overzicht van adviezen die de afdeling wetgeving van de Raad van State in 2003 heeft gegeven en waarin verschillende problemen in verband met behoorlijke regelgeving ter sprake kwamen. Naast de klassieke thema's zoals normenhierarchie, uitwerking in de tijd en delegatie van regelgevende bevoegdheid komen ook meer specifieke thema's aan bod. Omdat de meeste thema's ook al in vorige kroniekguitgaven¹ werden behandeld, zij het met andere precedënten, wordt enkel ingegaan op de thema's die aan bod komen in adviezen die in de loop van 2003 zijn gegeven. Gezien het grote aantal adviezen en de vaagheid van de notie "behoorlijke regelgeving" is deze kroniek het resultaat van een selectie en kan zij geen aanspraak maken op volledigheid.

- (2) Het nummer bestaat uit een rolnummer (dat een eenvoudig volgnummer is dat wordt toegekend wanneer de adviesaanvraag wordt geregistreerd op de griffie) en de vermelding van de kamer(s) die het advies uitbracht(en). De eerste en de derde kamer zijn de Nederlandstalige kamers; de tweede en de vierde kamer de Franstalige. Bij programmawetten behandelt elke kamer in beginsel de tekstgedeelten waarvoor zij bevoegd is. De vermeldingen "1/V" en "2/V" slaan op de Nederlandstalige resp. Franstalige vakantiekamers, die een wisselende samenstelling kennen. De (eerder zeldzame) vermelding "VR" slaat op de verenigde kamers (d.w.z. één Nederlandstalige en één Franstalige kamer die samen beraadslagen over belangrijke bevoegdheidsproblemen die rijzen in een bepaalde zaak); de (zeer zeldzame) vermelding "AV" slaat op de algemene vergadering van de afdeling wetgeving (d.w.z. alle vier kamers van deze afdeling, die samen beraadslagen over belangrijke kwesties waarvoor een eenvormig standpunt onontbeerlijk is).
- (3) Indien geen vindplaats werd vermeld betreft het adviezen over besluiten of adviezen over ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die op het moment van het schrijven van deze bijdrage nog niet zijn ingediend (en mogelijk nooit zullen worden ingediend). De auteur is zich bewust van het beperkte nut van het verwijzen naar niet bekendgemaakte adviezen in afwachting van een regeling die meer recht doet aan de openbaarheid van bestuur.
- (4) Wet van 2 april 2003 tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State, B.S. 14 mei 2003.

(1) Zie T.v.W. 2001, 3-12; 2002, 148-160 en 2003, 204-225.

2004

6

termijnregeling. Om de naleving van de termijnen mogelijk te maken werd voorzien in een beperkte uitbreiding van het personeelskader en in een inperking van de diepgang van het onderzoek door de afdeling wetgeving⁵.

Het gevolg van deze hervorming is dat de adviezen voortaan sneller zullen worden gegeven dan voorheen⁶, maar dat de adviezen ook beduidend beknopter zullen zijn. De afdeling wetgeving zal in veel gevallen haar onderzoek beperken tot de zgn. drie punten, met name de voorafgaande vormvereisten, de bevoegdheid en de rechtsgrond. Dit laatste aspect wordt door de afdeling wetgeving dan nog ruim geïnterpreteerd, met name als de verenigbaarheid van de tekst met hogere rechtsnormen.

De gevolgen van de wetswijziging voor de opmerkingen die de afdeling wetgeving in de toekomst nog zal formuleren met betrekking tot behoorlijke wetgeving zijn moeilijk in te schatten. Een flink deel van deze opmerkingen kunnen gerekend worden tot de drie punten en zullen ook in de toekomst worden gemaakt, zij het vaak in een meer beknopte versie. Opmerkingen van wetgevingstechnische en meer formele inslag zullen schaarser worden dan voorheen. Men kan stellen dat het toezicht op de formele kwaliteit van de regelgeving door de afdeling wetgeving één van de voornaamste slachtoffers is van de nieuwe regeling.

3. De afdeling wetgeving van de Raad van State ontving in het kalenderjaar 2003 1.714 adviesaanvragen⁷. Dit is een lichte terugval in vergelijking met

- (5) Een uitgebreidere bespreking van de wetswijziging vindt men bij B. JADOT, "La réforme, par la loi du 2 avril 2003, de l'organisation et du fonctionnement de la section de législation du Conseil d'Etat", *C.D.P.K.* 2003, 592-606; B. JADOT en J. VAN NIEUWENHOVE, "De afdeling wetgeving van de Raad van State, gezien van binnenuit", in L. WINTGENS (ed.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2003, 61-116; F. JUDO, "Wijziging werkwijze van de Raad van State, afdeling wetgeving. Ancilla legislatoris?", *NJW* 2003, 769-773; P. POPÉLIER, "Adviezen van de Raad van State: de toestand is hopeloos, maar niet ernstig", *Juristenkrant* 12 maart 2003, 4; J. VAN NIEUWENHOVE, "Adviseren tegen de klok? De nieuwe adviesprocedure voor de afdeling wetgeving van de Raad van State", *T.v.W.* 2003, 437-451.
- (6) Voor een becijferd overzicht van de achterstand vóór de wetswijziging: J. VAN NIEUWENHOVE, *l.c.*, 437-440.
- (7) Waarvan 461 (27 pct.) op drie of vijf dagen, 1.042 (61 pct.) op een maand of dertig dagen en 208 (12 pct.) zonder termijn.

de 1.847 adviesaanvragen in 2002. Het verschil is wellicht voornamelijk te verklaren door de geringere wetgevende activiteit na de federale verkiezingen van 18 mei 2003, in het bijzonder met de verkiezingen van 13 juni 2004 in het vooruitzicht.

A. Wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving

1. Algemeen

4. Het is niet de bedoeling om in deze kroniek een representatief overzicht te geven van de wetgevingstechnische opmerkingen die de Raad van State in 2003 heeft gemaakt, temeer daar deze opmerkingen sinds de nieuwe adviesprocedure minder vaak voorkomen (nr. 2). Enkele opmerkingen die nauw verband houden met behoorlijke regelgeving verdienen toch een vermelding.

Aangezien de opschriften van een tekst en de onderverdelingen ervan zoals titels, hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen, op zich geen regelgevende waarde hebben, mag het toepassingsgebied van een tekst of van een onderverdeling niet in het opschrift worden omschreven. Het toepassingsgebied moet worden omschreven in een specifieke bepaling die vooraan in de tekst of in de betrokken onderverdeling wordt geplaatst⁸.

Een besluit dat werd vernietigd door de afdeling administratie van de Raad van State kan uiteraard niet worden opgeheven of ingetrokken door een nieuwe regeling, gezien het *ex tunc*-karakter van een vernietiging⁹.

Het heeft geen zin om in een tekst te verwijzen naar andere regelingen en die regelingen van toepassing te verklaren, wanneer die uit zichzelf al van toepassing

- (8) Advies 34.646/4 van 18 maart 2003 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het advies van de gemachtigde ambtenaar, van de gemeente of van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen of van de medewerking van een architect.
- (9) Advies 34.346/3 van 21 januari 2003 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de bijzondere criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, houders van de bijzondere beroepstitel in de oncologie, evenals van stagemeesters en stagediensten.



2004

T.V.W.

6

zijn in de betrokken situatie. Een dergelijke werkwijze creëert bovendien onzekerheid over regelingen waarnaar niet verwezen wordt, maar die normaal gesproken ook van toepassing zijn in de betrokken situatie. Indien een dergelijke verwijzing werkelijk nodig is, moet ze voldoende precies geformuleerd worden, zodat duidelijk is welke concrete regeling wordt bedoeld¹⁰.

Een wijzigingsbepaling heeft geen verdere uitwerking nadat, op het moment van haar inwerkingtreding, de wijziging is aangebracht in de bepaling waarop zij betrekking heeft. Het is in beginsel zinloos om later wijzigingen aan te brengen in wijzigingsbepalingen¹¹. Zo heeft het uitstellen van de buitenwerkingtreding van een wijzigingsbepaling niet tot gevolg dat de regeling die erdoor werd gewijzigd, wordt verlengd¹².

Op algemene wijze bepalen dat bij de inwerkingtreding van een toekomstige nieuwe rechtsnorm alle ermee strijdige bepalingen voor onbestaande moeten worden gehouden, gaat in tegen de rechtszekerheid en de duidelijkheid en consistentie van de regeling. Het verdient de voorkeur om in de nieuwe rechtsnorm zelf het lot te regelen van de specifieke bepalingen die ermee in strijd worden geacht¹³.

2. Normenhiërarchie

5. Ook dit jaar herinnerde de Raad van State regelmatig aan het beginsel dat lagere rechtsnormen beter geen hogere rechtsnormen parafraseren¹⁴. Daardoor kunnen er immers misverstanden ontstaan omtrent de juridische aard van de parafraserende regeling. Zowel de rechtsonderhorige als de overheid zouden ten onrechte kunnen denken dat een wijziging van die lagere rechtsnormen zonder meer mogelijk is, wat natuurlijk niet het geval is¹⁵. Deze problemen zijn nog ernstiger wanneer de parafraserende regeling al van in het begin afwijkingen vertoont in vergelijking met de hogere rechtsnormen¹⁶.

Indien het om redenen van duidelijkheid toch aangegeven zou zijn om de hogere rechtsnorm in herinnering te brengen, raadt de afdeling wetgeving aan om te werken met verwijzingen ("overeenkomstig artikel ... van ..."). Maar in dat geval moet men uiteraard consequent te werk gaan en in alle gevallen verwijzen naar de relevante hogere regeling, om *a contrario*-redeneringen uit te sluiten¹⁷.

De verwijzing in een hogere rechtsnorm naar lagere rechtsnormen moet ook worden afgeraden, zelfs al gaat het om een bepaling die deze lagere rechtsnorm van toepassing verklaart. Het is beter om de regeling van het betrokken aspect te delegeren aan de uitvoerende macht¹⁸.

6. In bepaalde gevallen schrijft het Europees recht voor dat in het intern recht van de lidstaten geen

- (10) Advies 34.627/2 van 19 maart 2003 over een voorontwerp van decreet sur un avant-projet de décret portant approbation de l'accord de coopération du 23 octobre 2002 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue, *Parl. St. Parl. F. Gem.* 2002-03, nr. 445/1.
- (11) Zie hierover uitvoeriger de kroniek 2002, *T.v.W.* 2003, 206, nr. 4.
- (12) Advies 34.972/1 van 20 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 april 1999 tot wijziging van artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.
- (13) Advies 36.071/3 van 18 november 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, en houdende wijziging van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij, *Parl. St. Vl. Parl.* 2002-03, nr. 2041/1, 49; advies 36.081/3 van 25 november 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Scheepvaart, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2043/1, 68.

