

J. VAN NIEUWENHOVE

2003

6

In deze bijdrage wordt de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State in 2002 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 (met o.m. terugwerkende kracht), rechtsbescherming en gezag van gewijsde, instemming met verdragen en samenwerkingsakkoorden, strafrechtelijke sancties en delegatie van regelgevende bevoegdheid.

## Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State (2002)

werden gegeven bekritiseerde de Raad van State zelf een in het oog springend aspect van deze overbelasting, met name het beroep op een adviesaanvraag op drie dagen voor omvangrijke en belangrijke ontwerpen<sup>3</sup>.

Dat de adviezen minder diepgaand worden, zal wel niet echt de zorg zijn van de meeste adviesaanvragers. Dat de adviezen steeds langer op zich laten wachten baart hen wel zorgen en dus werden plannen gesmeed om de adviesprocedure voor de Raad van State ingrijpend te wijzigen. Aanvankelijk nam de regering zich voor om de zaaklast van de Raad van State te verlagen door de adviesverplichting af te schaffen voor ontwerpbesluiten (met enkele uitzonderingen), maar deze beslissing kwam onder vuur te liggen, voornamelijk uit Franstalige hoek<sup>4</sup>. De regering ging vervolgens in op de suggestie van de Raad van State om met behoud van de adviesverplichting te voorzien in een striktere termijnregeling en een inperking van het onderzoek van de zaken. Dit resulteerde in de wet van 2 april 2003 tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en

### Inleiding

1. De afdeling wetgeving van de Raad van State ontving in het kalenderjaar 2002 1.847 adviesaanvragen<sup>1</sup>. In het gerechtelijk jaar 2001-2002 werd met 1.880 adviesaanvragen weer eens een nieuw record gevestigd. Zowel de diepgang van de adviezen als de termijn waarbinnen de adviezen worden gegeven komen hierdoor steeds meer onder druk te staan, wat aanleiding heeft gegeven tot een aantal beschouwingen in de rechtsleer<sup>2</sup>. In enkele adviezen die dit jaar

- (1) Waarvan 521 (28 pct.) op drie dagen, 1.075 (58 pct.) op een maand en 249 (14 pct.) zonder termijn.
- (2) Voor een bespreking van de problemen in verband met de toenemende stroom van adviesaanvragen en mogelijke oplossingen: K. DECLERCQ, "Kwaliteitsvolle regelgeving en de adviesprocedure voor de afdeling wetgeving van de Raad van State", *T.v.W.* 2001, 208-217; F. FRANCEUS, "De afdeling wetgeving van de Raad van State en haar klanten. Een opinie", *T.B.P.* 2002, 140-146; M. VAN DAMME, "Knelpunten in de adviesprocedure voor de afdeling wetgeving", in *50 jaar Raad van State*, Brugge, die Keure, 1998, (97) 100-104 en 122-128; J. VAN NIEUWENHOVE, "Binnen de korte tijd die hem is toegemeten". Knelpunten in de werking van de afdeling wetgeving van de Raad van State", *T.v.W.* 2001, 325-342; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 924; "Het preventieve grondwettigheidstoezicht van de Raad van State in het raam van de kwaliteitszorg voor wetgeving", in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België*, Antwerpen, Intersentia, 2000, (227) 243-244.

- (3) Zo bv. advies 33.027/1 van 19 februari 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende gelijke onderwijskansen-I, *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 1143/1, 129; advies 33.553/1 van 4 juni 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIV, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1355/1, 378-379; advies 34.328/1/2/3/4 van 31 oktober 2002 en 4 november 2002 over een ontwerp van programmawet, *Parl. St.* Kamer, 2002-03, nrs. 50-2124/2 en 2125/2, 450-451.
- (4) Zie hierover o.m. interview met senaatsvoorzitter A. DE DECKER, *Le Soir*, 8 maart 2002; H. DUMONT, F. OST, F. TULKENS e.a., "Gouvernement - Conseil d'Etat: préserver le partenariat", *Le Soir*, 11 maart 2002; S. LUST, "Adviesverplichting Raad van State op de helling?", *Juristenkrant*, 23 mei 2002; F. OST, "Conseil d'Etat: casser le thermomètre pour faire tomber la température?", *Journal du Juriste*, 26 maart 2002; L.J. WINTGENS, "Raad van State uitgehold", *De Standaard*, 2 mei 2002.



de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Deze nieuwe adviesprocedure zal worden besproken in een volgend nummer van dit tijdschrift<sup>5</sup>.

2. Deze bijdrage beoogt een overzicht van adviezen die de afdeling wetgeving van de Raad van State in 2002 gaf en waarin verschillende problemen in verband met behoorlijke regelgeving ter sprake komen. In de eerste kroniek, die betrekking had op het jaar 2000<sup>6</sup>, werden twee belangrijke thema's uitgediept, met name terugwerkende kracht en delegatie van regelgevende bevoegdheid. In die kroniek werden op algemene wijze de contouren van de adviespraktijk van de Raad over deze thema's geschetst, gestoffeerd met voorbeelden uit adviezen die in 2000 werden gegeven. Voor de kronieken die hierop volgen wordt een andere methode gehanteerd: een groter aantal thema's met betrekking tot behoorlijke regelgeving wordt aangeraakt, maar enkel indien en in de mate dat deze thema's aan bod komen in adviezen die in de loop van het betrokken jaar werden gegeven. Gezien het grote aantal adviezen en de vaagheid van de notie "behoorlijke regelgeving" kan deze kroniek geen aanspraak maken op absolute volledigheid.

Naar de adviezen wordt telkens verwezen met het nummer<sup>7</sup>, de datum, het opschrift van het voorstel

of ontwerp waarop het betrekking heeft en eventueel de vindplaats<sup>8-9</sup>.

## A. Wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving

### 1. Algemeen

3. Het is niet de bedoeling om in deze kroniek een omstandig of zelfs representatief overzicht te geven van de wetgevingstechnische opmerkingen die de Raad van State in 2002 heeft gemaakt. Enkele opmerkingen die nauw verband houden met behoorlijke regelgeving verdienen toch een vermelding.

In zijn advies over een zeer omvangrijke programmawet liet de Raad zich voorzichtig kritisch uit over het feit dat verschillende zelfstandige wetsontwerpen in het ontwerp van programmawet waren verwerkt. In vele gevallen ging het om autonome ontwerpen die voortaan als een aantal artikelen van de programmawet (I) van 24 december 2002 door het leven gaan<sup>10</sup>. De Raad wees op het feit dat de techniek van de programmawet bepaalde voordelen biedt, maar dat het voor hem onmogelijk is om binnen de korte termijn die hem wordt opgelegd, een beredeneerd advies te geven over alle bepalingen van het ontwerp. Door de onvolkomenheid van het advies wordt voorts ook de taak van het parlement er niet gemakkelijker op gemaakt. Het staat aan de regering en het parlement om te oordelen of er voor elk van de onderdelen van het ontwerp voldoende zwaarwichtige redenen zijn om af te wijken van de gewone procedure voor de behandeling van wetsontwerpen<sup>11</sup>. In een ander advies her-

(5) Zie ook *De adviesbevoegdheid van de Raad van State - La compétence d'avis du Conseil d'Etat*, Brugge, die Keure, 2003 (te verschijnen), alsook P. POPELIER, "Adviezen van de Raad van State: de toestand is hopeloos, maar niet ernstig", *Juristenkrant*, 12 maart 2003, 4.

(6) J. VAN NIEUWENHOVE, "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State (2000)", *T.v.W.* 2001, 3-12.

(7) 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).

(8) Indien geen vindplaats werd vermeld betreft het adviezen over besluiten (die niet met een verslag aan de Koning/regering werden bekendgemaakt in het Staatsblad) of adviezen over ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die op het moment van het schrijven van deze bijdrage nog niet zijn ingediend (en mogelijks 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.

(9) Er wordt ook verwezen naar de relevante bladzijden in het advies, tenzij wanneer de betrokken passage de enige substantiële opmerking in het advies is.

(10) Zie hierover uitvoeriger de kritische beschouwingen bij K. MUYLLE en J. VAN NIEUWENHOVE, "Een ontspoorde programmawet", *T.B.P.* 2003, 414-415.

(11) Advies 34.328/1/2/3/4 van 31 oktober 2002 en 4 november 2002 over een ontwerp van programmawet, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2124/2, 450-451.

2003

6

haalde de Raad zijn kritiek op het verschijnsel van de mozaïekwetgeving en de negatieve gevolgen op de samenhang en de duurzaamheid van de regelgeving. Ook in dit geval werd opgemerkt dat de stellers van het ontwerp zouden moeten nagaan of sommige bepalingen van het ontwerp, die als autonome bepalingen zijn geconcipeerd, niet beter als afzonderlijk ontwerp aan het parlement worden voorgelegd of worden geïntegreerd in andere decreten waarin bepalingen van dezelfde aard of in verband met dezelfde aanlegenschap zijn opgenomen<sup>12</sup>.

4. Er bestaan veel misverstanden omtrent de juridische betekenis van een wijzigingsbepaling. Aangezien een wijzigingsbepaling alleen tot doel heeft een bestaande bepaling aan te passen, heeft een dergelijke wijzigingsbepaling volledig uitwerking gehad na het moment van haar inwerkingtreding en blijft ze als zodanig niet voortbestaan in de rechtsorde. Het heeft derhalve geen zin om later wijzigingen aan te brengen aan de inhoud van een wijzigingsbepaling. Om een door een wijzigingsbepaling gewijzigde regeling opnieuw te wijzigen, moet die laatste regeling zelf worden gewijzigd en niet de wijzigingsbepaling<sup>13</sup>. Het feit dat een wijzigingsbepaling volledig uitwerkt bij de inwerkingtreding en als zodanig niet blijft voortbestaan impliceert overigens ook dat het geen zin heeft om de "uitwerkingtreding" ervan te regelen of om de wijzigingsbepaling later op te heffen. Om dezelfde reden is het verkeerd om het gewilde tijdelijk karakter van een wijziging te realiseren door de wijzigingsbepaling een tijdelijke geldingsduur te geven. Indien men dat wil bereiken, moet men de tijdelijke geldingsduur tot uiting laten komen in de tekst die men wijzigt.

Ook opheffingsbepalingen worden wel eens op creatieve wijze gebruikt. In de Vlaamse onderwijswetgeving treft men af en toe opheffingen aan van algemeen geldende teksten voor wat een bepaalde onderwijsvorm betreft, bijvoorbeeld "voor wat het buitengewoon basisonderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs betreft". Een dergelijke wijze van opheffen

moet worden afgeraden, omdat ze ondoorzichtig is en tot verwarring leidt. De juiste werkwijze is uiteraard het aanpassen van het toepassingsgebied van de betrokken regeling door middel van wijzigingsbepalingen<sup>14</sup>.