- (14) Zie hierover ook de kroniek 2002, *T.v.W.* 2003, 207, nr. 7.
- (15) Om vergelijkbare redenen raadt de afdeling wetgeving af om te verwijzen naar concrete rechtsnormen van andere overheden, *in casu* decretale regelingen (advies 35.333/2 van 11 juni 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende vaststelling van de toepassingsmodaliteiten zoals voorzien in artikel 385 van de programmawet van 24 december 2002).
- (16) Advies 35.500/4 van 18 juni 2003 over een ontwerp van besluit van de Waalse regering relatif à l'agrément spécial des maisons de repos et de soins, des centres de soins de jour pour personnes âgées, des maisons de soins psychiatriques et des services intégrés de soins à domicile; advies 35.647/2/V van 22 juli 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 "Voogdij over niet begeleide minderjarige vreemdelingen" van de programmawet van 24 december 2002.
- (17) Advies 34.480/3 van 7 juli 2003 over een voorontwerp van Gemeentedecreet, nog niet bekendgemaakt.
- (18) Advies 35.031/2 van 28 april 2003 over een voorontwerp van decreet relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, *Parl. St. W. Parl.* 2003-04, nr. 671/1, 11.

2004

6

maatregelen mogen worden genomen die ingaan tegen Europees recht. Dit is bijvoorbeeld het geval in het kader van een onderzoek door de Europese Commissie naar toelaatbare staatssteun (artikel 88.3 EG-verdrag). Deze tijdelijke schorsende werking geldt ingevolge de directe werking van deze bepaling ook ten aanzien van de uitvoerende macht die door de wetgever was gemachtigd om de betrokken wettelijke regeling in werking te stellen. Er moet door de uitvoerende macht dan ook worden afgezien van die inwerkingstelling zolang de onderzoeksprocedure op Europees niveau niet is afgerond¹⁹.

Dit is eveneens het geval voor een tijdelijke regeling op Europees niveau die de lidstaten machtigt om voor bepaalde diensten de btw-tarieven te verlagen. Ook al zag het er naar uit dat die tijdelijke regeling verlengd zou worden, toch zag de Raad zich genoodzaakt te wijzen op het feit dat een verlenging van de internrechtelijke maatregel die deze tariefverlaging doorvoert, precair is. Indien die verlenging op Europees niveau er niet zou komen, zou de ontworpen internrechtelijke maatregel strijdig zijn met Europees recht²⁰.

7. De Raad wees op de beperkte standstillwerking van artikel 23 van de Grondwet en van artikel 2 van het Europees Sociaal Handvest voor wat de beschermingsgraad betreft die wordt geboden inzake arbeidsvoorwaarden. De overheid kan weliswaar in bepaalde gevallen afwijken van de bestaande regels inzake arbeidstijd en nacht arbeid, maar enkel indien daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat die verband houdt met de eigen aard van de opdrachten die aan de betrokken personeelsleden zijn toevertrouwd en op voorwaarde dat aan die personeelsleden een beschermingsniveau wordt geboden dat gelijkwaardig is aan datgene dat aan de andere personeelsleden wordt geboden²¹.

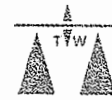
- (19) Advies 35.287/2 van 10 april 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 115 tot 127 van de programmawet van 2 augustus 2002.
- (20) Advies 36.329/2 van 30 december 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven.
- (21) Advies 36.007/1 van 30 oktober 2003 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector, niet bekendgemaakt.

3. Normatieve rechtskracht

8. De Raad sprak zich ook verschillende keren uit tegen bepalingen die neerkomen op programmatorische verklaringen of intentieverklaringen en die derhalve niet op hun plaats zijn in een normatieve regeling. Dit is bijvoorbeeld het geval voor allusies in een regelgevende tekst op een toekomstig regelgevend optreden²², ook wanneer dat laatste door een hogere rechtsnorm gebeurt²³. Dergelijke niet-normatieve bepalingen zijn eventueel wel op hun plaats in een afzonderlijke tekst zoals de Memorie van Toelichting²⁴.

Het gebruik van algemeen geformuleerde bepalingen of van vage termen die niet nader worden gedefinieerd, moet worden vermeden²⁵. In het andere geval weten de rechtsonderhorigen immers niet of onvoldoende welke verplichtingen op hen rusten²⁶. Het uitvaardigen in de vorm van een rechtsnorm van een

- (22) Advies 35.496/3 van 20 mei 2003 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen; advies 34.523/3 van 10 juni 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van de NOx- en CO-emissieniveaus voor de olie- en gasgestookte centrale verwarmingsketels, luchtverwarmers en branders, met een nominale belasting gelijk aan of lager dan 400 kW; advies 35.994/4 van 3 november 2003 over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsregering relatif au statut organique des établissements scientifiques de la Communauté française.
- (23) Advies 34.298/4 van 4 februari 2003 over een ontwerp van besluit van de Waalse regering portant conditions sectorielles relatives aux centrales d'enrobage à l'aide de produits hydrocarbonés.
- (24) Advies 35.395/1 van 3 juli 2003 over een voorontwerp van decreet tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaams Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2113/1, 112-113.
- (25) Advies 34.627/2 van 19 maart 2003 over een voorontwerp van decreet portant approbation de l'accord de coopération du 23 octobre 2002 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue, *Parl. St. Parl. F. Gem.*, 2002-03, nr. 445/1; advies 35.031/2 van 28 april 2003 over een voorontwerp van decreet relatif au dispositif intégré d'insertion socio-professionnelle, *Parl. St. W. Parl.* 2003-04, nr. 671/1, 10.
- (26) Advies 34.592/3 van 1 april 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Parl. St. Vl. Parl.* 2002-03, nr. 1777/1, 66.



tekst die niet voldoende nauwkeurig geformuleerd is, moet dan ook worden afgeraden²⁷.

De Raad van State bekritiseerde een regeling waarin verenigingen zich moesten engageren tot de naleving van het EVRM, de Racismewet en de Negationismewet om te worden erkend. Die rechtsnormen zijn immers uit zichzelf reeds toepasselijk op elke rechts-
onderhorige en moeten worden nageleefd, of de betrokkenen zich daartoe engageren of niet²⁸.

Een ander geval betrof de invoering van een aantal grondrechten voor werkzoekenden. De Raad stelde vast dat voor sommige van deze rechten de voorgestelde regeling niets toevoegde aan reeds bestaande grondrechten en dat andere rechten te vaag omschreven waren en concreter moesten worden geformuleerd, temeer daar de regeling voorzag in een nietigheidssanctie in geval van een miskenning van die rechten²⁹.

B. Uitwerking in de tijd

1. Inwerkingtreding

9. De Raad wees op het belang van duidelijke inwerkingtreddingsbepalingen. Zo is het belangrijk dat de datum van inwerkingtreding duidelijk bepaald is of ten minste ondubbelzinnig wordt omschreven³⁰. Het volstaat bijvoorbeeld niet om te verwijzen naar de datum van inwerkingtreding van de uitvoeringsbesluiten

van een wetsbepaling³¹ of naar de bekendmaking van de eerste oproep voor de indiening van kandidaturen op een website³². Het volstaat evenmin om te verwijzen naar de dag dat bepaalde documenten beschikbaar zijn, omdat de burger van deze datum niet zomaar kennis kan hebben. Indien het bij het uitwerken van een wettelijke regeling nog niet duidelijk is wanneer de regeling in werking kan treden, kan de inwerkingtreding in beginsel gedelegeerd worden aan de uitvoerende macht³³.

10. De Raad herinnerde aan het feit dat het zinloos is om in wetgevende normen die instemming verlenen met samenwerkingsakkoorden een inwerkingtreddingsbepaling op te nemen. Overeenkomstig artikel 92bis § 1 tweede lid BWHI hebben samenwerkingsakkoorden waarvoor de instemming van de betrokken wetgevende vergaderingen is vereist, immers pas uitwerking wanneer zij instemming hebben verkregen van alle betrokken vergaderingen en wanneer de betrokken instemmingsteksten zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad³⁴. Een inwerkingtreddingsbepaling dreigt in die omstandigheden misleidend te zijn omdat de rechtsonderhorige ervan zou uit kunnen gaan dat het samenwerkingsakkoord uitwerking heeft vanaf de vermelde datum, wat niet noodzakelijk zal blijken te kloppen. De inwerkingtreddingsbepaling die vermeldt dat het akkoord "in werking [treedt] vanaf het moment dat de federale en gemeenschappelijke en gewestelijke wetgevers hun instemming hebben gegeven" voegt dan weer niets toe aan het eerder aangehaalde beginsel en kan beter worden wegge-
laten³⁵.

- (27) Advies 34.587/1 van 27 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de milieureclame in uitvoering van artikel 29 § 3 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument; advies 36.165/3 van 16 december 2003 over een voorontwerp van decreet über die Gesundheitsförderung, *Parl. St. R. D. Gem.*, niet bekendgemaakt.
- (28) Advies 35.059/2 van 19 mei 2003 over een voorontwerp van decreet relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, *Parl. St. Parl. F. Gem. 2002-03*, nr. 432/1.
- (29) Advies 35.700/1 van 18 september 2003 over een voorstel van decreet houdende het Handvest van de Werkzoekende, *Parl. St. Vl. Parl. 2002-03*, nr. 1663/2, 13.
- (30) Advies 35.913/3 van 14 oktober 2003 over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers, *Parl. St. Vl. Parl. 2003-04*, nr. 2050/1, 56.

- (31) Advies 36.075/2 van 3 december 2003 over een voorontwerp van decreet modifiant le décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation, *Parl. St. W. Parl. 2003-04*, nr. 651/1, 10-11.
- (32) Advies 35.714/1/V van 31 juli 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de peterschapsprojecten.
- (33) Advies 35.747/3 van 17 september 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid.
- (34) Advies 35.920/VR van 7 oktober 2003 over een voorontwerp van decreet portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles, *Parl. St. W. Parl. 2003-04*, nr. 721/1, 32.
- (35) Advies 35.972/3 van 28 oktober 2003 over een voorontwerp van decreet zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen vom 14. April 2003 zwischen dem

.../...