5. Een ontwerpbesluit dat het personeel van een overheidsinstelling onder de toepassing wilde brengen van de statutaire en bezoldigingsregeling voor personeelsleden van instellingen van openbaar nut hanteerde hiervoor enkel verwijzingen naar de betrokken regelgeving. De Raad merkte op dat de techniek van regelgeving door verwijzing rechtsonzekerheid en onleesbaarheid van die regelgeving in de hand werkt, vooral als de regels waarnaar verwezen wordt niet zonder meer toepasbaar zijn op de beoogde rechtsverhoudingen. Daarom werd de stellers van het ontwerp aangeraden om na te gaan of sommige bepalingen waarnaar verwezen wordt toch niet anders moeten worden gelezen. In dat laatste geval moet de verwijzing worden aangevuld met uitdrukkelijke afwijkingbepalingen<sup>15</sup>.

Een bijlage bij een ontwerpbesluit, dat een modelformulier bevatte voor het sluiten van convenants voor de toekenning van aanvullende middelen voor universiteiten, bevatte regels die niet voorkomen in het bepalend gedeelte van het ontwerpbesluit. De Raad merkte op dat de bijlage weliswaar integrerend deel uitmaakt van de normatieve tekst bij dewelke zij is gevoegd en dezelfde reglementaire waarde heeft als die tekst, maar dat het beter is om regels niet te verspreiden over het bepalend gedeelte en de bijlage. Een dergelijke verspreiding zou immers de toegankelijkheid en de duidelijkheid van de regelgeving niet bevorderen en is nadelig voor de rechtszekerheid omdat ervan mag worden uitgegaan dat in een modelformulier niet zozeer nieuwe, bijkomende regels worden geformuleerd, maar dat er hoogstens nadere specificaties van regels in worden opgenomen, waarvan reeds in het bepalend gedeelte van de normatieve tekst melding wordt gemaakt<sup>16</sup>.

- (12) Advies 33.553/1 van 4 juni 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIV, *Parl. Sr.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1355/1, 383.
- (13) Advies 33.787/1 van 8 juli 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 januari 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, 2-3.

- (14) Advies 33.952/1 van 24 oktober 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling en indeling van de ambten in het buitengewoon onderwijs, 4.
- (15) Advies 34.353/3 van 3 december 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, 2-3.
- (16) Advies 34.013/1/V van 8 augustus 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende



## 2. Normenhiërarchie

6. Aangezien Europese verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn in de rechtsorde van de lidstaten, is het overnemen van de inhoud van deze verordeningen in interne bepalingen overbodig. Bovendien handelt de interne regelgever daardoor alsof hij bevoegd is om de overgenomen hogere regel vast te stellen en dus ook te wijzigen, waardoor die regel als het ware een lagere rangorde verkrijgt binnen de normenhiërarchie. Een bijkomend nadeel is dat de betrokken interne regel zal moeten worden aangepast wanneer de verordening zelf wordt aangepast of vervangen<sup>17</sup>. Uiteraard kan de interne regelgever niet van EG-verordeningen afwijken door bepalingen ervan in gewijzigde vorm over te nemen of EG-verordeningen al dan niet van toepassing te maken op bepaalde aangelegenheden, aangezien de toepasselijkheid ervan rechtstreeks uit de verordeningen zelf voortvloeit en op die wijze onduidelijkheid ontstaat omtrent de plaats die de overgenomen of van toepassing verklaarde bepalingen in de normenhiërarchie innemen<sup>18</sup>.

Europese teksten die wegens hun aard geen rechtstreekse uitwerking kunnen hebben in de interne rechtsorde, zoals bijvoorbeeld de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, kunnen in het interne recht geheel of gedeeltelijk worden overgenomen. Het verdient dan wel aanbeveling om te verduidelijken of men de bedoeling heeft om het geheel van deze kaderregeling over te nemen, dan wel slechts een deel ervan<sup>19</sup>.

Gemeenschappelijke optredens en standpunten van de Europese Unie, zoals bijvoorbeeld embargomaatregelen, zijn niet rechtstreeks toepasselijk in de interne rechtsorde, in tegenstelling tot verordeningen. Dit betekent dat de Belgische regelgevers in beginsel zelf instaan voor de invoering van dergelijke maatregelen in de interne rechtsorde. Hierbij moet onder meer rekening worden gehouden met het grondwettelijk legaliteitsbeginsel in strafzaken, wat uiteraard relevant is voor strafrechtelijk beteugelde embargomaatregelen. Het is wel mogelijk om met eerbiediging van het legaliteitsbeginsel een algemene wettelijke regeling op te zetten met een machtiging aan de Koning voor de concrete maatregelen<sup>20</sup>.

7. Ook dit jaar werd verscheidene malen herinnerd aan het beginsel dat wetkrachtige bepalingen niet mogen worden overgenomen of geparafraseerd in uitvoeringsbesluiten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak, aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan later uit het oog verloren worden dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen. De overname van hogere wetkrachtige normen kan wel worden gedoogd als dit noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, maar dan is een uitdrukkelijke verwijzing naar de wetkrachtige bepaling aangewezen ("Overeenkomstig artikel ...")<sup>21</sup>.

De wijziging of vervanging van (bepalingen van) een besluit door wetkrachtige bepalingen stuit niet op normhiërarchische bezwaren, althans indien niet wordt geraakt aan bevoegdheden die door de

.../...

vaststelling van de procedure en de voorwaarden voor de toekenning van aanvullende middelen in het begrotingsjaar 2002 aan de Vlaamse universiteiten en houdende vaststelling van de vorm en de inhoud van de convenants, 4.

- (17) Advies 32.802/1 van 28 februari 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot regeling van de steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse innovatiesamenwerkingsverbanden, 7-8.
- (18) Advies 33.054/1 van 4 april 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, *Parl. St. VI. Parl. 2001-02*, nr. 1209/1, 73-77; advies 34.672/1 van 14 januari 2003 over de interpretatie van een bepaling van het eerder aangehaalde ontwerp-decreet, alsook over een amendement op dit ontwerp-decreet, *Parl. St. VI. Parl. 2001-02*, nr. 1209/9, 6-7.
- (19) Advies 33.054/1 van 4 april 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, *Parl. St. VI. Parl. 2001-02*, nr. 1209/1, 77-78.

(20) Advies 32.503/4 van 28 januari 2002 over een voorontwerp van wet inzake de tenuitvoerlegging van de maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie teneinde de betrekkingen met sommige Staten te onderbreken of te beperken, *Parl. St. Kamer 2002-03*, nr. 50-2210/1, 14-20.

(21) Zie onder meer advies 31.790/3 van 12 februari 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende de werkwijze en de voorwaarden inzake de openbare verkopeningen van hout afkomstig uit openbare bossen, 4-5; advies 33.283/3 van 4 juni 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten, 3-4; advies 33.801/2/V van 27 augustus 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de overdraagbaarheid van de nummers van de eindgebruikers van de aan het publiek aangeboden mobiele telecommunicatiediensten, 13.

2003

6

Grondwet of door de bijzondere wetten zijn voorbehouden aan de uitvoerende macht. Er kunnen echter wel wetgevingstechnische bezwaren bestaan tegen een dergelijke werkwijze. De betrokken bepalingen kunnen later immers niet meer bij besluit worden gewijzigd of opgeheven, maar enkel nog door een wetskrachtige norm<sup>22</sup>. Om die reden is het in de regel beter dat elke regelgever voor zijn eigen deur veegt. De loutere opheffing van besluiten door een wetskrachtige norm, bijvoorbeeld naar aanleiding van een nieuwe wettelijke regeling, levert echter geen problemen op<sup>23</sup>.

8. In sommige gevallen moet de voorkeur worden gegeven aan het opstellen en verspreiden van een omzendbrief, veeleer dan het uitvaardigen van een regeling in een formele rechtsnorm. Dit kan bijvoorbeeld aangewezen zijn wanneer men een verzameltekst wil maken van rechtsnormen van uiteenlopende aard en rechtskracht<sup>24</sup>. Deze werkwijze kan bijvoorbeeld nuttig blijken wanneer men de toepasselijkheid van de geldende regeling inzake het gebruik der talen wil bevestigen, aangezien voor deze regeling verschillende overheden bevoegd zijn<sup>25</sup>.

- (22) Advies 33.381/3 van 11 juni 2002 over een voorstel van decreet houdende wijziging van artikel 19 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 2000 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor sociale huurwoningen die worden verhuurd of onderverhuurd door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of een sociale huisvestingsmaatschappij met toepassing van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 1010/2, 5; advies 33.766/1 van 19 september 2002 over een voorontwerp van wet betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2116/1, 17; advies 34.476/1 van 5 december 2002 over amendementen op het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIV, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1355/5, 8.
- (23) Advies 33.253/3 van 24 september 2002 over een voorontwerp van wet tot bescherming van de titel en van het beroep van landmeter-expert, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2152/1, 22-23.
- (24) Advies 33.225/2 van 6 mei 2002 over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsregering modifiant l'arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire.
- (25) Advies 31.982/3 van 5 maart 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 april 1965 houdende vaststelling van de modaliteiten tot inrichting van de dringende geneeskundige hulpverlening en houdende aanwijzing van de gemeenten als centra van het eenvormig oproepstelsel.

### 3. Normatieve rechtskracht

9. 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<sup>26</sup>.

## B. Uitwerking in de tijd

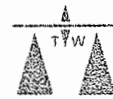
### 1. Inwerkingtreding

10. Het spreekt vanzelf dat inwerkingtredingsbepalingen voldoende duidelijk en precies moeten worden geformuleerd, zeker wanneer het de bedoeling is om specifieke afzonderlijke wetsbepalingen in werking te stellen<sup>27</sup>.

Zoals bekend treden wetgevende normen en besluiten in beginsel in werking de tiende dag na de dag waarop zij in het Staatsblad werden bekendgemaakt, behalve wanneer in deze rechtsnormen zelf in een afwijking wordt voorzien<sup>28</sup>. Deze "suppletieve" termijn van tien dagen is ingegeven door de overweging dat de betrokken rechtsonderhorigen in beginsel enige tijd moeten krijgen om kennis te nemen van de nieuwe rechtsnormen en om er rekening mee te houden. Er wordt vaak afgeweken van deze termijn, bijvoorbeeld door te bepalen dat de nieuwe rechtsnorm in werking treedt de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. In veel gevallen krijgt men de indruk dat deze afwijking is ingegeven door een soort van dwangmatige neiging om de nieuwe regeling zo snel mogelijk in werking te laten treden, waarbij men

- (26) Advies 32.844/3 van 23 april 2002 over een ontwerp van decreet betreffende de armoedebestrijding, *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 1230/1, 33; advies 33.910/4 van 16 oktober 2002 over een ontwerpbesluit van de Waalse regering fixant des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques, 3-4.
- (27) Advies 32.618/1 van 14 februari 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de toekenning van de vervoervergunningen van gasachtige producten en andere en de algemene verplichtingen van de houders ervan, 24-25; advies 32.762/4 van 4 november 2002 over een voorontwerp van decreet relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine, d'urbanisme et d'environnement, niet gepubl. (opmerking bij art. 69).
- (28) Zie o.m. de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen en art. 55-56 BWHI.





het belang van de termijn van tien dagen iets te gemakkelijk uit het oog verliest. In een dergelijk geval zal de Raad van State in de regel informeren naar de bijzondere redenen voor de afwijking van de wettelijke regeling. Indien er geen bijzondere redenen blijken te zijn of indien ze niet overtuigen zal de Raad adviseren af te zien van de afwijking van de termijn van tien dagen<sup>29</sup>.

## 2. Terugwerkende kracht

11. Ook dit jaar maakte de Raad van State talrijke opmerkingen in verband met de terugwerkende kracht die aan nieuwe rechtsnormen werd verleend. Volgens vaste adviespraktijk van de meeste kamers van de afdeling wetgeving is het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toegelaten wanneer voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat<sup>30</sup>, wanneer de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of wanneer de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verworven situaties worden aangetast. Eén kamer hanteert 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 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 juridictionele waarborgen die aan allen worden geboden. Deze verschillende criteria leiden in de praktijk niet tot een beduidend verschillende beoordeling.

12. Los van de formeel-juridische bezwaren stelt de Raad soms vast dat de terugwerkende kracht zonder meer zinloos is, bijvoorbeeld wanneer de regeling die men wil wijzigen nog niet in werking is getreden op de datum die men beoogt<sup>31</sup> of nog, wanneer de regeling betrekking heeft op feitelijke handelingen waarvoor de retroactiviteit materieel onmogelijk is<sup>32</sup>.

Voor omvangrijke ontwerpen met uiteenlopende maatregelen waarvan vele met terugwerkende kracht worden ingevoerd zal de Raad van State zich binnen het bestek van een adviesaanvraag op drie dagen in de regel genoodzaakt zien om een algemeen voorbehoud te formuleren<sup>33</sup>.

13. De terugwerkende kracht is in beginsel uit den boze wanneer er een benadeling of een aantasting van verworven rechten of rechtmatige verwachtingen voorligt. Dit is bijvoorbeeld het geval als met terugwerkende kracht de toekenningsvoorwaarden voor een socialezekerheidsuitkering verstrengd worden<sup>34</sup> of

(29) Zie onder meer advies 33.224/1 van 2 mei 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de federale ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 5; advies 33.342/1/3/4 van 3 mei 2002 over een ontwerp van programmawet, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1823/1, 178.

(30) Dit veronderstelt natuurlijk wel dat de wet zelf uitdrukkelijk voorziet in een terugwerkende kracht van de machtiging die zij geeft aan de uitvoerende macht. Het feit dat een wet reeds sinds enige tijd (zonder terugwerkende kracht) in werking is getreden vormt op zich geen rechtvaardiging voor het uitvaardigen van een uitvoeringsbesluit dat terugwerkt tot op die datum van inwerkingtreding van de wet. Bovendien moet de terugwerkende kracht van de wet de toetsing door het Arbitragehof aan het gelijkheidsbeginsel kunnen doorstaan.

- (31) Advies 32.247/1 van 24 januari 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 1971 tot uitvoering van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, van het koninklijk besluit van 12 april 1984 tot uitvoering van de artikelen 42bis en 56 § 2 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en van het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 tot uitvoering van artikel 62 § 5 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, 4.
- (32) Advies 33.064/4 van 26 februari 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het model van legitimatiekaart waaruit de hoedanigheid van de ambtenaren belast met de scheepvaartcontrole blijkt, 5. Zie ook het advies 32.973/2 van 6 maart 2002 over een voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen inzake ecotaksen en ecobonussen, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1921/1, 47-48.
- (33) Advies 33.553/1 van 4 juni 2002 over een ontwerpdecreet betreffende het onderwijs XIV, *Parl. St. VI. Parl.* 2002-03, nr. 1355/1, 382.
- (34) Advies 33.523/1 van 12 juli 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juni 1998 tot uitvoering van artikel 37 § 16bis van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, 3.

2003

6

nog, wanneer de rechtspositie van ambtenaren met terugwerkende kracht nadelig wordt beïnvloed<sup>35</sup>. Het met terugwerkende kracht verlengen van de blokkering van de prijzen van terugbetaalbare geneesmiddelen is duidelijk nadelig voor de betrokken ondernemingen<sup>36</sup>, terwijl een retroactieve verhoging van de socialezekerheidsbijdragen voor betaalde sportbeoefenaars een aantasting inhoudt van de rechten van de betrokken werkgevers. In het laatste geval erkende de Raad van State wel het legitieme doel van de verhoging en suggereerde om te voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke machtiging van de terugwerkende kracht, op voorwaarde uiteraard dat die wettelijke regeling zelf de toets door het Arbitragehof kan doorstaan<sup>37</sup>.

De terugwerkende kracht van een regeling die ertoe kan leiden dat strafrechtelijke sancties met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast, is in elk geval uitgesloten<sup>38</sup>.

14. Terugwerkende kracht wordt in de praktijk vaak aanvaard wanneer blijkt dat het de regularisatie betreft van een praktische, (nog) niet juridisch geformaliseerde regeling die door alle betrokkenen, met inbegrip van de betrokken rechtsonderhorigen, al enige tijd werd toegepast. Hiervan mag echter geen misbruik worden gemaakt. In sommige sectoren, waaronder de Vlaamse onderwijswetgeving, gebeurt het dat een re-

geling onmiddellijk wordt opgelegd, bijvoorbeeld door middel van omzendbrieven, zonder het totstandkomen van de noodzakelijke decreetale of reglementaire basis af te wachten<sup>39</sup>. Wanneer een deugdelijke decreetale of reglementaire basis dan uiteindelijk totstandkomt, wordt terugwerkende kracht verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen. Een dergelijke handelwijze is ontoelaatbaar, vooreerst, omdat wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en het die regels dreigt uit te hollen; ten tweede, omdat de beslissingsbevoegdheid van de regering feitelijk aan banden wordt gelegd; ten derde, omdat de inhoud van de ministeriële omzendbrieven niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld in artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procédé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen<sup>40</sup>.

In een andere zaak werd een regeling inzake bekwaamheidsbewijzen voor het personeel van bepaalde studierichtingen van het deeltijds kunstonderwijs aangepast met terugwerkende kracht, in sommige gevallen zelfs tot 1 september 1990. Het bleek te gaan om de regularisatie van de feitelijke toepassing, aan de hand van omzendbrieven, van de betrokken regeling. Dit geval is een typisch voorbeeld van de frequent toegepaste werkwijze om een regeling onmiddellijk op te leggen zonder het totstandkomen van de noodzakelijke decreetale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk totstandkomt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen. De Raad wees erop dat een dergelijk procédé ontoelaatbaar is, vooreerst, omdat het afwijkt van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en het die regels dreigt uit te hollen; ten tweede, omdat het de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse regering feitelijk aan banden legt; ten derde, omdat de inhoud van de ministeriële omzendbrieven niet wordt

- (35) Advies 32.667/2 van 16 januari 2002 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, 13; advies 32.611/2 van 21 januari 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de regels inzake rangschikking van het personeel van het ministerie van Financiën, 7.
- (36) Advies 33.117/1 van 12 maart 2002 over een ontwerp van ministerieel besluit van 29 december 1989 betreffende de prijzen van de terugbetaalbare geneesmiddelen, 3-4.
- (37) Advies 33.091/1 van 21 maart 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 31 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, 3-4.
- (38) Advies 32.214/4 van 4 maart 2002 over een voorontwerp van decreet relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, *Parl. St. Fr. Gem.* 2001-02, nr. 271/1, 33; advies 33.700/3 van 26 juni 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 juli 1996 betreffende de algemene en bijzondere exploitatievoorwaarden van de slachthuizen en andere inrichtingen, 5-6.

(39) Precies in de onderwijswetgeving kan het legaliteitsbeginsel van artikel 24 G.W. wel vaker aanleiding geven tot dit soort verschijnselen dan in andere sectoren.

(40) Advies 33.086/1 van 14 maart 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 15 november 1995 betreffende de begroting en de personeelsformatie voor de hogescholen en de vzw's sociale voorzieningen in de Vlaamse Gemeenschap, 4.



bekendgemaakt op een wijze als bedoeld in artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procédé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen. Vervolgens stelde hij echter vast dat een decreetale bepaling in de maak was die de Vlaamse regering met terugwerkende kracht machtigt om de bekwaamheidsbewijzen te bepalen, waaruit volgens de Raad blijkt dat de decreetgever zelf een uitdrukkelijke machtiging wilde geven voor deze terugwerkende kracht<sup>41</sup>. Deze vaststelling doet nochtans niets af aan de kritiek die de Raad gaf op het verschijnsel van regelgeving door middel van omzendbrieven. Overigens is het nog de vraag of de decreetale bepaling de toetsing door het Arbitragehof zou doorstaan.

15. Wanneer aan de eerder aangehaalde criteria is voldaan, is de terugwerkende kracht aanvaardbaar. Dit was bijvoorbeeld het geval voor een regeling volgens dewelke OCMW's uitgekeerde leefloonbedragen kunnen verhalen op de personen die onderhoudsplichtig zijn ten aanzien van de betrokkene. Aan de hand van een zgn. schaal van tussenkomsten wordt bepaald hoeveel kan worden teruggevorderd aan de hand van het inkomen en het aantal personen ten laste van de onderhoudsplichtige. De invoering met terugwerkende kracht van een dergelijke schaal werd door de Raad van State aanvaard voor zover ze onontbeerlijk is voor de goede werking van de OCMW's, maar er werd een voorbehoud gemaakt in de mate dat aan de betrokken

onderhoudsplichtigen retroactief onevenredige lasten zouden worden opgelegd<sup>42</sup>.

In een andere zaak werd met terugwerkende kracht een besluit met betrekking tot zgn. lokale dienstencentra vervangen dat door de afdeling administratie van de Raad van State was vernietigd omdat het niet voor advies was voorgelegd aan de afdeling wetgeving. In zijn advies over het nieuwe ontwerp oordeelde de afdeling wetgeving dat het de bedoeling was de juridische leemte op te vullen die was ontstaan door de vernietiging van het besluit en dat de terugwerkende kracht kan worden aanvaard als de stellers van het ontwerp kunnen aantonen dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de goede werking van de lokale dienstencentra. Indien er sprake zou zijn van een inmenging in hangende rechtsgedingen, zou de kwestie wellicht anders moeten worden bekeken, maar daar leek geen sprake van te zijn. De Raad formuleerde wel twee beperkingen die verband hielden met het beginsel van de rechtszekerheid en het evenredigheidsbeginsel. In de eerste plaats was het vernietigde besluit zelf met een beperkte terugwerkende kracht in werking getreden en wilde men het tweede besluit laten terugwerken tot die oorspronkelijke datum van inwerkingtreding. In zoverre het tweede besluit bedoeld was om te voorzien in het herstel van een formeel gebrek waardoor het vernietigde besluit was aangetast (de niet-raadpleging van de Raad van State), kon het volgens de Raad terugwerken tot de datum vanaf wanneer dat laatste besluit op een wettige wijze nieuwe verplichtingen zou hebben kunnen opleggen aan de betrokken rechtsonderhorigen. De terugwerkende kracht van de opnieuw ingevoerde verplichting zou zich aldus kunnen uitstrekken tot de tiende dag na de bekendmaking van het eerste besluit, maar niet eerder, tenzij wanneer hiervoor een bijzondere verantwoording zou bestaan. In de tweede plaats kan de terugwerkende kracht in beginsel enkel worden aanvaard voor bepalingen die reeds voorkwamen in het vernietigde besluit en waardoor de betrokken rechtsonderhorigen dus niet verrast zullen worden<sup>43</sup>.