2004

6

11. Soms wordt de noodzaak van een overgangsregeling over het hoofd gezien, bijvoorbeeld in het geval van een wijziging van de erkenningsregeling voor geneesheren-specialisten³⁶. Zo'n overgangsregeling is overigens ook vrij gevoelig vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel. Zo bekritiseerde de Raad een overgangsregeling die erop neerkwam dat activiteiten die door een nieuwe regeling aan een vergunning werden onderworpen, bij de inwerkingtreding gestaakt moesten worden tot een vergunning was verkregen³⁷. Hetzelfde overkwam een overgangsregeling bij een regeling met nieuwe voorwaarden voor de uitbating van zwembaden. Deze overgangsregeling gold voor alle uitbaters van zwembaden, of ze nu over een exploitatievergunning beschikten of niet, terwijl die exploitatievergunning al sinds geruime tijd was voorgeschreven³⁸.

2. Terugwerkende kracht

12. In een vorige kroniekuitgave³⁹ werden de uiteenlopende criteria uiteengezet die de verschillende kamers van de afdeling wetgeving hanteren voor de beoordeling van de terugwerkende kracht van rechtsnormen.

.../...

Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Französischen Gemeinschaftskommission, der Flämischen Region, der Wallonischen Region, der Region von Brüssel-Hauptstadt zur Förderung einer Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt und der Gesundheit, niet bekendgemaakt. Vgl. met advies 35.274/VR van 24 juni 2003 over een voorontwerp van decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tot herziening van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval inzake de percentages van recycling en nuttige toepassing, *Parl. St. VI. Parl.*, niet bekendgemaakt.

- (36) Advies 34.797/3 van 4 februari 2003 over een ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 april 1999 tot vaststelling van de algemene criteria voor de erkenning van geneesheren-specialisten, stagemeesters en stagediensten.
- (37) Advies 34.507/2 van 27 januari 2003 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *Parl. St. Kamer 2002-03, nrs. 2328/1 en 2329/1*, 80.
- (38) Advies 34.297/4 van 4 februari 2003 over een ontwerp van besluit van de Waalse regering fixant les conditions intégrales relatives aux bassins de natation visés à la rubrique n° 92.61.01.01.
- (39) Zie de kroniek 2002, *T.v.W. 2003*, 209-213, nrs. 11-17.

Volgens de adviespraktijk van de meeste kamers van de afdeling wetgeving is het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel mogelijk wanneer voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat en wanneer de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent⁴⁰ of wanneer de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verworven situaties worden aangetast⁴¹.

Het vereiste van de wettelijke grondslag houdt in dat wanneer aan een besluit terugwerkende kracht wordt toegekend, maar er geen rechtsgrond voorhanden is voor (een deel van) de periode in het verleden waarvoor het besluit zou moeten gelden, de retroactiviteit ontoelaatbaar is, zeker wanneer daar nog blijkt dat het besluit bepaalde verplichtingen inhoudt⁴².

Eén kamer van de afdeling wetgeving hanteert voor de beoordeling van de retroactiviteit van besluiten de criteria die het Arbitragehof toepast op retroactieve wetsbepalingen. Deze criteria komen erop neer dat de terugwerkende kracht enkel kan worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit

- (40) Zie bv. het advies 35.964/2 van 20 oktober 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.
- (41) In sommige gevallen moet de Raad zich overigens beperken tot een voorbehoud, vaak wanneer het advies op vijf werkdagen wordt gevraagd. In het advies 35.979/1 van 30 oktober 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (*Parl. St. VI. Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 173-175*) wijst de Raad van State op talrijke gevallen van retroactiviteit (zelfs tot 1 oktober 1964) waarvoor zelfs geen motivering wordt verstrekt in de Memorie van Toelichting.
- (42) Advies 34.848/1 van 3 april 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de bepalingen van artikel 136 § 1 tweede lid; 136 § 5 en 164 tweede lid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in verband met de bedragen die in toepassing van de wet op de ziekenhuizen door de verzekeringsinstellingen in twaalfden worden uitbetaald.



te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden. In een belangrijk advies dat deze kamer gaf over een voorstel van algemene wet bestuursrecht paste zij deze beginselen toe en formuleerde een tekstvoorstel met betrekking tot de toelaatbaarheid van de terugwerkende kracht van verordenende besluiten enerzijds en individuele besluiten anderzijds⁴³.

Voor wat de terugwerkende kracht betreft van wetsbepalingen lijken de vier kamers van de afdeling wetgeving wel het criterium aan te wenden dat het Arbitragehof hanteert⁴⁴.

Het feit dat de verschillende kamers van de afdeling wetgeving niet dezelfde criteria hanteren, leidt in de praktijk niet tot een beduidend verschillende beoordeling. Het toepassen op besluiten van de criteria van het Arbitragehof t.a.v. wetgevende normen heeft wellicht een iets soepelere beoordeling tot gevolg dan de beoordeling volgens de gangbare criteria. Deze indruk kan echter moeilijk worden gekwantificeerd.

13. In een aantal gevallen is de terugwerkende kracht hoe dan ook onaanvaardbaar. Dit is bijvoorbeeld het geval voor strafsancities, onder meer gelet op artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR⁴⁵. Het volstaat overigens niet dat uit de inwerkingtredingsbepaling blijkt dat er geen terugwerkende kracht wordt beoogd, wanneer andere bepalingen van de betrokken tekst een retroactieve toepassing wel mogelijk maken. Alle bepalingen

van de tekst die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van strafsancities mogen enkel voor de toekomst gelden⁴⁶.

Ook de retroactiviteit van administratieve geldboeten is uit den boze⁴⁷, zelfs wanneer die geldboeten worden ingevoerd ter vervanging van strafrechtelijke sancties en indien ze lichter zijn dan die strafrechtelijke sancties. Het gaat immers om een andere soort sancties, waarvoor de mogelijkheid van de terugwerking van de lichtere strafmaat niet geldt⁴⁸.

14. In een aantal gevallen zou de terugwerkende kracht misschien wel geoorloofd kunnen zijn, maar is hij vooral om praktische redenen onmogelijk of zinloos.

Zo is het met terugwerkende kracht opleggen van verplichtingen vaak niet mogelijk⁴⁹. Het met terugwerkende kracht invoeren van bepaalde vormelijke vereisten voor rechtshandelingen is eveneens uit den boze, aangezien men niet van de rechtsonderhorige kan verwachten dat hij rekening kan houden met vormvereisten die nog niet bestonden op het moment

(43) Advies 30.416/3 van 25 maart 2003 over een voorstel van algemene wet bestuursrecht, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-679/2, 24-26.

(44) Zie bv. het advies 34.954/1 van 8 mei 2003 over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl. St. Vl. Parl.* 2002-03, nr. 1800/1, 85-86.

(45) Advies 34.963/3 van 27 februari 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer; advies 35.010/1 van 6 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende een jaarlijkse enquête naar de structuur van de ondernemingen.

(46) Advies 35.274/VR van 24 juni 2003 over een voorontwerp van decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tot herziening van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval inzake de percentages van recyclage en nuttige toepassing, niet bekendgemaakt.

(47) Advies 34.849/1 van 8 mei 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 75 § 2 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen.

(48) Advies 35.139/2 van 26 maart 2003 over een amendement bij het ontwerp van programmawet (hoofdstuk ... Wijziging aan het Wetboek van Vennootschappen), niet bekendgemaakt.

(49) Advies 34.851/1 van 20 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling voor de jaren 2001 en volgende van de ten laste van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aangerekende kosten, verbonden aan de mededeling van de gegevens inzake de te tarifieren verstrekkingen die de tarifieringsdiensten aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering moeten meedelen; advies 36.131/1 van 25 november 2003 over een ontwerp van amendementen op het voorontwerp van programmawet (wijziging artikel 104 en toevoeging nieuw artikel tot aanvulling van artikel 60 van de wet van 22 augustus 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg), niet bekendgemaakt.

2004

6

dat hij de bewuste rechtshandeling stelde⁵⁰. Het opleggen van bepaalde energiebesparende maatregelen aan de netbeheerder van een elektriciteitsnetwerk voor een periode die al verstreken is, is om dezelfde redenen bedenkelijk⁵¹.

De Raad plaatste eveneens kritische kanttekeningen bij een decretale regeling inzake belastingen op de spelen en weddenschappen die erop neerkwam dat voorheen bestaande besluiten werden hernomen met terugwerkende kracht, terwijl er rechtsgedingen hangende waren waarin precies werd betwist dat deze aangelegenheid bij besluit kon worden geregeld. Aangezien de decretale regeling, die met terugwerkende kracht werd ingevoerd, gelijkloopt met de aangevochten regeling en de inzet van de rechtsgedingen beduidend was, betwijfelde de Raad of de "uitzonderlijke omstandigheden" die het Arbitragehof in dergelijke omstandigheden vereist, wel aanwezig zijn⁵².

Het met terugwerkende kracht in werking laten treden van een wetgevende norm kan geen doorgang vinden wanneer er voor een aantal bepalingen nog geen uitvoeringsbesluiten bestaan, waardoor de concrete toepassing in het gedrang kan komen⁵³.

Het feit dat de omzettingsdatum voor een richtlijn is verstreken kan op zich geen verantwoording vormen voor het verlenen van terugwerkende kracht aan de

omzettende regeling. Het verstrijken van de omzettingstermijn mag immers niet tot gevolg hebben dat aan de betrokkenen geen redelijke termijn meer wordt gelaten om de nodige maatregelen te nemen, opdat zij zich zouden kunnen schikken naar de nieuwe regelen⁵⁴.

15. In een aantal gevallen werd de terugwerkende kracht van een bepaalde regeling aanvaard.

Indien de bevoegde administratie in de praktijk reeds de regeling toepaste zoals die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd en indien er voor het overige geen formeel bezwaar bestaat tegen de terugwerkende kracht, is de retroactiviteit toelaatbaar⁵⁵.

De Raad aanvaardde de terugwerkende kracht ook voor een regeling waarbij een aspect van de overdracht van rechten en verplichtingen tussen twee overheidsdiensten werd gepreciseerd. Er waren een aantal geschillen die dateerden van vóór die overdracht en waarbij onduidelijk was welke dienst thans bevoegd is. Omdat het wegwerken van die onduidelijkheid in het belang is van de rechtszekerheid, stemde de Raad in met de terugwerkende kracht, overigens met verwijzing naar het criterium van "uitzonderlijke omstandigheden" dat het Arbitragehof hanteert voor terugwerkende kracht waarbij hangende rechtsgedingen zijn gemoeid⁵⁶.