(41) Advies 33.949/1 van 17 oktober 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de onderwijsinstellingen voor deeltijds kunstonderwijs, studierichting "Beeldende Kunst" en van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de onderwijsinstellingen voor deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen "Muziek", "Woordkunst" en "Dans", 7-9. In dezelfde zin het advies 33.954/1 van 24 oktober 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 9 februari 2001 betreffende de bekwaamheidsbewijzen en de prestatie- en de bezoldigingsregeling voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs, 5.

(42) Advies 34.446/3 van 29 november 2002 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de schaal van tussenkomsten bedoeld in artikel 51 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 5-6.

(43) Advies 34.614/3 van 24 december 2002 over een ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 april 1999 houdende de vaststelling van de evaluatiecriteria met betrekking tot de programmatie van de lokale dienstencentra, 3-7.



2003

6

In nog een andere zaak werkte een regeling met betrekking tot de kwijtschelding of vermindering van een administratieve geldboete in verband met de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten terug tot 1 mei 1999. Aangezien het om een begunstigende maatregel ging, was de terugwerkende kracht in beginsel wel aanvaardbaar. Omdat de datum echter vrij willekeurig gekozen bleek te zijn, wees de Raad van State op de noodzaak van een deugdelijke verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor het onderscheid dat daarmee in het leven wordt geroepen voor geldboetes die worden gevestigd voor en na die datum<sup>44</sup>.

16. Uitzonderlijk suggereert de Raad zelf om terugwerkende kracht te verlenen aan een nieuwe regeling. Dit was bijvoorbeeld het geval voor een uitvoeringsbesluit met betrekking tot de erkenning en subsidiëring van sportfederaties, dat de uitvoering vormde van een decreet dat een vorig decreet verving. De Raad suggereerde in het belang van de continuïteit van het erkennings- en subsidiebeleid om het uitvoeringsbesluit te laten terugwerken tot op de datum van inwerkingtreding van het nieuwe decreet, maar om daarbij ook te voorzien in een overgangsregeling voor de reeds verstreken periode<sup>45</sup>.

17. Voor instemmingswetten met verdragen is terugwerkende kracht doelloos wanneer het verdrag zelf voorziet in een regeling inzake inwerkingtreding die hiermee niet overeenstemt. Er kunnen ook inhoudelijke redenen zijn waarom de terugwerkende kracht voor instemmingswetten uit den boze is. Zo zal een regeling inzake strafrechtelijke immuniteit (die men onder meer in zetelverdragen terugvindt) niet retroactief kunnen worden ingevoerd, aangezien daardoor de regelmatigheid zou worden aangetast van vervolgingen of procedures die reeds zouden zijn aangevat en

aldus de rechtszekerheid en de rechten van de betrokken derden in het gedrang zouden worden gebracht<sup>46</sup>. Ook voor dubbelbelastingverdragen of belastingovereenkomsten is terugwerkende kracht doorgaans uit den boze, wanneer die ertoe leidt dat de betrokken belastingplichtigen meer belasting verschuldigd zijn voor de betrokken periode dan ze zouden verschuldigd zijn zonder die terugwerkende kracht<sup>47</sup>. In andere gevallen, zoals bijvoorbeeld bij de instemming met een bilaterale overeenkomst inzake sociale zekerheid, werd de terugwerkende kracht toelaatbaar geacht als ze voor de betrokkenen geen onevenredig financieel nadeel inhoudt<sup>48</sup>.

In een samenwerkingsakkoord dat voorziet in strafrechtelijke geldboeten werden door een wijzigend samenwerkingsakkoord aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de invoering van de euro. In zijn advies over het instemmingsdecreet merkte de Raad op dat zelfs een lichte verhoging van die geldboeten

(44) Advies 33.249/1 van 4 april 2002 over een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002, *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 1177/1, 74.

(45) Advies 33.275/3 van 11 april 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot bepaling van het prioriteitenbeleid zoals voorzien in artikel 2, 12° van het decreet van 13 juli 2001 houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding en tot vaststelling van de voorwaarden tot het verkrijgen van de subsidies inzake prioriteitenbeleid.

(46) Advies 34.243/1 van 24 oktober 2002 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie, gedaan te Brussel op 26 maart 2002; advies 34.081/1 van 19 december 2002 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Aanvullend Protocol tussen het Koninkrijk België en de Toezichthoudende Autoriteit van de Europese Vrijhandelsassociatie, ondertekend te Brussel op 6 juli 2001.

(47) Advies 33.060/2 van 10 april 2002 over een voorontwerp van wet betreffende de uitvoering van de Aanvullende Overeenkomst, ondertekend te Singapore op 10 december 1996, tot wijziging van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Singapore tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen, ondertekend te Singapore op 8 februari 1972, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1956/1, 9-12; advies 33.067/2 van 10 april 2002 over een voorontwerp van wet betreffende de tenuitvoerlegging van de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Arabische Emiraten tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, en van het protocol, ondertekend te Washington op 30 september 1996, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1957/1, 9-10.

(48) Advies 34.158/1 van 10 oktober 2002 over een voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk België en de Republiek Oostenrijk betreffende de terugbetaling van socialezekerheidskosten, ondertekend te Brussel op 3 december 2001, *Parl. St.* Senaat 2002-03, nr. 2-1386/1, 8.



omwille van die euro-aanpassingen niet met terugwerkende kracht kon, gelet op het absolute verbod van terugwerking in strafzaken<sup>49</sup>.

### C. Bekendmaking van rechtsnormen

18. Overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn de verordeningen van algemeen bestuur slechts verbindend na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen bepaalt dat de koninklijke besluiten in het gehele Rijk verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking.

De wetgever<sup>50</sup> kan van die algemene regeling afwijken en voorzien in een bijzondere vorm van bekendmaking, op voorwaarde evenwel dat voor die afwijkende regeling een objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven in het licht van het gelijkheidsbeginsel<sup>51</sup>. Voor een reglementering met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid tegen schadelijke effecten van bepaalde producten werd voorzien in een bekendmaking bij uittreksel voor de omvangrijke bijlagen bij besluiten genomen in uitvoering van EG-richtlijnen. Er werd bepaald dat de volledige tekst van die bijlagen ter inzage moet liggen van de belangstellenden. In die omstandigheden achtte de Raad deze regeling in overeenstemming met de grondwettelijke vereisten inzake de bekendmaking van rechtsnormen<sup>52</sup>.

19. De Raad werd in 2002 om advies gevraagd over de regeling in verband met de afschaffing van het papieren Staatsblad en de invoering van de officiële elektronische wijze van bekendmaking. Die regeling vindt men thans terug in de artikelen 472 tot 478 van de programmawet (I) van 24 december 2002. Deze locatie staat symbool voor de budgettaire gretigheid en het gebrek aan visie waarmee deze maatregel tot stand kwam<sup>53</sup>. Een suggestie van de Raad om de ontworpen bepalingen te herwerken tot wijzigingsbepalingen van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen werd helaas niet gevolgd.

Het advies formuleert geen principiële juridische bezwaren tegen de overstap van een papieren naar een elektronisch Staatsblad. Impliciet oordeelt de Raad van State daarmee dat de nieuwe regeling voldoet aan het vereiste van artikel 190 G.W. en het algemene beginsel van de kenbaarheid van de rechtsnormen. De Raad wees in het advies wel op de belangrijke taak van de overheid om erover te waken dat alles in het werk wordt gesteld om de burgers te waarborgen dat de elektronische versie die ter beschikking wordt gesteld op de website van het Belgisch Staatsblad, de exacte weergave is en blijft in de loop van de tijd, van de papieren versie. Dit veronderstelt een optimale beveiliging van de elektronische bestanden<sup>54</sup>.

### D. Instemming met verdragen en samenwerkingsakkoorden

#### 1. Instemming met verdragen

20. De Raad herhaalde zijn klassieke opmerking dat het geen aanbeveling verdient om in één ontwerp de

(49) Advies 32.092/3 van 28 juni 2002 over een voorontwerp van decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord houdende invoering van de Euro in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingafval, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1605/1, 11.

(50) De decreetgever kan dit niet, aangezien de wijze van bekendmaking van de rechtsnormen van de deelgebieden door de (bijzondere) wetgever wordt geregeld: zie advies 32.762/4 van 4 november 2002 over een voorontwerp van decreet relatief à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine, d'urbanisme et d'environnement, niet gepubliceerd (opmerking bij artikel 32).

(51) Arbitragehof 17 mei 2001, nr. 67/2001.

(52) Advies 33.638/3 van 24 september 2002, over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2141/1, 37-38.

(53) Zie hierover de kritische bedenkingen in een redactioneel in dit tijdschrift ("In memoriam het papieren Staatsblad", *T.v.W.* 2002, 359-360), alsook de bespreking van de nieuwe wettelijke regeling in *T.v.W.* 2003, 75-76; P. DE HERDT, "Afschaffing papieren Staatsblad legt drie pijnpunten bloot", *Juristenkrant*, 4 december 2002, 4; K. MUYLLE en J. VAN NIEUWENHOVE, "Het papieren Staatsblad is niet meer", *T.B.P.* 2003, 413; P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE, "Wie wordt geacht de digitale wet te kennen?", *Juristenkrant*, 6 november 2002, 12.

(54) Advies 34.398/VR van 25 november 2002 over een amendement op een voorontwerp van programmawet (Titel XIII Hoofdstuk 5 - Publicatieprocedure in het Belgisch Staatsblad), *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 2124/9, 6-7).

2003

6

instemming te vragen met verschillende verdragen wanneer de tekst van die verdragen niet volledig identiek is<sup>55</sup>. Deze opmerking is onder meer ingegeven door de overweging dat het parlement over de mogelijkheid moet beschikken om over elke instemming afzonderlijk te beslissen.

De zgn. Bolognaverklaring van de Europese ministers van Onderwijs van 19 juni 1999 is een intentieverklaring, maar geen juridisch bindende tekst. Dit impliceert dat de omzetting van de in de Bologna-verklaring vervatte beginselen in het normenkader van de Vlaamse Gemeenschap geen juridische verplichting is, maar een beleidskeuze van de Vlaamse regering waarover het Vlaams parlement het laatste woord heeft en waarbij het de volle vrijheid heeft om andere beleidskeuzes te maken dan diegene in de beginselverklaring<sup>56</sup>.