Omdat een aantal reglementaire bepalingen met betrekking tot de financiering van ziekenhuizen waren vernietigd door de afdeling administratie van de Raad van State (om vormelijke redenen), wilde de overheid

- (50) Advies 34.954/1 van 8 mei 2003 over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03, nr. 1800/1, 87-88*; advies 35.767/1/V van 21 augustus 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de integratie van leerlingen met een matige of ernstige verstandelijke handicap in het gewoon lager en secundair onderwijs.
- (51) Advies 35.660/1/V van 28 juli 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2002 inzake de openbardienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik.
- (52) Advies 35.571/2 van 9 juli 2003 over een voorontwerp van decreet modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, *Parl. St. W. Parl. 2003-04, nr. 567/1, 11-12*.
- (53) Advies 35.878/3 van 30 september 2003 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de datum van de inwerking-treding van de ordonnantie houdende de Brusselse Huisvestingscode.

- (54) Advies 35.748/3 van 17 september 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer.
- (55) Advies 35.428/1 van 15 mei 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en de meewerkende echtgenoten.
- (56) Advies 29.957/3 van 24 juni 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de toepassing van de handelingen uitgaande van de bevoegde instellingen der Europese Gemeenschap in verband met de landbouw.



de vernietigde regeling hernemen met terugwerkende kracht (uiteraard na herstel van de vormelijke fouten). Omdat het wettelijke kader voor de betrokken besluiten inmiddels gewijzigd was, koos de wetgever voor een uitdrukkelijke machtiging van de uitvoerende macht om de betrokken wetsbepalingen voor een bepaalde periode in het verleden (opnieuw) uit te voeren. De Raad stemde in met deze werkwijze omdat hij de rechtszekerheid ten goede komt en een duidelijke en onbetwistbare rechtsgrond biedt voor de betrokken besluiten. Wel werd een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de concrete inhoud van die nog te nemen uitvoeringsbesluiten⁵⁷.

C. Bekendmaking van rechtsnormen

16. In een aantal gevallen wees de afdeling wetgeving dit jaar op het vereiste van de volledige bekendmaking van rechtsnormen.

Naar aanleiding van een ontwerp met betrekking tot de informantenwerking als bijzondere opsporingsmethode werd het voornemen uitgedrukt om het betrokken besluit niet bekend te maken, maar enkel een gewone vermelding op te nemen in het Staatsblad, omdat in het andere geval de veiligheid van de informanten en van de betrokken politieambtenaren in het gedrang zou kunnen komen en het criminele milieu tegenmaatregelen zou kunnen ontwikkelen. De afdeling wetgeving oordeelde dat deze argumenten niet opwegen tegen het belang van de volledige bekendmaking van een tekst die van belang is voor de meerderheid van de burgers en die bovendien voldoende algemeen is opgesteld, zodat de risico's van een bekendmaking moeilijk zijn in te zien⁵⁸.

In een ontwerpbesluit dat een aantal wetsbepalingen aanpaste met het oog op de omzetting van Europese richtlijnen, werd bepaald dat sommige technische bijwerkingen van een richtlijn in het Staatsblad worden gepubliceerd, kennelijk in de vorm van een mededeling. Het was de bedoeling te vermijden dat voor elke

bijwerking de interne regelgeving moest worden aangepast door een nieuw besluit. De Raad van State merkte op dat de wetgever weliswaar in een bijzondere vorm van bekendmaking kan voorzien wanneer hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Wanneer aldus alleen maar een mededeling zou worden bekendgemaakt, moeten bovendien, met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel en het vereiste van de kenbaarheid van de regelgeving, aanvullende maatregelen worden genomen die waarborgen dat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de volledige tekst van de verordening⁵⁹.

Het volstaat niet om in een besluit voor het regelen van de methoden van virusinactivering van bloedplasma te verwijzen naar een advies van de Hoge Gezondheidsraad waarin die methoden worden beschreven. Deze werkwijze voldoet niet aan het vereiste van rechtszekerheid en aan het vereiste van de kenbaarheid van de regelgeving. Om deze redenen moeten die methodes in de tekst van het besluit worden opgenomen, eventueel als bijlage⁶⁰.

Een internationaal akkoord inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen voorziet in de mogelijkheid voor een verdragsluitende partij om de regeling in het akkoord toe te passen op nieuwe lokale openbare lichamen, ingevolge een wijziging van haar intern recht, mits een kennisgeving aan de andere verdragspartijen. Een dergelijke kennisgeving verandert de draagwijdte van het internationale akkoord niet, maar past het enkel toe op een nieuwe situatie. Een instemming van de betrokken wetgevende vergaderingen met zo'n kennisgeving is dus niet vereist. Er zijn echter wel rechtsgevolgen verbonden aan de kennisgeving aan andere verdragspartijen, die dan ook ter wille van de kenbaarheid van de regelgeving door middel van een bericht in het Belgisch Staatsblad zal moeten worden bekendgemaakt met vermelding dat daaruit

(57) Advies 36.080/3 van 7 november 2003 over een voorontwerp van programmawet, *Parl. St. Kamer* 2003-04, nrs. 473/1 en 474/1, 455-456.

(58) Advies 35.047/2 van 17 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren.

(59) Advies 34.997/3 van 17 juni 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de wetten van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect en 26 juni 1963 tot instelling van een Orde van Architecten.

(60) Advies 36.139/3 van 25 november 2003 over een ontwerp van ministerieel besluit tot toepassing van advies nr. 7662 van de Hoge Gezondheidsraad betreffende de beveiliging van labiele bloedproducten.

voortvloeit dat het internationale akkoord voortaan ook op het betrokken lokale openbaar lichaam van toepassing is⁶¹.

17. Op het beginsel van de volledige bekendmaking van rechtsnormen kunnen echter uitzonderingen worden gemaakt. Zo kan voor koninklijke en ministeriële besluiten een bekendmaking bij uittreksel of middels een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad volstaan indien de tekst geen belang heeft voor de meerderheid van de burgers⁶². Een bijlage bij een verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart die enkel belang heeft voor de exploitanten van luchtvaartterreinen die openstaan voor internationaal luchtverkeer en beschikken over minstens één baan met een lengte die gelijk is aan of groter is dan 1.200 meter (met andere woorden de luchthavens van Antwerpen, Brussel, Charleroi, Luik en Oostende) voldoet aan dit criterium. Een verwijzing naar die bijlage in een besluit dat zelf wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, volstaat als bekendmaking van de betrokken regeling⁶³.

18. Wanneer de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake de lokale besturen de wijze van bekendmaking van rechtsnormen van deze lokale besturen regelen, kunnen ze die regelingsbevoegdheid niet delegeren aan die lokale besturen, zelfs niet aanvullend of ten dele. Een bepaling die erop neerkomt dat de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad, van het College van Burgemeester en Schepenen en van de burgemeester worden bekendgemaakt door middel van een aanplakbrief of via elke andere geschikte vorm van mededeling, strijdt met artikel 190 G.W., dat vereist dat de wet (*in casu* het decreet of de ordonnantie) bepaalt in welke vorm wetten, besluiten

of verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur worden bekendgemaakt⁶⁴.

19. Koninklijke en ministeriële besluiten moeten in beginsel in het Nederlands en in het Frans worden gesteld⁶⁵. Er moet van worden uitgegaan dat de bekendmaking in deze twee talen een onderdeel is van de "vorm bij de wet bepaald" die krachtens artikel 190 G.W. vereist is opdat een besluit van algemeen bestuur verbindend kan zijn. Een in het Engels gestelde bijlage bij een besluit moet derhalve vergezeld zijn van een Nederlandse en een Franse vertaling^{66 67}.

D. Instemming met verdragen en samenwerkingsakkoorden

1. Instemming met verdragen

20. De Raad van State bracht ook dit jaar zijn adviespraktijk in herinnering in verband met de zgn. voorafgaande instemming van het parlement. Wanneer een verdrag zelf voorziet in een regeling inzake wijzigingen van het verdrag of inzake rechtsregels die worden uitgevaardigd door instellingen die door het verdrag worden ingesteld, rijst immers de vraag of deze verdragswijzigingen of afgeleide rechtsregels de afzonderlijke instemming van het parlement behoeven. Volgens vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving is dit niet nodig en kan de instemming met het oorspronkelijke verdrag ook als voorafgaande instemming met de latere verdragswijzigingen of afgeleide rechtsregels gelden. Hiervoor is wel vereist dat het parlement op de hoogte was van deze voorafgaande instemming. Dit kan best blijken uit een uitdrukkelijke vermelding in het ontwerp van instemmingstekst, zodat vaststaat dat het parlement weet wat de draagwijdte is van zijn instemming. Om het mogelijk te maken

(61) Advies 35.590/3 van 30 september 2003 over een voorontwerp van decreet houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse regering, de regering van de Franse Gemeenschap en de regering van het Waals Gewest, enerzijds, en de regering van de Franse Republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend in Brussel op 16 september 2002, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2116/1, 23-24.

(62) Art. 56 § 1 vierde lid van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

(63) Advies 35.855/4 van 24 september 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de technische eisen voor sommige internationale luchtvaartterreinen.

(64) Advies 34.410/2 van 5 februari 2003 over een voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *Parl. St. B.H.R.* 2002-03, nr. A-430/1, 20.

(65) Art. 56 § 1 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

(66) Advies 34.713/4 van 3 februari 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de oprichting van een dienst "Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking".

(67) Overeenkomstig artikel 76 §§ 1 en 3 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, zoals geïnterpreteerd in het arrest nr. 59/94 van het Arbitragehof van 14 juli 1994, moet later ook een Duitse vertaling van het besluit (en dus ook van de bewuste bijlage) volgen.



dat het parlement zich kan verzetten tegen dergelijke verdragwijzigingen of afgeleide rechtsregels⁶⁸, suggereert de Raad vaak om in het ontwerp van instemmingstekst een bepaling op te nemen die de uitvoerende macht verplicht om de betrokken verdragwijzigingen of afgeleide rechtsregels binnen een korte tijd mee te delen⁶⁹.

In één advies vindt men een alternatief criterium terug. Het betrof een verdrag dat voorzag in de mogelijkheid om door het sluiten van een uitvoeringsakkoord in vereenvoudigde vorm (door uitwisseling van diplomatieke nota's) overeen te komen om het toepassingsgebied van het verdrag uit te breiden⁷⁰. De

Raad oordeelde dat de instemming met het verdrag geacht kon worden de goedkeuring van latere dergelijke uitvoeringsakkoorden in te houden, aangezien de mogelijkheid voortvloeit uit het verdrag zelf en voorzover de uitvoeringsakkoorden de grenzen bepaald door het verdrag niet overschrijden⁷¹. Dit criterium is blijkens een verwijzing in het advies ingegeven door een recent arrest van het Hof van Cassatie⁷², dat een ander criterium hanteert dan het vroegere beginsel-arrest⁷³ waarop de Raad van State zijn adviespraktijk heeft gebaseerd.

21. De parlementaire instemming met een verdrag gebeurt in de vorm van een wetgevende akte, die veel-
eer een "akte van hoog toezicht" is dan een rechtsnorm. Wanneer een verdrag later wordt aangevuld met een nieuwe bijlage, is het niet aangewezen om de instemming met die nieuwe bijlage te laten gebeuren door een wijziging van de oorspronkelijke instemmingstekst. Er kan beter een afzonderlijke tekst worden opgesteld waarmee instemming wordt verleend met de nieuwe bijlage⁷⁴.

22. Een samenwerkingsverdrag tussen de drie Franstalige deelgebieden en Congo voorzag in een voorlopige inwerkingtreding vanaf de dag van ondertekening, met name op 9 december 2002. De Raad merkte op dat een dergelijke handelwijze vooruitloopt op de parlementaire instemming, waardoor de betrokken wetgevende vergadering voor de keuze wordt geplaatst om dit voldongen feit te bekrachtigen of de betrokken verdragspartij in een delicate situatie te brengen tegenover Congo. De mogelijkheid van de

(68) Indien het verdrag niet voorziet in de mogelijkheid om de betrokken verdragwijzigingen of afgeleide rechtsregels te contesteren, zit er niets anders op dan het verdrag in zijn geheel op te zeggen.

(69) Zie o.m. advies 34.338/3 van 29 januari 2003 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Protocol van 1996 bij het Verdrag van 1972 inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afvalstoffen, en met de Bijlagen 1, 2 en 3, gedaan te Londen op 7 november 1996, *Parl. St. Senaat* 2003-04, nr. 3-247/1, 31-32; advies 34.368/2 van 17 februari 2003 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures, aangenomen door de Wereld Douane Organisatie op 25 september 1974, gedaan te Brussel op 26 juni 1999, *Parl. St. Senaat* 2003-04, nr. 3-260/1, 45-46; advies 35.751/1/V van 19 augustus 2003 over een voorontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, met bijlagen, ondertekend in Stockholm op 22 mei 2001, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 1978/1, 20-22; advies 36.168/1 van 11 december 2003 over een voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en Australië, ondertekend te Canberra op 20 november 2002, niet bekendgemaakt; advies 36.087/4 van 4 december 2003 over een voorontwerp van decreet portant assentiment à l'Accord de coopération du 22 mars 1999 entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, et le Gouvernement du Québec, d'autre part, et à la déclaration commune y annexée, *Parl. St. Parl. F. Gem.* 2003-04, nr. 532/1. Zie over deze adviespraktijk ook de historische bespreking bij J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 549-551.

(70) Vgl. met de eerder aangehaalde hypothese, in hetzelfde advies onderzocht, van een eenzijdige verklaring van een van de verdragspartijen met betrekking tot een nieuwe toepassing van het verdrag. Voor die verklaring is geen instemming vereist, maar de bekendmakingsverplichting is wel van toepassing (nr. 16).

(71) Advies 35.590/3 van 30 september 2003 over een voorontwerp van decreet houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse regering, de regering van de Franse Gemeenschap en de regering van het Waals Gewest, enerzijds, en de regering van de Franse republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend in Brussel op 16 september 2002, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2116/1, 22-24.

(72) Cass. 2 mei 2002, *D.S. Rendite Fond nr. 24 - m.s. "Cape Cod" t. Bananic International*, C.99.0518.N.

(73) Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1981, 808.

(74) Advies 34.617/3 van 25 maart 2003 over een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met Bijlage V en met Aanhangsel 3 bij het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (Parijs 1992), opgemaakt te Sintra op 23 juli 1998, *Parl. St. B.H.R.* 2002-03, nr. A-426/1, 7-8.

2004

6

betrokken vergadering om vrij te oordelen over verlenen of weigeren van de instemming wordt daardoor ingeperkt. In dit geval oordeelde de Raad echter dat de terugwerkende kracht geen problemen oplevert⁷⁵.

2. Instemming met samenwerkingsakkoorden

23. De Raad van State paste zijn adviespraktijk met betrekking tot de voorafgaande instemming (nr. 20) ook toe op samenwerkingsakkoorden. Een samenwerkingsakkoord voorzag in de oprichting van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid met het oog op het gezamenlijk beheer van patrimoniale informatie. Het samenwerkingsakkoord bevatte reeds een aantal beginselen, maar er werd een latere aanvulling in het vooruitzicht gesteld door middel van aanhangsels bij het akkoord. De Raad merkte op dat uit artikel 92bis § 1 tweede lid BWHI voortvloeit dat de samenwerkingsakkoorden die erin worden opgenoemd, eerst uitwerking hebben *nadat* ermee is ingestemd door de betrokken wetgevende vergaderingen, wat veronderstelt dat de concrete inhoud van het akkoord bekend is vooraleer de instemming kan worden betuigd. Indien men later het samenwerkingsakkoord wenst aan te vullen, behoeven die aanvullingen telkens de parlementaire instemming. Daarom beval de Raad aan om een akkoord uit te werken waarbij op algemene wijze alle principiële kwesties worden geregeld, veeleer dan een "raamakkoord" aan te vullen met opeenvolgende aanhangsels⁷⁶. Ook in andere ad-

viezen wees de Raad van State erop dat in tegenstelling tot verdragen een voorafgaande parlementaire instemming niet mogelijk is voor samenwerkingsakkoorden⁷⁷.

Een ontwerpdecreet voorzag in een machtiging van de regering om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen door middel van een samenwerkingsakkoord met de andere bevoegde overheden. De Memorie van Toelichting stelde dat er omwille van die uitdrukkelijke machtiging geen afzonderlijke parlementaire instemming meer vereist zou zijn. De Raad merkte op dat een dergelijke handelwijze indruist tegen artikel 92bis BWHI, dat inhoudt dat de parlementaire instemming pas wordt gegeven wanneer de concrete inhoud van het betrokken akkoord gekend is. Indien het louter de bedoeling is om de regering te machtigen tot het sluiten van zo'n samenwerkingsakkoord, is de bepaling overbodig, aangezien de regering die bevoegdheid rechtstreeks put uit artikel 92bis BWHI⁷⁸.

Wanneer een samenwerkingsakkoord voorziet in een algemeen kader voor overleg met het oog op een gecoördineerd beleid, onder meer door middel van een gemeenschappelijk actieplan, is er nog geen sprake van een delegatie van normatieve beslissingsbevoegdheid. Indien dit uitgangspunt wordt nageleefd, is er geen latere instemming vereist met bepaalde afgeleide regels, aangezien het samenwerkingsakkoord die mogelijkheid niet biedt. *A fortiori* is er geen probleem in verband met voorafgaande instemming⁷⁹.

(75) Advies 35.726/2/V van 28 juli 2003 over een voorontwerp van decreet portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale et la République démocratique du Congo, fait à Bruxelles, le 9 décembre 2002, *Parl. St. Parl. F. Gem.* 2002-03, nr. 459/1, 7. In dezelfde zin het advies 35.970/4 van 14 oktober 2003 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de arbitrage in verband met de reactivering en de modernisering van de IJzeren Rijn, gesloten te Den Haag bij wisseling van nota's gedateerd op 22 juli 2003 en 23 juli 2003, *Parl. St. Senaat* 2003-04, nr. 3-363/1, 11.

(76) Advies 34.900/VR van 27 maart 2003 over een voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten met betrekking tot de oprichting van het Agentschap van de Patrimoniale Informatie, niet bekendgemaakt.

(77) Advies 34.403/2 van 26 februari 2003 over een voorontwerp van decreet portant assentiment à l'avenant modifiant l'accord de coopération relatif à la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne, *Parl. St. W. Parl.* 2002-03, nr. 523/1, 44-45; advies 35.810/2/V van 20 augustus 2003 over een voorontwerp van decreet portant approbation de l'Accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à l'éducation à l'environnement, *Parl. St. W. Parl.* 2003-04, nr. 585/1, 13-14.

(78) Advies 35.106/1/V van 7 augustus 2003 over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat de milieuaudit betreft en tot aanvulling ervan met een titel milieuvvoorwaarden, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 1846/1, 128.

(79) Advies 35.453/VR van 24 juni 2003 over een voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het samen-



E. Omzetting van richtlijnen

24. Ook dit jaar bekritiseerde de Raad een aantal keren de praktijk van omzetting van EG-richtlijnen door loutere verwijzing. Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt volgens de Raad dat in beginsel niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. In zoverre de richtlijn reeds in het interne recht is omgezet, moet verwezen worden naar de betrokken internrechtelijke bepalingen. In zoverre de omzetting plaatsvindt door het ontwerp zelf, moeten de richtlijn-bepalingen in de tekst van het ontwerp verwerkt worden⁸⁰. Richtlijn-bepalingen die zich richten tot de Raad of tot de Europese Commissie, bijvoorbeeld doordat ze de Commissie met een uitvoeringsbevoegdheid belasten, moeten niet worden omgezet⁸¹.

Indien de richtlijn een beoordelingsruimte laat aan de lidstaten, betekent dit nog niet dat de lidstaten deze beoordelingsruimte kunnen laten bestaan bij de omzetting van de richtlijn. De lidstaten moeten in beginsel voorzien in een regeling die voldoende waarborgen biedt met betrekking tot de naleving van de richtlijn en daarbij zo nodig de beoordelingsruimte invullen met de gepaste maatregelen⁸².

De Raad van State beveelt aan om in een inleidende bepaling van de omzettende tekst naar de richtlijn te verwijzen zodat de rechtsonderhorige erop wordt geteenderd dat de betrokken tekst een omzetting van die richtlijn inhoudt. Soms schrijven richtlijnen overigens zo'n vermelding voor⁸³.