Het ontwerpdecreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, dat de zo-even aangehaalde Bolognaverklaring implementeerde, bevatte een bepaling met betrekking tot de accreditatie van opleidingen door een internationaal Accreditatieorgaan. Deze regeling moest nog worden uitgewerkt in een internationaal verdrag, maar het ontwerpdecreet bepaalde dat de Vlaamse regering het verdragsontwerp aan het Vlaams parlement moet meedelen voor de ondertekening ervan en dat zij het verdrag slechts kan ratificeren na het verstrijken van een termijn van zestig dagen na de bekendmaking van het instemmingsdecreet. De Raad van State oordeelde dat de nadere regels voor het sluiten van de verdragen door de gemeenschappen en gewesten door de bij-

zondere wetgever moeten worden vastgesteld en dat de Vlaamse Gemeenschap bijgevolg onbevoegd is om in een dergelijke regeling te voorzien<sup>57</sup>.

De Raad van State bracht zijn adviespraktijk in herinnering in verband met de zgn. voorafgaande instemming van het parlement. Een regeling in het verdrag zelf met betrekking tot het aanbrengen van wijzigingen in het verdrag, die erop neerkomt dat België door bepaalde wijzigingen gebonden kan zijn zonder dat het parlement zijn instemming heeft betuigd met die wijzigingen, is aanvaardbaar wanneer het parlement "weet en vermeldt" binnen welke grenzen een dergelijke voorafgaande instemming met toekomstige verdragswijzigingen wordt verleend. Dit houdt in dat de regeling in het verdrag met betrekking tot die wijzigingsprocedure voldoende duidelijk is. Bovendien suggereerde de Raad een uitdrukkelijke vermelding in de instemmingsakte zelf in verband met de uitwerking in België van wijzigingen die op die wijze tot stand komen. De Raad merkte ten slotte ook op dat, indien het parlement de wijziging van een bijlage afkeurt, de regering verplicht zal zijn om zich namens België tegen de betrokken wijziging te verzetten<sup>58</sup>.

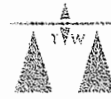
In een advies over een dubbelbelastingverdrag oordeelde de Raad dat dergelijke verdragen zelf niet kunnen voorzien in een nieuwe fiscale last, aangezien artikel 170 § 1 van de Grondwet enkel voorziet in de invoering van belastingen door de wetgever. Een instemmingswet met een verdrag kan niet worden gelijkgesteld met een dergelijk wetgevend optreden. Een dubbelbelastingverdrag kan enkel de belastingbevoegdheid tussen de twee verdragsstaten verdelen en dubbele belasting voorkomen. Het verdrag moet der-

(55) Advies 33.171/1 van 28 maart 2002 over een voorontwerp van decreet houdende instemming met 1. de overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en de regering van de republiek Jemen inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen, ondertekend in Brussel op 3 februari 2000, 2. de overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en de staat Koeweit inzake de wederzijdse bescherming en bevordering van investeringen, ondertekend in Brussel op 28 september 2000, 3. de overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) en het koninkrijk Saudi-Arabië inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen, ondertekend in Jeddah op 22 april 2001.

(56) Advies 33.808/1/VR van 12 november 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1571/1, 265.

(57) Advies 34.581/1 van 19 december 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1571/1, 382-383.

(58) Advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998, *Parl. St. Senaat 2001-02*, nr. 2-1235/1, 48-49; advies 33.627/3 van 26 november 2002 over een voorontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels en de bijlagen 1, 2 en 3, ondertekend in Den Haag op 29 oktober 1999, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1606/1, 13-14.



halve worden aangepast met een verwijzing naar een interne, door de Belgische wetgever te nemen maatregel<sup>59</sup>.

## 2. Instemming met samenwerkingsakkoorden

21. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een Agentschap voor Buitenlandse Handel bepaalt onder meer dat het Agentschap bevoegd is voor de taken van gezamenlijk belang waartoe de raad van bestuur unaniem heeft beslist. In zoverre die bepaling zou worden geïnterpreteerd als een machtiging aan de raad van bestuur om de bevoegdheden van het Agentschap te verruimen, zou die bepaling in strijd zijn met artikel 92bis § 1 tweede lid BWBI, dat aan de regeringen van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bevoegdheid verleent om samenwerkingsakkoorden te sluiten en in bepaalde gevallen de instemming van de betrokken wetgevende vergaderingen met die akkoorden vereist. De raad van bestuur zou immers de draagwijdte van het samenwerkingsakkoord kunnen wijzigen zonder dat de betrokken regeringen en wetgevende vergaderingen hiermee instemmen. De Raad van State oordeelde echter dat een andere interpretatie mogelijk was volgens dewelke de raad van bestuur enkel de concrete activiteiten diende te bepalen die het Agentschap zal uitoefenen binnen het kader van zijn bevoegdheden. Er werd gesuggereerd om deze interpretatie tot uiting te brengen in de Memorie van Toelichting bij de instemmingsakte<sup>60</sup>. Het zou natuurlijk beter geweest zijn om de tekst van het samenwerkingsakkoord aan te passen, maar de Raad van State hield er allicht rekening mee dat het samenwerkingsakkoord al was gesloten en dat het moeilijk om die reden opnieuw kon worden onderhandeld.

## E. Omzetting van richtlijnen

22. Een wetsontwerp beoogde de omzetting van negen Europese richtlijnen in verband met de erkenning van beroepskwalificaties. Het wetsontwerp verklaarde de richtlijnen voor omgezet en bepaalde dat de bevoegde ministers, elk voor wat hem betreft, belast worden met de uitvoering. Als rechtvaardiging voor deze werkwijze werd ingeroepen dat de omzetting van deze richtlijnen teveel verspreid was over verschillende departementen en dat moest worden voorzien in één algemene rechtsgrond voor de verschillende uitvoeringen.

Deze techniek van omzetting vond geen genade in de ogen van de Raad van State. In de eerste plaats houdt de omzetting van een richtlijn in dat de betrokken lidstaat de concrete middelen kiest om het in de richtlijn beoogde doel te bereiken en om de regeling verbindend te maken voor de rechtsonderhorigen. Dit kan uiteraard niet door een laconieke verklaring dat de richtlijn is omgezet. In de tweede plaats waarborgt deze omzettingstechniek niet daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op een voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie. Ten slotte veronderstelt artikel 190 G.W. dat weliswaar niet de richtlijn zelf, maar wel de bepalingen die haar in de interne rechtsorde omzetten, moeten worden bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dit laatste impliceert volgens de Raad dat de implementerende interne regels integraal in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig de ter zake vastgestelde regelen. De afdeling wetgeving concludeert dat de ontworpen regeling geen doorgang kan vinden en moet worden omgewerkt tot één of meer ontwerpen waarin de omzetting van de betrokken richtlijnen inhoudelijk wordt uitgewerkt<sup>61</sup>.

De Raad herhaalde zijn adviespraktijk in verband met de omzetting van EG-richtlijnen door 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

(59) Advies 33.559/2/V van 24 juli 2002 over een voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek IJsland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, en met het Protocol, ondertekend te Brussel op 23 mei 2000, *Parl. St. Senaat* 2002-03, nr. 2-1520/1, 43-44.

(60) Advies 33.822/VR/V van 23 augustus 2002 over een voorontwerp van wet houdende instemming van het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een Agentschap voor Buitenlandse Handel, *Parl. St. Senaat* 2001-02, nr. 2-1276/1, 21-22.

(61) Advies 33.195/1 van 18 april 2002 over een voorontwerp van wet tot uitvoering van de ordonnances, richtlijnen en beslissingen inzake beroepen die zijn gereguleerd en vastgesteld overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

2003

6

van toepassing zullen zijn. In zoverre de richtlijn reeds in het interne recht is omgezet, dient verwezen te worden naar de betrokken internrechtelijke bepalingen. In zoverre de omzetting plaatsvindt door het ontwerp, dienen de bepalingen van de richtlijn in de tekst van het ontwerp verwerkt te worden<sup>62</sup>.

## F. Strafrechtelijke sancties

23. 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 worden<sup>63</sup>.

Deze eisen kunnen ook doorwerken naar lagere rechtsnormen. Een decreet stelt de overtreding strafbaar van exploitatievoorwaarden in verband met milieuvergunningen. De vaststelling van die exploitatievoorwaarden wordt aan de regering gedelegeerd. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken impliceert dat de vaststelling van deze exploitatievoorwaarden bij besluit aan de eerder aangehaalde eisen moet voldoen. Indien deze voorwaarden niet voldoende gepreciseerd kunnen worden, moeten ze worden weggelaten<sup>64</sup>.

24. Wanneer de wetgever bepaalt dat de overtreding van uitvoeringsmaatregelen van een bepaalde wetsbepaling met een bepaalde strafmaat wordt bedacht, handelt hij formeel in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel in strafzaken. Het legaliteitsbeginsel heeft echter ook een zekere inhoudelijke betekenis, met name dat de opgelegde straf, in verhouding tot de gepleegde feiten, niet onevenredig zwaar kan zijn. Wanneer voor de overtreding van alle uitvoeringsbepalingen van deze wetsbepaling in een zelfde strafmaat

wordt voorzien, wordt afgezien van een differentiatie naargelang de ernst van de inbreuk. Een inhoudelijke overtreding wordt op dezelfde wijze bestraft als een verzuim van een vormvereiste. Om de regeling in overeenstemming te brengen met het legaliteitsbeginsel kan bijvoorbeeld worden voorzien in een machtiging aan de Koning om binnen bepaalde grenzen die de wetgever vaststelt, de strafmaat te bepalen voor elk van de overtredingen van de uitvoeringsbepalingen<sup>65</sup>.

Geneeskundige zorgverleners waarvan het voorschrijfgedrag afwijkt van de aanbevelingen voor een goede medische praktijkvoering, kunnen een administratieve geldboete oplopen die gelijk is aan ten minste één procent en ten hoogste 20 procent van het bedrag van de verstrekkingen, die die zorgverlener heeft aangerekend aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging gedurende het kalenderjaar dat voorafgaat aan de begindatum van de periode van monitoring. De Raad wees erop dat niet kan worden uitgesloten dat een dergelijke boete in de praktijk overeenstemt met een substantieel gedeelte van de inkomsten van de zorgverlener. Hij vroeg zich dan ook af of de geldboete daardoor geen strafrechtelijk karakter kreeg. Het systeem van de geldboeten betreft weliswaar slechts bepaalde beroeps categorieën, maar de te sanctioneren handelingen hebben een maatschappelijk draagvlak dat de enkele belangensfeer van de betrokken beroepsgroepen overstijgt, gelet op het verband met de volksgezondheid en de goede werking van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering. Dergelijke elementen die betrekking hebben op de aard van de strafbare handeling en de zwaarte van de sanctie, wijzen volgens de Raad in de richting van een strafrechtelijke kwalificatie. Dit impliceert dat bepaalde onderdelen van de evaluatieprocedure zullen moeten worden getoetst aan de artikelen 6 en 7 van het EVRM<sup>66</sup>.

(62) Advies 32.305/3 van 11 juni 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen, 7.

(63) Advies 32.347/4 van 15 april 2002 over een voorontwerp van decreet relatif à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, *Parl. St. W. Parl.* 2001-02, nr. 390/1, 15; advies 32.972/4 van 22 mei 2002 over een ontwerpbesluit van de Waalse regering relatif à la gestion des véhicules hors d'usage, 12.

(64) Advies 32.052/4 van 20 maart 2002 over een ontwerpbesluit van de Waalse regering fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, 2.

(65) Advies 34.379/3 van 14 november 2002 over een amendement op een voorontwerp van programmawet (wijzigingen aan het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, gewijzigd door de wetten van 19 juli en 30 december 2001), *Parl. St. Kamer* 2002-03, 50-2176/1, 10-11.

(66) Advies 33.485/1 van 12 juli 2002 over een voorontwerp van wet houdende maatregelen inzake de individuele aansprakelijkheid van de zorgverstrekkers en de hervorming van de geneeskundige controle, niet gepubliceerd (opmerking bij artikel 6).





## G. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

25. In de 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 voordoen<sup>67</sup>. In deze kroniek worden deze beginselen niet herhaald en wordt in hoofdzaak enkel verwezen naar een aantal markante adviezen ter zake.

### 1. Delegaties door de wetgever aan de uitvoerende macht

#### a. Delegaties door de wetgever aan de Koning

26. 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 beheersen. Die werkwijze waarborgt een debat in een democratisch verkozen beraadslagende vergadering over ten minste de essentie van de normering. De volgende delegaties voldeden volgens de Raad niet aan dit vereiste:

- het nemen van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van embargobeslissingen van de Raad van de Europese Unie in een reeks domeinen die op niet-exhaustieve wijze worden opgesomd<sup>68</sup>;
- het bepalen van de ambten bij het personeel van de politiediensten die bij mandaat worden verleend<sup>69</sup>;
- het bepalen van de nadere regels voor de uitvoering van praktijktests voor de bewijslevering in verband met discriminatie op grond van ras, huidskleur e.d.<sup>70</sup>;

(67) J. VAN NIEUWENHOVE, "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State (2000)", *l.c.*, 8-11.

(68) Advies 32.503/4 van 28 januari 2002 over een voorontwerp van wet inzake de tenuitvoerlegging van de maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie teneinde de betrekkingen met sommige Staten te onderbreken of te beperken, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2210/1, 18.

(69) Advies 32.835/2 van 20 februari 2002 over een voorontwerp van wet tot vaststelling van de essentiële aspecten van de rechtspositie van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1683/1, 76-77.

(70) Advies 32.967/2 van 4 februari 2002 over een ontwerp van wet ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1578/2, 8-9.

- het bepalen van de nadere regels in verband met het toezicht op de Belgische diamantsector ter voorkoming van fraude en misbruiken die de openbare orde raken, alsook de nadere regels in verband met de verplichte registratie van de diamanthandelaars<sup>71</sup>;
- het bepalen van de nadere regels in verband met de uitoefening van het recht op verbetering van gegevens, opgenomen in de Kruispuntbank van Ondernemingen, alsook verschillende andere delegaties over deze aangelegenheid<sup>72</sup>;
- het vaststellen van het bedrag van de administratieve geldboete in verband met de terugvordering van ten onrechte toegekende staatssteun in de vorm van de zogenaamde Maribel-bijdrageverminderingen<sup>73</sup>;
- de overdracht van bevoegdheden van OCMW's naar de administratie van het kadaster, de registratie en de domeinen<sup>74</sup>;
- het onttrekken van publicaties aan het bij wet verplichte depot bij de Koninklijke Bibliotheek van België<sup>75</sup>;
- het bepalen van de nadere regelen volgens welke de uitoefening van elke activiteit in het kader van de voedselketen aan een toelating, een erkenning of een voorafgaande kennisgeving kan worden onderworpen<sup>76</sup>.

Er moet wel worden opgemerkt dat de beoordeling van een delegatie steeds tot op zekere hoogte een *ad-*

(71) Advies 33.342/1/3/4 van 3 mei 2002 over een ontwerp van programmawet, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1823/1, 173-174.

(72) Advies 33.285/1 van 2 mei 2002 over een voorontwerp van wet tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister en tot oprichting van ondernemingsloketten, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2058/1, 103-104.

(73) Advies 33.606/1 van 13 juni 2002 over een amendement op de programmawet, 3-4.

(74) Advies 33.404/3 van 9 juli 2002 over het amendement nr. 111 op het voorstel van wet tot oprichting bij het ministerie van Financiën van een begrotingsfonds voor alimentatievorderingen, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1627/11, 5.

(75) Advies 33.408/2/V van 14 augustus 2002 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen ten opzichte van sommige federale wetenschappelijke instellingen, *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2225/1, 28.

(76) Advies 34.379/3 van 14 november 2002 over een ontwerp van amendement op een voorontwerp van programmawet (wijzigingen aan het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, gewijzigd door de wetten van 19 juli en 30 december 2001), *Parl. St. Kamer* 2002-03, nr. 50-2176/1, 10.

2003

6

hocbeoordeling is waarbij de ruimere context van de regeling een belangrijke rol speelt.

Een delegatie die erop neerkomt dat de Koning belangrijke wetsbepalingen volledig vrij en naar eigen inzicht kan wijzigen is te algemeen opgevat en zou er in het uiterste geval op kunnen neerkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de door de wetgever gewilde inhoud van de betrokken wetsbepalingen. Indien de wetgever het niet doenbaar zou achten in de betrokken delegatiebepaling zelf de voornaamste bestanddelen van de met de delegatie beoogde maatregelen op te nemen, zouden in de tekst van de ontworpen bepaling of minstens in de Memorie van Toelichting de criteria moeten worden vermeld op grond waarvan de Koning de hem toegekende bevoegdheid kan uitoefenen<sup>77</sup>.

#### *b. Delegaties door de wetgever aan ministers*

27. De Raad herhaalde ook dit jaar zijn vaste adviespraktijk met betrekking tot de ongrondwettigheid van delegaties door de wetgever aan ministers, aangezien dit neerkomt op een inmenging in de werking van de uitvoerende macht<sup>78</sup>. In uitzonderlijke omstandigheden, met name indien objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen, wordt een dergelijke rechtstreekse delegatie wel toelaatbaar geacht. Ook in dat geval moet voldaan zijn aan de voorwaarden voor delegatie van verordenende bevoegdheid binnen de uitvoerende macht aan de minister (nr. 30). Zo kan niet worden aanvaard dat de wetgever de minister machtigt om beroepsethische gedragslijnen voor de personeelsleden van de politiediensten uit te stippelen<sup>79</sup>.

- (77) Advies 33.025/1 van 28 februari 2002 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1697/1, 25.
- (78) Advies 33.342/1/3/4 van 3 mei 2002 over een ontwerp van programmawet, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1823/1, 174.
- (79) Advies 32.835/2 van 20 februari 2002 over een voorontwerp van wet tot vaststelling van de essentiële aspecten van de rechtspositie van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1683/1, 76.

#### *c. Delegaties door de decreetgever aan de regering*

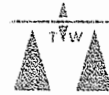
28. De beginselen in verband met delegatie van de wetgever aan de Koning (nr. 26) gelden ook voor de instellingen van de deelgebieden.

Zo werd een algemeen geformuleerde machtiging om een "organisatorische uitbouw" op te leggen aan adoptiediensten te verregaand bevonden<sup>80</sup>. In een andere zaak werd de delegatie met betrekking tot bijzondere subsidies voor gemeenten te verregaand bevonden: niet alleen werd de regering ertoe gemachtigd het bedrag van de subsidies en de voorwaarden waarop ze kunnen worden verleend zonder enige beperking te bepalen, wat al zeer laagbaar is, maar bovendien werd niet de minste definitie gegeven van de opdrachten of de taken die met die subsidies zouden moeten worden gefinancierd<sup>81</sup>.

Een vrij algemene machtiging van de decreetgever om bij de invoering van de integrale jeugdhulp af te wijken van bestaande decretale bepalingen en de uitvoering van die bepalingen te schorsen werd aanvaardbaar geacht omdat de machtiging slechts wordt gegeven om tijdelijke en experimentele projecten op te zetten, begrensd in de ruimte en in de tijd. Bovendien bepaalt de decreetgever zelf de contouren van het experiment en kan er enkel van de decretale bepalingen worden afgeweken indien dat noodzakelijk is. Ten slotte moeten de betrokken besluiten aan het parlement ter bekrachtiging worden voorgelegd<sup>82</sup>.

Wanneer de regering wordt gemachtigd om decretale bepalingen op te heffen, moet dit met zoveel woorden worden vermeld. Daarbij moet ook worden vermeld met welk doel de regering wordt gemachtigd om decretale bepalingen op te heffen en welke decretale bepalingen derhalve worden beoogd. Een dergelijke vermelding is noodzakelijk om de machtiging aan de Vlaamse regering nauwkeuriger af te bakenen, waardoor deze toelaatbaar wordt. Het volstaat niet

- (80) Advies 33.294/3 van 12 november 2002 over een voorstel van decreet houdende regeling van de interlandelijke adoptie, *Parl. St. VI. Parl.* 2001-02, nr. 956/4, 29.
- (81) Advies 34.011/2 van 23 oktober 2002 over een voorontwerp van ordonnantie houdende de toekenning van bijzondere subsidies aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Parl. St. B.H.R.* 2002-03, nr. A-385/1, 6.
- (82) Advies 32.332/3 van 22 januari 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp, *Parl. St. VI. Parl.* 2001-02, nr. 1211/1, 49-50.



om het oogmerk van een dergelijke machtiging in de Memorie van Toelichting te beschrijven<sup>83</sup>.

De Raad werd enkele keren geconfronteerd met de techniek van een kaderdecreet, d.w.z. een decreet dat zich grotendeels beperkt tot het bieden van een rechtsgrond voor het uitwerken van een beleid door de regering, zonder zelf de inhoudelijke krachtlijnen van dat beleid vast te stellen. Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, moeten de essentiële bestanddelen van een regeling door de decreetgever worden vastgesteld. In een ontworpen kaderregeling in verband met armoedebestrijding oordeelde de Raad op laconieke wijze dat het aan de decreetgever staat om te oordelen of het in dit geval verantwoord is om te voorzien in opdrachten aan de Vlaamse regering die ruimer zijn dan gebruikelijk. Het op algemene wijze overlaten aan de regering van de criteria voor het verlenen van subsidies werd door de Raad alleszins als te verregaand beoordeeld<sup>84</sup>.