25. Aangezien verordeningen overeenkomstig artikel 249 tweede lid van het EG-verdrag verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat, is er geen optreden vereist van de lidstaten om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Het is natuurlijk wel mogelijk – en eventueel zelfs noodzakelijk – dat ze gepaard gaan met internrechtelijke maatregelen die nadere uitvoeringsregels bevatten, zeker wanneer de verordening een zekere beleidsruimte laat aan de lidstaten. Het is uiteraard ook mogelijk dat internrechtelijke bepalingen die in strijd zijn met de verordening, moeten worden aangepast. Verordeningen moeten zeker niet worden omgezet in een internrechtelijke regeling zoals het geval is voor richtlijnen, omdat aldus verwarring zou kunnen ontstaan over de precieze aard van zo'n internrechtelijke regeling en over de bevoegdheid van het Hof van Justitie om kennis te nemen van betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Het is wel mogelijk om in interne regelgeving te verwijzen naar een verordening, met name wanneer dat voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk is⁸⁴. Dit alles geldt ook voor beschikkingen in uitvoering van een verordening⁸⁵. Beschikkingen in uitvoering van een richtlijn moeten wel worden omgezet, net zoals de richtlijn⁸⁶.

.../...

werkingsakkoord, gesloten tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de samenwerking tussen de beleidsdomeinen van milieu en gezondheid, *Parl. St. VI. Parl. 2003-04, nr. 2112/1, 19-22.*

- (80) Zie o.m. advies 34.568/3 van 25 maart 2003 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de exploitatievoorwaarden voor bepaalde installaties voor het overspuiten van voertuigen of voertuigonderdelen die gebruikmaken van oplosmiddelen; advies 35.689/4 van 8 oktober 2003 over een voorontwerp van ordonnantie betreffende een aantal bepalingen inzake ruimtelijke ordening, *Parl. St. B.H.R. 2003-04, nr. A-501/1, 100-101.*
- (81) Advies 35.707/1/V van 4 september 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken.
- (82) Advies 35.965/4 van 3 november 2003 over een ontwerp van besluit van de Waalse regering relatief aux valeurs paramétriques applicables aux eaux destinées à la consommation humaine.

- (83) Advies 35.965/4 van 3 november 2003 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering relatief aux valeurs paramétriques applicables aux eaux destinées à la consommation humaine.
- (84) Soms schrijven verordeningen voor dat in interne regelgeving naar de verordening moet worden verwezen: advies 35.911/1 van 9 oktober 2003 over een voorontwerp van ordonnantie betreffende de gewestelijke stimulansen voor de algemene investeringen ten gunste van de zeer kleine, kleine of middelgrote ondernemingen, *Parl. St. B.H.R. 2003-04, nr. A-534/1, 18-19.*
- (85) Advies 34.644/3 van 1 april 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 januari 1999 tot bepaling van het bedrag en de wijze van betaling van de kosten en rechten verbonden aan het Europese milieukeurmerk.
- (86) Advies 30.866/3 van 12 december 2000 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de wijze van het nemen van monsters voor de officiële controle op de maximumgehalten aan mycotoxines in bepaalde voedingsmiddelen.

2004

6

26. Wanneer de uitvoering van een verordening behoort tot de bevoegdheid van de gewesten, maar de regeling in de verordening uitgaat van zgn. basisarealen en productieregio's die samen het hele Belgische grondgebied moeten dekken, is een afzonderlijk gewest wegens de aard van de zaak niet bij machte om zich hiermee in te laten, omdat de desbetreffende bepalingen noodzakelijk ook buiten de grenzen van het eigen gewest toepassing moeten vinden. Ook het opzetten van een afzonderlijke en gelijkkluidende regeling door elk van de gewesten afzonderlijk volstaat niet. Om een regeling vast te stellen die, gelet op de aard zelf van de betrokken aangelegenheid, voor het hele grondgebied van België moet gelden, zijn de gewesten verplicht om hun onderscheiden bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen door het sluiten van een samenwerkingsakkoord⁸⁷.

F. Strafrechtelijke sancties en administratieve geldboetes

27. Ook dit jaar wees de afdeling wetgeving op het feit dat strafrechtelijke sancties overeenkomstig het legaliteitsbeginsel in strafzaken voldoende duidelijk, precies en voorzienbaar moeten zijn zodat de rechtsonderhorigen op voorhand weten welke handelingen of welk nalaten strafrechtelijk beteugeld worden⁸⁸.

28. Een regeling voorzag in de mogelijkheid voor een overheidsinstelling om administratieve geldboeten op te leggen voor bepaalde feiten die ook strafrechtelijk worden beteugeld, met name wanneer het Openbaar ministerie beslist heeft om voor deze feiten niet te vervolgen of wanneer het Openbaar ministerie niet laat weten of het de feiten al dan niet vervolgt. Gezien het

hoge bedrag van de geldboete (10.000 euro, te verdubbelen in geval van herhaling) oordeelde de Raad dat het een sanctie van strafrechtelijke aard betrof. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, dat daardoor van toepassing is, veronderstelt dan dat het bedrag van de boete beter wordt afgestemd op de ernst van de verschillende soorten feiten waarop de boete wordt toegepast, net zoals dit reeds het geval was voor de bestaande strafrechtelijke geldboeten. Bovendien moeten de verschillende maximumbedragen voor de bestaande strafrechtelijke geldboete en de nieuwe boeten worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel⁸⁹.

Ook in een ander geval besloot de Raad tot de strafrechtelijke kwalificatie van administratieve geldboeten, aangezien ze belangrijke economische gevolgen kunnen hebben voor de overtreder, ze opgelegd kunnen worden aan personen die geen bijzondere band hebben met het overheidsbestuur en ze een repressieve bedoeling hebben⁹⁰.

29. In geval van niet-naleving van bepaalde verplichtingen bij de sluiting van ondernemingen zouden werkgevers een bijkomende financiële sanctie oplopen, naast de bestaande strafsancities of administratieve geldboete. Deze sanctie zou bestaan uit een bedrag van 1.000 tot 5.000 euro per werknemer, vast te stellen door de rechter en bestemd voor de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. De Raad merkte op dat die regeling ingegeven lijkt door de zorg om de RSZ te vergoeden voor het nadeel dat hij ondervindt door de niet-naleving van de betrokken verplichtingen. Indien het de bedoeling is om de regeling te concipiëren als een regeling inzake schadevergoeding, zou moeten worden afgestapt van de maximumgrens en zou de minimumgrens moeten worden verlaagd. Als het daarentegen de bedoeling is om de sanctie een strafrechtelijk karakter te geven, rijst de vraag naar de verenigbaarheid met artikel 14 zevende lid IVBPR⁹¹.

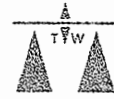
(87) Advies 35.896/3 van 7 oktober 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen.

(88) Advies 34.362/4 van 27 januari 2003 over een voorontwerp van wet betreffende terroristische misdrijven, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 2364/1, 21-28 en 2003-04, nr. 258/1, 24-31; advies 34.910/4 van 20 februari 2003 over een ontwerp van besluit van de Waalse regering portant conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets; advies 35.689/4 van 8 oktober 2003 over een voorontwerp van ordonnantie betreffende een aantal bepalingen inzake ruimtelijke ordening, *Parl. St. B.H.R.* 2003-04, nr. A-501/1, 141.

(89) Advies 34.847/4 van 4 juni 2003 over een voorontwerp van decreet relatif aux établissements d'hébergement touristique, *Parl. St. W.Parl.* 2003-04, 583/1, 96; advies 35.826/4 van 1 september 2003 over een voorontwerp van decreet relatif aux attractions touristiques, *Parl. St. W. Parl.* 2003-04, nr. 642/1, 37-38.

(90) Advies 36.141/4 van 15 december 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de omzetting van B.I.A.C. in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties.

(91) Advies 34.971/1 van 27 februari 2003 over een voorontwerp van programmawet, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 2343/1, 149-150.



G. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

30. In een vorige kroniek werden de algemene beginselen van de adviespraktijk omtrent delegatie van regelgevende bevoegdheid uiteengezet aan de hand van de verschillende hypothesen die zich kunnen voordoen⁹². In deze kroniek worden deze beginselen niet herhaald en wordt in hoofdzaak enkel verwezen naar de relevante toepassingen in adviezen die in het betrokken jaar werden gegeven.

31. De grondwettelijke beginselen met betrekking tot de verhouding tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht vereisen dat de wetgever zelf de basisregels vaststelt die de door hem te regelen aangelegenheid beheersen⁹³. Die werkwijze waarborgt een debat in een democratisch verkozen beraadslagende vergadering over ten minste de essentie van de normering. Een regeling die bepaalde categorieën van particulieren verplichtte tot het beroep op de diensten van een bewakingsonderneming voldeed volgens de afdeling wetgeving niet aan dit vereiste⁹⁴. Dit was ook het geval voor een machtiging van de Koning tot het vaststellen van nadere regels in verband met de vernietiging van opnames van privé-communicatie door inlichtingen- en veiligheidsdiensten⁹⁵. Er moet hierbij wel worden opgemerkt dat de beoordeling door de afdeling wetgeving van een delegatie in grote mate een *ad-hoc*beoordeling is waarbij de ruimere context van de regeling een belangrijke rol speelt, zoals ook blijkt in de twee aangehaalde voorbeelden.

32. In het geval van een door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheid is delegatie in beginsel niet mogelijk, zoals bijvoorbeeld voor het regelen van de bewijskracht van een proces-verbaal⁹⁶ of voor de vermindering van de eenmalige bijdrage voor fiscale amnestie⁹⁷. Dit is *a fortiori* het geval voor een aangelegenheid die volgens de Grondwet door de bijzondere wetgever moet worden geregeld⁹⁸.

In zo'n geval is een delegatie enkel mogelijk indien er sprake is van een noodzakelijkheid⁹⁹ of op zijn minst van bijzondere omstandigheden¹⁰⁰ die het beroep op zo'n delegatie rechtvaardigen, indien de betrokken besluiten overeenkomstig de machtiging binnen een relatief korte tijd worden bekrachtigd door de wetgever en van rechtswege met terugwerkende kracht worden opgeheven wanneer zij niet tijdig worden bekrachtigd¹⁰¹.

Naar aanleiding van een advies over een ontwerpbesluit dat beruiste op zo'n delegatie met betrekking tot voorbehouden aangelegenheden merkte de Raad van State op dat het verslag aan de Koning dat bij het besluit was gevoegd, dient te fungeren als een Memorie van Toelichting, aangezien het de mogelijkheid biedt van een betere voorlichting van de belastingplichtigen

- (92) J. VAN NIEUWENHOVE, "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State (2000)", *T.v.W.* 2001, 8-11. Zie over deze thematiek ook P. POPELIER, *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 159-187, 221-244 en 282-285 en J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 347-368.
- (93) Vgl. Arbitragehof, arrest nr. 31/2004, 3 maart 2004, overweging B.5.4: "Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende vergadering te worden vastgesteld".
- (94) Advies 34.507/2 van 27 januari 2003 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nrs. 2328/1 en 2329/1, 71.
- (95) Advies 34.804/4 van 19 mei 2003 over een voorontwerp van wet betreffende de identificatie, het opsporen, het af luisteren, het kennismaken en het opnemen van privécommunicatie en -telecommunicatie ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, niet bekendgemaakt.