Met betrekking tot een andere kaderregeling inzake het economisch ondersteuningsbeleid stelde de Raad zich kritischer op en stelde dat een aantal van de betrokken delegatiebepalingen te algemeen of te onduidelijk is geformuleerd opdat ze – zelfs in een kaderdecreet – ongewijzigd zouden kunnen worden gehandhaafd. Hij suggereerde om voor de betrokken bepalingen de gedelegeerde bevoegdheden preciezer te omschrijven of om ze aan te vullen met voorwaarden waaronder de regering kan optreden. In ieder geval mag de decreetgever geen onduidelijkheid laten bestaan omtrent zijn bedoeling om de regering al dan niet bepaalde bevoegdheden te verlenen. Een aantal te ruim bevonden delegaties werd opgesomd, waaronder de toekenningsvoorwaarden en de hoogte van verschillende steunmaatregelen. De Raad liet zich ook kritisch uit over het feit dat de kaderregeling enkel zal bijdragen tot de ondoorzichtigheid en de complexiteit van de regelgeving, gezien de algemene bewoordingen van de regeling, de ruime machtigingen aan de regering en het feit dat belangrijke bestaande regelingen gewoon worden gehandhaafd<sup>85</sup>.

- (83) Advies 32.713/1 van 14 maart 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende de oprichting van de vennootschappen T-Groep en Werkholding, *Parl. St. VI. Parl. 2001-02*, nr. 1159/1, 50-51.
- (84) Advies 32.844/3 van 23 april 2002 over een ontwerp van decreet betreffende de armoedebestrijding, *Parl. St. VI. Parl. 2001-02*, nr. 1230/1, 34-35.
- (85) Advies 33.054/1 van 4 april 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, *Parl. St. VI. Parl. 2001-02*, nr. 1209/1, 69-73.

#### d. Delegaties door de decreetgever aan ministers

29. De bezwaren die op federaal niveau bestaan met betrekking tot de rechtstreekse delegatie van regelgevende bevoegdheid door de wetgever aan de Koning gelden ook voor de instellingen van de deelgebieden, gelet op de artikelen 20, 68, 69 en 87 § 1 BWHI<sup>86</sup>.

### 2. Delegaties binnen de uitvoerende macht

#### a. Delegaties door de Koning aan ministers

30. 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 aard. Zo werd een machtiging om de selectiecriteria te bepalen die in aanmerking worden genomen voor de aanwijzing in een ambt bij de Contactcel Invordering bij de federale belastingadministratie, ontoelaatbaar geacht<sup>87</sup>. Hetzelfde gold voor een delegatie om de categorieën van werkgevers aan te wijzen die voor een bepaalde bijdragevermindering in aanmerking komen<sup>88</sup>.

Wanneer de Koning de regeling van een bepaalde aangelegenheid aan de minister delegeert, moet deze bevoegdheid bij ministerieel besluit worden uitgeoefend en niet bijvoorbeeld in een door de minister ondertekend reglement<sup>89</sup>.

#### b. Delegaties door de Koning of door ministers aan openbare instellingen of organen

31. De delegatie van regelgevende bevoegdheid aan openbare instellingen of diensten en hun organen, die voor een dergelijk regelgevend optreden niet recht-

- (86) Advies 33.808/1/VR van 12 november 2002 over een voorontwerp van decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1571/1, 269-270.
- (87) Advies 32.210/2 van 14 januari 2002 over een ontwerp van ministerieel besluit houdende vaststelling van de selectienormen waaraan de kandidaten voor aanstelling bij de Contactcel Invordering dienen te beantwoorden.
- (88) Advies 33.304/1 van 30 mei 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profitsector, 8.
- (89) Advies 33.847/2/V van 2 september 2002 over een ontwerp van ministerieel besluit houdende verschillende bepalingen betreffende de specialisten in opruiming en vernietiging van ontploffingstuigen van de krijgsmacht, 4.

2003

6

streeks politiek verantwoordelijk zijn ten aanzien van een democratisch verkozen vergadering, is in beginsel ontoelaatbaar. Dit bleek het geval te zijn voor een delegatie van de regeling van technische specificaties van apparatuur voor radioverbindingen door de bevoegde minister aan het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT) of een van de ambtenaren van het BIPT<sup>90</sup>. In een andere zaak werd de mogelijkheid voor de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) om in de tijd begrensde afwijkingen toe te staan op bepaalde termijnen enkel toelaatbaar geacht als het gaat om individuele gevallen en mits voor deze afwijkingsbevoegdheid een verantwoording wordt verstrekt<sup>91</sup>.

Gezien evenwel het hiërarchische gezag dat de minister uitoefent over zijn bestuurslichamen, kan een delegatie van regelgevende bevoegdheid in dit geval bij uitzondering toch worden toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen. Het moet daarbij gaan om maatregelen die geen politieke beoordeling vergen van de keuzes die daarbij worden gemaakt en waarbij beginselen die van tevoren in hogere regelingen zijn vastgelegd, ten uitvoer worden gelegd<sup>92</sup>.

#### *c. Delegaties door gemeenschaps- of gewestregering aan ministers*

32. Net zoals op federaal niveau is een delegatie van regelgevende bevoegdheid binnen de uitvoerende macht aan ministers enkel aanvaardbaar als ze betrekking heeft op aangelegenheden van bijkomstige of aanvullende aard<sup>93</sup>.

(90) Advies 33.339/4 van 19 juni 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 oktober 1979 betreffende de private radioverbindingen, *B.S.* 20 september 2002, 41.585-41.586.

(91) Advies 33.902/1 van 14 november 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de gedragscode inzake toegang tot de vervoersnetten voor aardgas, 13-14.

(92) Advies 32.461/4 van 21 oktober 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen, 21-23; advies 34.341/4 van 5 november 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, 14.

(93) Advies 32.786/4 van 16 januari 2002 over een ontwerpbesluit van de Regering van de Franse Gemeenschap modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 1997 fixant la date d'entrée en

#### *d. Delegaties door gemeenschaps- of gewestregering aan openbare instellingen of organen*

33. Het principiële verbod op delegatie van regelgevende bevoegdheid aan openbare instellingen of diensten en hun organen werd toegepast op een vaag geformuleerde machtiging aan de Vlaamse Reguleringinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG). De Raad oordeelde dat uitzonderingen op dit verbod maar gebillijkt kunnen worden wanneer het gaat om delegaties met een beperkte draagwijdte die van een zodanig technische aard zijn dat ervan moet worden uitgegaan dat de betrokken instelling of het betrokken orgaan het best is geplaatst om de betrokken reglementering uit te werken en op te volgen<sup>94</sup>. In een andere zaak werd delegatie verleend aan het Vlaams Zorgfonds om nadere regels te bepalen met betrekking tot de instemming te geven door alle betrokken partijen met een terugbetalingssysteem en de bewijsvoering waaraan de gebruiker op het vlak van zorgbehoevendheid en verblijf in de residentiële zorgvoorziening moet voldoen. De afdeling wetgeving stelde, met verwijzing naar rechtspraak van de afdeling administratie<sup>95</sup>, dat enkel detailmaatregelen van louter bijkomstig belang aanvaardbaar zijn<sup>96</sup>. Op het eerste gezicht lijkt deze voorwaarde sterk op het criterium voor de delegatie aan ministers (zie nr. 32), maar gezien het fundamentele verschil inzake rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid (zie nr. 31) lijkt het weinig waarschijnlijk dat de Raad hiermee bedoelde dat inhoudelijk dezelfde criteria moeten worden gehanteerd voor beide vormen van delegatie.

#### **3. Delegaties aan privaatrechtelijke organen**

34. Bevoegdheden die aan een privaatrechtelijke rechtspersoon worden opgedragen, kunnen geen

.../...

vigueur du décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française, et certaines mesures de son exécution, 6; advies 32.179/4 van 27 februari 2002 over een ontwerpbesluit van de Waalse regering relatif à la gestion durable de l'azote en agriculture, 13-14.

(94) Advies 32.680/1 van 31 januari 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering inzake de openbare dienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik, 6-7.

(95) *R.v.St.*, 28 februari 2000, *c.v.b.a. t'Heist Best*, nr. 85.648.

(96) Advies 33.855/3 van 26 november 2002 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 28 september 2001 houdende de regeling van de uitvoering van de tentlastenemingen in het kader van de verzekeringskoning, 4-5.

.../...



betrekking hebben op essentiële overheidsfuncties. Bovendien kan de overheid evenmin op een onbepaalde en algemene wijze afstand doen van haar bevoegdheden, vooral wanneer die bevoegdheden beleidskeuzen impliceren<sup>97</sup>.

#### 4. Bijzondere machten

35. Een regeringsamendement op een ontwerp van programmawet beoogde de door een Europese verordening verplicht gestelde BSE-tests, waarvan de kostprijs tot dan door de overheid werd gedragen, te laten financieren door retributies ten laste van de exploitanten van de voedingssector. De Raad van State kon binnen het bestek van een adviesaanvraag op drie dagen niet op sluitende wijze uitmaken of het hier werkelijk een retributie, dan wel een belasting betrof. Indien het echter om een belasting gaat, moeten de hoofdbestanddelen ervan bij wet worden geregeld overeenkomstig de artikelen 170 en 172 G.W. en is een machtiging aan de Koning op die punten in beginsel niet geoorloofd, behalve wanneer het de bedoeling is om de Koning bijzondere machten te verlenen. Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof<sup>98</sup> zou in dat laatste geval moeten worden aangegeven welke dwingende redenen er zijn om er een beroep op te doen. In dat geval zou de machtiging aan de Koning bovendien in de tijd beperkt moeten worden en zou voorzien moeten worden in een regeling waarbij de door de Koning getroffen maatregelen binnen een relatief korte termijn na hun bekendmaking door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging. Er zou ten slotte bepaald moeten worden dat die besluiten, wanneer zij niet binnen de gestelde termijn zijn bekrachtigd door de wetgever, geacht moeten worden nooit uitwerking te hebben gehad<sup>99</sup>.

#### 5. Bekrachtiging

36. Kunnen besluiten die bij hun uitvaardiging geen deugdelijke juridische basis hadden, achteraf be-

krachtigd worden door de wetgever? Het Arbitragehof oordeelde dat dit niet mogelijk was voor besluiten die aangelegenheden regelen die voorbehouden zijn aan de wetgever, omdat daardoor op discriminerende wijze aan de betrokken rechtsonderhorigen de grondwettelijke waarborg wordt ontzegd dat zij niet kunnen worden onderworpen aan verplichtingen zonder dat die zijn vastgesteld door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering<sup>100</sup>. De Raad van State vroeg zich af of dit ook niet gold voor het geval dat de Koning zonder voorafgaande machtiging een residuaire bevoegdheid van de wetgever betreedt. Ook in dat geval kan men immers aannemen dat een vergelijkbare waarborg bestaat, al moet hieraan worden toegevoegd dat die waarborg zeker niet in dezelfde mate kan gelden als voor de voorbehouden bevoegdheden van de wetgever. De Raad merkte wel op dat het grondwettigheidsbezwaar werd afgezwakt door het feit dat het te bekrachtigen besluit pas over enige tijd in werking treedt, normaal gesproken na de bekrachtiging. Dit neemt niet weg dat het gevolgde procédé afbreuk doet aan de normale regels betreffende de totstandkoming van wettelijke normen<sup>101</sup>. Het valt af te wachten of dit precedent navolging zal kennen in de adviespraktijk van de Raad.