- (96) Advies 34.759/1 van 28 januari 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de organisatie van de verzameling van de gegevens betreffende het opstellen van de petroleumbalans.
- (97) Advies 35.936/2/VR van 9 oktober 2003 over een voorontwerp van wet tot invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte, *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 353/1, 35-36.
- (98) Advies 34.822/1 van 6 februari 2003 over een voorontwerp van bijzondere wet tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 2338/1, 20-21.
- (99) Het vereiste van noodzakelijkheid geldt met name wanneer uit de aard en de omvang van de delegatie blijkt dat het eigenlijk gaat om bijzondere machten die aan de uitvoerende macht worden verleend. Zie o.m. Arbitragehof, arrest nr. 18/98 van 18 februari 1998, overweging B.7-9.
- (100) In sommige adviezen wordt gesproken van "een afdoende verantwoording": advies 35.158/1 van 12 juni 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende het activeren van risicokapitaal in Vlaanderen, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 1863/1, 81-82.
- (101) Advies 36.161/2 van 3 december 2003 over een ontwerp van amendement van de Regering op de programmawet (Hoofdstuk ... Wijziging van de wetten gewijzigd bij de wet van 30 december 2002 houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen), *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 473/16, 19-20.

2004

6

en van het parlement dat het besluit uiteindelijk zal moeten bekrachtigen. Daarom moest volgens de Raad dat verslag aan de Koning voldoende expliciet en omstandig zijn met betrekking tot elk afzonderlijk artikel¹⁰².

In een ontwerpbesluit kwamen bepalingen voor die bekrachtigd moesten worden, samen met bepalingen die enkel bestaande verordenende bepalingen wijzigden en waarvoor geen bekrachtiging nodig was. De afdeling wetgeving merkte op dat in zo'n geval een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen beide soorten bepalingen, zodat de wetgever naderhand enkel de eerste soort bepalingen bekrachtigt¹⁰³.

33. Een ontworpen wetsbepaling machtigde de Koning om bij een in Ministerraad overlegd besluit wets- en reglementaire bepalingen in te voegen, te wijzigen of op te heffen, wanneer dit onontbeerlijk was om de doeleinden van de ontworpen wet te verwezenlijken. De Raad merkte op dat die doeleinden in de tekst van het wetsontwerp moesten worden opgenomen en niet in de Memorie van Toelichting. Voor wat reglementaire bepalingen betreft is een dergelijke machtiging overigens overbodig, aangezien de Koning deze bevoegdheid reeds put uit artikel 108 G.W.¹⁰⁴

In een aangelegenheid die de wetgever reeds heeft gedelegeerd aan de Koning en waarvoor een substantiële regeling bij koninklijk besluit is vastgesteld, is een punctuele regeling bij wet af te raden, gezien het subsidiariteitsbeginsel. De betrokken regeling kan beter bij koninklijk besluit worden ingevoerd¹⁰⁵.

(102) Advies 36.250/2 van 12 december 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak.

(103) Advies 35.057/2 van 18 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 45 § 2 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, *B.S.* 31 maart 2003, 2e uitgave, 16.239.

(104) Advies 35.950/4 van 13 oktober 2003 over een voorontwerp van wet houdende overname door de Belgische Staat van de wettelijke pensioenverplichtingen van de naamloze vennootschap van publiekrecht Belgacom ten opzichte van haar statutair personeel, *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 316/1, 30-31.

(105) Advies 34.971/1 van 27 februari 2003 over een voorontwerp van programmawet, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 2343/1, 151.

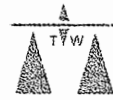
34. De beginselen in verband met delegatie van de wetgever aan de Koning gelden ook voor de deelgebieden, met name voor delegaties van de decreet- of ordonnantiegever aan hun betrokken regeringen. Zo werden delegaties bekritiseerd die een essentieel deel of een te ruim omschreven deel van een ontworpen decretale regeling aan de regering toevertrouwen¹⁰⁶. Dit gold ook voor delegaties die louter op zich beschouwd te ruim zijn geformuleerd, zoals voor de vaststelling van een indeling in categorieën van toeristische attracties¹⁰⁷ of voor het uitwerken van een procedure voor de indiening en toekenning van subsidies¹⁰⁸.

Een ontworpen decretale regeling voorzag in een delegatie aan de regering om aanvullende normen uit te vaardigen met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid, eventueel in afwijking van door het parle-

(106) Advies 34.610/4 van 7 mei 2003 over een voorontwerp van decreet relatif à l'agrément et au subventionnement des réseaux d'aide et de soins et des services spécialisés en assuétudes, *Parl. St. W. Parl.* 2002-03, nr. 547/1, 15; advies 35.158/1 van 12 juni 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende het activeren van risicokapitaal in Vlaanderen, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 1863/1, 77; advies 34.968/1 van 26 juni 2003 over een voorontwerp van ordonnantie betreffende de erkenning en de subsidiëring van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen, *Parl. St. B.H.R.* 2003-04, nr. A-503/1, 18-19; advies 35.395/1 van 3 juli 2003 over een voorontwerp van decreet tot vermindering van de uitstoot van broeikasgasen in het Vlaams Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2113/1, 111; advies 35.650/1/V van 28 juli 2003 over een voorontwerp van decreet tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en de subsidiëring van mobiliteitsprojecten, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 1959/1, 34-35; advies 36.040/VR/3 van 2 december 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2098/1, 41-42.

(107) Advies 35.826/2/V van 1 september 2003 over een voorontwerp van decreet relatif aux attractions touristiques, *Parl. St. W. Parl.* 2003-04, nr. 642/1, 35.

(108) Advies 35.557/4 van 7 juli 2003 over een voorontwerp van decreet relatif à l'octroi de subventions pour l'achat ou la construction de bâtiments en vue de l'installation de crèches, préguardiennats, maisons communales d'accueil de l'enfance, services d'accueil spécialisé, ainsi que pour l'agrandissement, la transformation, les grosses réparations, l'équipement et le premier ameublement de ces bâtiments, *Parl. St. R. F. Gem. Comm.*, 2003-04, nr. 129/1, 13.



ment vastgestelde normen. Aangezien geen nadere criteria werden bepaald voor dergelijke afwijkingen kon deze machtiging leiden tot een uitholling van de door het parlement vastgestelde normen, nog los van de bedenking dat ten minste de algemene criteria voor zo'n delegatie door de decreetgever moeten worden vastgesteld¹⁰⁹.

Voor subsidiemaatregelen in culturele aangelegenheden die onder het toepassingsgebied van de artikelen 10 en 11 van de Cultuurpactwet vallen, moet de decreetgever zelf ten minste de beginselen regelen en moet de delegatie aan de regering duidelijk omschreven worden¹¹⁰.

De regering kan gemachtigd worden om decreetale bepalingen aan te vullen, te wijzigen of op te heffen, bijvoorbeeld voor de aanpassing van een decreetale regeling aan een Europese verordening¹¹¹. In een ander geval werd de regering gemachtigd bestaande decreetale bepalingen aan te passen aan een nieuwe decreetale regeling. Omdat werd voorzien in een bekrachtiging van de betrokken besluiten, aanvaardde de afdeling wetgeving deze werkwijze, op voorwaarde dat een (korte) termijn zou worden bepaald binnen dewelke de besluiten bekrachtigd moeten worden¹¹².

De beginselen inzake delegatie door de decreetgever aan de uitvoerende macht gelden uiteraard ook voor samenwerkingsakkoorden. Een samenwerkingsakkoord bepaalde dat de contracterende partijen bepaalde maatregelen konden nemen ter uitvoering van het

akkoord. De Raad merkte op dat de decreetgever zelf de essentiële elementen van de regeling moest vaststellen, al is het dan in een samenwerkingsakkoord dat de instemming van de betrokken parlementen behoeft. Te ruime delegaties aan de uitvoerende macht zijn echter niet aanvaardbaar¹¹³.

35. Volgens vaste adviespraktijk is een delegatie van regelgevende bevoegdheid door de Koning aan ministers enkel aanvaardbaar als ze betrekking heeft op aangelegenheden van bijkomstige of aanvullende aard¹¹⁴. Zo oordeelde de Raad dat de Koning zelf de fundamentele regels moest bepalen van de organisatie van cursussen en examens voor de toegang tot het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg¹¹⁵. Een delegatie aan de minister om een lijst op te stellen van transacties en financiële instrumenten waarvoor een meldingsplicht bestaat, werd te verregaand bevonden¹¹⁶. De mogelijkheid voor de minister om voor bepaalde categorieën van werknemers

(109) Advies 35.570/1 van 18 september 2003 over een voorontwerp van decreet houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, *Parl. St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 2088/1, 34-35.

(110) Advies 35.922/3 van 14 oktober 2003 over een voorontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Toerisme Vlaanderen", *Parl. St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 1997/1, 50-51; advies 35.954/3 van 28 oktober 2003 over een voorontwerp van decreet houdende de subsidiëring van kunstorganisaties, kunstenaars, organisaties voor kunsteducatie en organisaties voor sociaal-artistieke werking, internationale initiatieven, publicaties en steunpunten, *Parl. St.* VI. Parl. 2003-04, nr. 2019/1, 79-81.

(111) Advies 34.965/2 van 8 mei 2003 over een voorontwerp van decreet relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées, *Parl. St.* W. Parl. 2002-03, nr. 527/1, 14.

(112) Advies 34.592/3 van 1 april 2003 over een voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1777/1, 69.

(113) Advies 34.593/2 van 26 februari 2003 over een voorontwerp van decreet portant assentiment à l'avenant modifiant l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne, relatif à la Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de Formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, *Parl. St.* Parl. F. Gem. 2002-03, nr. 422/1, 37-38; advies 34.627/2 van 19 maart 2003 over een voorontwerp van decreet portant approbation de l'accord de coopération du 23 octobre 2002 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue, *Parl. St.* Parl. F. Gem. 2002-03, nr. 445/1.

(114) Zie bv. het advies 35.855/4 van 24 september 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de technische eisen voor sommige internationale luchtvaartterreinen. Soms wordt ook het criterium van "detailmaatregelen" gehanteerd: zie bv. het advies 35.157/3 van 27 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot instelling en afbakening van beschermde mariene gebieden in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

(115) Advies 34.518/4 van 19 februari 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg.

(116) Advies 35.085/2 van 20 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit over de melding van transacties in financiële instrumenten en over de bewaring van gegevens.

2004

ISSN 0924-6460

6

2004

6

af te wijken van een bepaalde verbodsbepaling in het kader van het gezondheidstoezicht werd eveneens ontoelaatbaar geacht¹¹⁷.

Wanneer het een door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheid betreft, wordt een dergelijke delegatie uiteraard nog strenger beoordeeld, zoals bijvoorbeeld voor een delegatie met betrekking tot een toelage voor bepaalde militairen (zie artikel 182 G.W.)¹¹⁸.

Het feit dat de wetgever een bepaalde aangelegenheid heeft gedelegeerd aan de Koning, neemt uiteraard nog niet weg dat de Koning kan beslissen (een deel van) de regeling te delegeren aan de minister. Wanneer de wetgever echter blijk heeft gegeven van het belang dat hij aan die aangelegenheid hecht doordat hij het overleg in de Ministerraad heeft voorgeschreven, zal de afdeling wetgeving de delegatie aan de minister in beginsel strenger beoordelen¹¹⁹.

De aan een minister gedelegeerde bevoegdheid moet bij ministerieel besluit worden uitgeoefend en niet door een "reglement". In het andere geval zouden vormvereisten zoals het advies van de Raad van State van toepassing en waarborgen zoals de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad kunnen worden omzeild¹²⁰.

Dezelfde beginselen gelden voor delegaties door gemeenschaps- en gewestregeringen aan hun ministers. Zo verzette de Raad zich tegen de delegatie aan een minister van de bevoegdheid om "naar gelang van de beleidsprioriteiten" een lijst aan te passen van voor steun in aanmerking komende ondernemingssectoren, waardoor het toepassingsgebied van de betrokken

regeling zou worden gewijzigd¹²¹. Dit was ook het geval voor een machtiging om onder meer de beoordelingscriteria en de bijzondere voorwaarden vast te leggen voor bepaalde subsidies, alsook voor het bedrag ervan¹²².

Een bijzonder geval betreft de delegatie in een samenwerkingsakkoord van een bepaald aspect aan een comité van bevoegde ministers. De Raad van State bekritiseerde een dergelijke delegatie met betrekking tot de afbakening van een bepaalde zone die het territoriale toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord bepaalt¹²³.

Een besluit van de Vlaamse regering voorzag in de mogelijkheid voor bepaalde ministers om onderling overeenkomsten te sluiten voor de uitvoering van bepaalde aspecten van de betrokken regeling. De afdeling wetgeving raadde deze werkwijze af. Enerzijds kan de Vlaamse regering zelf bepaalde uitvoeringsmaatregelen nemen en daarbij de betrokken regeling aanpassen; anderzijds kunnen ministers onder bepaalde voorwaarden gemachtigd worden om bij ministerieel besluit de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen¹²⁴.

36. De delegatie van regelgevende bevoegdheid aan openbare instellingen of diensten en hun organen, die voor een dergelijk regelgevend optreden niet rechtstreeks politiek verantwoordelijk zijn ten aanzien van een democratisch verkozen vergadering, is in beginsel ontoelaatbaar, aangezien wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Enkel indien de betrokken maatregelen een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan zo'n delegatie toelaatbaar worden geacht. In sommige adviezen wordt

(117) Advies 34.251/1 van 8 april 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers.

(118) Advies 34.422/4 van 17 februari 2003 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de toekenningsregels van de toelagen voor sommige werken of prestaties van bijzonder gevaarlijke of ongezonde aard.

(119) Advies 35.378/4 van 9 juli 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

(120) Advies 35.487/4 van 2 juli 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 1963 betreffende het statuut van de onderofficieren van het actief kader van de krijgsmacht.

(121) Advies 34.558/1 van 30 januari 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de adviescheques.

(122) Advies 34.560/1 van 6 februari 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende peterschapsprojecten.

(123) Advies 35.920/VR van 7 oktober 2003 over een voorontwerp van decreet portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles, *Parl. St. W. Parl.* 2003-04, nr. 721/1, 32.

(124) Advies 36.116/3 van 9 december 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.



daaraan toegevoegd dat de betrokken aangelegenheid geen politieke beleidskeuzes mag impliceren¹²⁵. In andere adviezen wordt dan weer vereist dat de delegatie niet alleen een beperkte draagwijdte moet hebben, maar ook precies en volledig moet zijn geformuleerd en dat de regeling die aldus wordt vastgesteld, moet worden goedgekeurd door de (politiek verantwoorde-lijke) regering¹²⁶.

Zo werd niet aanvaard dat een ambtenaar werd gemachtigd om op algemene wijze te oordelen over de erkenning van bewijsmiddelen inzake de verblijfplaats in België voor bepaalde personen ten laste¹²⁷. In een andere zaak aanvaardde de Raad de delegatie aan het Rentenfonds om bepaalde marktregels vast te stellen omdat de wetgever in de parlementaire voorbereiding de inhoud nader heeft bepaald en omdat de betrokken bevoegdheid nauw verbonden is met de rol van het Rentenfonds als organisator van de markt¹²⁸. In nog een andere zaak maakte de Raad een voorbehoud bij bepaalde bindende beslissingen of adviezen van de Hoge Gezondheidsraad met betrekking tot methoden voor virusinactivering, omdat onduidelijk was of het wel degelijk ging om een detailkwestie of een kwestie van ondergeschikt belang¹²⁹. Hetzelfde gebeurde voor een aantal delegaties van verordenende bevoegd-

heid aan de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)¹³⁰. In een ander geval werd de delegatie aan de VREG in verband met de toepassingsvoorwaarden voor een regeling van toekenning en verrekening van gratis elektriciteit voor huishoudelijke afnemers te ruim bevonden¹³¹.

37. Een ontwerpdecreet voorzag in de mogelijkheid van representatieve organisaties van werknemers, werkgevers, middenstand en landbouw om onderling akkoorden te sluiten die eventueel ter bekrachtiging aan de Vlaamse regering kunnen worden voorgelegd. De Raad vroeg zich af welke juridische gevolgen met die bekrachtiging worden beoogd. Wanneer het de bedoeling zou zijn om de bekrachtigde akkoorden te beschouwen als verordenende handelingen, zou inbreuk worden gemaakt op het beginsel dat de verordenende bevoegdheid enkel toekomt aan politiek verantwoordelijke organen. Bovendien zouden daardoor bepaalde waarborgen zoals de advisering door de afdeling wetgeving, alsook de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad in het gedrang komen. De Raad formuleerde overigens ook een bevoegdheidsvoorbehoud indien deze akkoorden het karakter zouden vertonen van collectieve arbeidsovereenkomsten¹³².

2004
6

- (125) Advies 35.601/3 van 15 juli 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte volwassen runderen.
- (126) Advies 34.401/2 van 19 maart 2003 over een voorontwerp van decreet portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 23 octobre 2002 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue, *Parl. St. W. Parl.* 2003-04, nr. 563/1, 22-24; advies 34.748/2 van 7 mei 2003 over een voorontwerp van decreet portant constitution d'un institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, *Parl. St. W. Parl.* 2002-03, nr. 524/1, 22-23.
- (127) Advies 34.397/1 van 23 januari 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.
- (128) Advies 35.086/2 van 20 maart 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de buitenbeursmarkt van de lineaire obligaties, de gesplitste effecten en de schatkistcertificaten.
- (129) Advies 34.716/3 van 15 april 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 1996 betreffende de afneming, de bereiding, de bewaring en de terhandstelling van bloed en bloedderivaten van menselijke oorsprong.

H. Het evenredigheidsbeginsel

38. In de adviespraktijk kwam ook enkele keren het evenredigheidsbeginsel aan bod. Dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur geldt uiteraard ook voor alle regelgevende overheden.

In een ontworpen procedureregeling met betrekking tot vergunningen voor apotheken werd bepaald dat wanneer bepaalde niet essentiële stukken niet tijdig worden bezorgd door de aanvrager, de aanvraag onontvankelijk wordt verklaard. De afdeling wetgeving merkte op dat deze sanctie niet evenredig is met het

- (130) Advies 35.554/1 van 5 juni 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de sociale openbaardienstverplichtingen in de vrijgemaakte aardgasmarkt.
- (131) Advies 36.060/1 van 30 oktober 2003 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning en de verrekening van gratis elektriciteit voor huishoudelijke afnemers.
- (132) Advies 36.111/1 van 11 december 2003 over een voorontwerp van decreet inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2074/1, 61-63.

2004

6

verzuim van de aanvrager en dat een redelijke sanctie erin zou bestaan dat het dossier enkel wordt beoordeeld op grond van de stukken die zijn voorgelegd¹³³.

I. De kwaliteit van tweetalige teksten

39. Ook dit jaar liet de Raad van State zich herhaaldelijk kritisch uit over de vrij gebrekkige kwaliteit van tweetalige teksten. Zeer vaak hebben deze opmerkingen betrekking op de Nederlandse tekst, waardoor in een aantal gevallen de indruk ontstaat dat de Nederlandse tekst een gebrekkige vertaling is van een oorspronkelijk in het Frans opgestelde ontwerp tekst. Soms blijkt dat in die Nederlandse vertaling begrippen of bepalingen uit reeds bestaande regelgeving in een nieuwe versie opduiken, omdat de vertaler zich er kennelijk niet van bewust was dat hij rekening moest houden met de reeds bestaande Nederlandse versie van deze begrippen en bepalingen¹³⁴. Hieruit kan men opmaken hoe belangrijk het is dat tweetalige rechtsnormen samen worden opgesteld door twee juristen, één van elke taalaanhorigheid, met eventueel een controle achteraf door een vertaler.

Jeroen Van Nieuwenhove,
Auditeur in de Raad van State,
Vrijwillig wetenschappelijk medewerker Staatsrecht
K.U.Leuven

(133) Advies 33.788/3 van 13 mei 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 september 1974 betreffende de opening, de overbrenging en de fusie van voor het publiek opengestelde apotheken.

(134) Advies 34.931/3 van 3 juni 2003 over een voorontwerp van ordonnantie met betrekking tot de Huisvestingscode van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2de deel), *Parl. St. B.H.R.* 2002-03, nr. A-468/1, 80.