37. In een geval werd de delegatie aan de Koning aanvaard voor het wijzigen van wetsbepalingen om elke rechtstreekse of onrechtstreekse juridische belemmering voor de volledige automatisering van de totstandkoming van contracten op te heffen, waardoor deze wetsbepalingen afgestemd worden op een "transversale" wetsbepaling die op algemene wijze verklaart dat al deze belemmeringen worden opgeheven. De Raad merkte zelfs op dat een bekrachtiging van de besluiten achteraf door de wetgever niet strikt noodzakelijk was, gelet op het eerder formeel karakter van de delegatie<sup>102</sup>. In een ander advies werd een bekrachtiging achteraf van besluiten die wetsbepalingen aanpassen aan bepalingen van internationaal recht dan weer principieel aangeraden. Als argumenten voor deze stelling werden de verstevigde parlementaire

(97) Advies 33.992/3 van 5 november 2002 over een voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1612/1, 96.

(98) Arbitragehof, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.7-9; nr. 32/2000, 21 maart 2000, B.7.6-8.

(99) Advies 33.758/3 van 4 juli 2002 over een amendement bij het ontwerp van programmawet betreffende de "Financiering bijzondere opdrachten in het kader van de bewaking van de voedselveiligheid", *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1823/37, 4-6.

(100) Arbitragehof, nr. 52/99, 26 mei 1999, B.4.1-2 en nr. 68/99, 17 juni 1999, B.6.1-2.

(101) Advies 34.328/1/2/3/4 van 31 oktober 2002 over een ontwerp van programmawet, *Parl. St.* Kamer 2002-03, nr. 2124/2, 479-480.

(102) Advies 32.682/1 van 28 februari 2002 over een voorontwerp van wet betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, *Parl. St.* Kamer 2002-03, nr. 50-2100/1, 93-95.



2003

6

controle, de grotere rechtszekerheid en het voorkomen van juridische betwistingen aangevoerd<sup>103</sup>.

38. Een voorstel van decreet bevatte een bepaling die alle bepalingen bekrachtigde van een besluit met betrekking tot vogelbescherming, althans in de mate dat deze bepalingen niet vernietigd werden door de Raad van State en ze niet in strijd zijn met de overige bepalingen van het voorstel van decreet. De afdeling wetgeving raadde deze werkwijze af. In de eerste plaats was het besluit gebaseerd op een ruime machtiging in een vroegere wet, maar die machtiging was inmiddels al bij decreet teruggedeschoefd. Een algemene bekrachtigingsmaatregel kan in die omstandigheden enkel tot verwarring leiden. In de tweede plaats zouden op die wijze ook bepalingen worden bekrachtigd die enkel door de uitvoerende macht konden worden genomen, met name delegaties aan een minister. De Raad suggereerde om het betrokken besluit op te heffen en in een nieuwe wettelijke regeling te voorzien<sup>104</sup>.

Een ordonnantie machtigde de regering om zowel wetgevende als reglementaire normen te wijzigen met het oog op de invoering van de euro. Voor wat de besluiten betreft die wetgevende normen wijzigen, werd voorzien in een bekrachtigingsregeling. In zijn advies over het ontwerp van ordonnantie dat de betrokken besluiten bekrachtigde, merkte de Raad op dat de besluiten zowel wijzigingen van wetgevende als van reglementaire normen bevatten. Aangezien de bekrachtiging alleen vereist is en slechts zin heeft voor de artikelen van besluiten die wetsbepalingen wijzigen, werd aangeraden om de artikelen van besluiten die niets te maken hebben met die wijzigingen niet mee te bekrachtigen<sup>105</sup>.

(103) Advies 33.182/2 van 29 april 2002 over een voorontwerp van wet betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 50-1842/1, 244-245.

(104) Advies 31.984/4 van 6 februari 2002 over een voorstel van decreet concernant la protection des oiseaux en Région wallonne, alsook over amendementen op dit voorstel, *Parl. St. W. Parl.* 1999-2000, nr. 101/3, 2.

(105) Advies 33.684/2 van 24 juni 2002 over een voorontwerp van ordonnantie tot bekrachtiging van de besluiten genomen ter uitvoering van de ordonnantie van 11 maart 1999 betreffende de euro, gewijzigd bij de ordonnantie van 19 juli 2001, *Parl. St. B.H.R.* 2001-02, nr. A-317/1, 6.

## H. Rechtsbescherming en gezag van gewijsde

39. Volgens een decretale bepaling zouden beheersovereenkomsten met bepaalde overheidsinstellingen niet beschouwd kunnen worden als akten of reglementen van een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Alle bepalingen van de beheersovereenkomst werden vermoed van contractuele aard te zijn. De afdeling wetgeving wees erop dat de contractuele of reglementaire aard van een beheersovereenkomst afhangt van een inhoudelijk onderzoek en niet zomaar kan worden gedecreteerd. In de mate dat het beheerscontract effectief reglementaire bepalingen bevat, ontnemt de decretale regeling de rechtsonderhorige de essentiële waarborg van de rechterlijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 159 G.W. Bovendien zijn de deelgebieden onbevoegd om een dergelijke regeling uit te vaardigen, gelet op artikel 160 G.W.<sup>106</sup>.

40. De regelgevende overheid mag het gezag van gewijsde van rechterlijke uitspraken ten aanzien van rechtsnormen niet miskennen. Een koninklijk besluit voert een verplichte bijdrage in voor fabrikanten en operatoren in de sector diervoeding. Dit besluit werd door de voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel met een beschikking geschorst tot voorzien zal zijn in een bekrachtiging door de wetgever. In afwachting van die bekrachtiging moet de uitvoerende macht het gezag van gewijsde van de beschikking eerbiedigen en kan hij derhalve niet door een wijziging van het besluit de toepassing ervan bevestigen nog voordat een bekrachtigingswet is aangenomen<sup>107</sup>.

## I. Het evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel

41. In de adviespraktijk kwam ook enkele keren het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel

(106) Advies 33.750/2 van 16 september 2002 over een voorontwerp van decreet relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes d'intérêt public et des entreprises publiques qui dépendent de la Communauté française, *Parl. St. Parl. Fr. Gem.* 2002-03, nr. 345/1.

(107) Advies 34.162/3 van 24 september 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen.



sel aan bod. Deze twee algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden uiteraard ook voor alle regelgevende overheden.

De twee beginselen werden toegepast op een ontworpen overgangsregeling met betrekking tot de erkenning voor de uitoefening van de klinische psychologie. Het feit dat een aantal personen die een diploma in de psychologie behaald hebben in het hoger onderwijs buiten de universiteit en die onder bepaalde voorwaarden gemachtigd zijn de titel van psycholoog te dragen, niet in aanmerking komen voor de erkenning als klinisch psycholoog, bracht de Raad ertoe de adviesaanvrager te suggereren de kwestie nog eens te bekijken in het licht van het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Indien de stellers van het ontwerp toch menen dat de overgangsregeling geen uitbreiding behoeft ten gunste van de betrokken categorie, zouden zij in de Memorie van Toelichting best de elementen geven ter verantwoording van die opvatting<sup>108</sup>.

Een ander geval betrof de invoering van een nieuwe erkenningsregeling voor laboratoria in verband met ontleding van monsters met betrekking tot het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale of met antihormonale werking. De Raad stelde vast dat de overgangsregeling erop neerkwam dat alle laboratoria vanaf de inwerkingtreding van het ontworpen besluit aan de nieuwe regeling moesten voldoen en vroeg zich af of uit het zorgvuldigheidsbeginsel niet voortvloeit dat in een ruimere overgangsregeling moet worden voorzien, met name door de thans erkende laboratoria een bepaalde termijn te geven om zich te schikken naar de nieuwe regeling<sup>109</sup>.

## J. Varia

### 1. Uitvoering van wetsbepalingen

42. De Raad van State herinnerde aan het feit dat de bepalingen met betrekking tot de uitvoering van wetskrachtige normen door de regering<sup>110</sup> vereisen dat de nodige uitvoeringsbesluiten binnen een redelijke termijn moeten worden genomen<sup>111</sup>. Overigens volstaat de parafrasering van een wetsbepaling niet om haar uit te voeren<sup>112</sup>.

### 2. Opdragen van taken aan hiertoe opgerichte private verenigingen

43. Publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen een vzw oprichten of hiertoe toetreden, voorzover de essentiële bepalingen van de V.Z.W.-wet in acht worden genomen. Wanneer het de bedoeling is om de vzw een overheidstaak te laten vervullen, vertoont deze keuze voor de privaatrechtelijke techniek wel het na-deel dat het vervullen van de verenigingsopdracht en de besteding van de overheidsgelden die naar de vzw vloeien, grotendeels onttrokken worden aan de parlementaire controle. Het is bovendien moeilijk om een sluitend overheidstoezicht in te richten op de betrokken vereniging. Om die redenen mogen de aan de vzw opgedragen bevoegdheden geen betrekking hebben op essentiële overheidsfuncties en mag de overheid evenmin op een onbepaalde en algemene wijze afstand doen van haar bevoegdheden, vooral wanneer die bevoegdheden beleidskeuzen impliceren. Het tewerkstellingsbeleid is zo'n essentiële overheidsfunctie. Het ontwerpdecreet dat de overheid machtigt om de vzw op te richten moet daarom voldoende precieze regels bevatten die de vzw in acht moet nemen waarbij de decreetgever zelf de fundamentele beleidskeuzen moet maken. Tevens zou de decreetgever in een voldoende uitgewerkt controlesysteem ten aanzien van de vereniging moeten voorzien, dat moet toelaten na te gaan of de vereniging naar behoren,

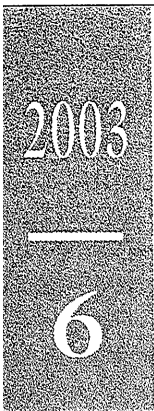
(108) Advies 32.903/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp van wet tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, *Parl. St.* Kamer 2002-03, nr. 50-2222/1, 52.

(109) Advies 33.498/3 van 28 mei 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden inzake de erkenning van laboratoria voor de ontleding van monsters genomen in toepassing van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, antihormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking, 4.

(110) Zie art. 108 G.W. en art. 20 B.W.H.I.

(111) Advies 33.376/2 van 4 juni 2002 over een ontwerpbesluit van de Franse Gemeenschapsregering modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 mai 1999 portant diverses mesures en matière d'allocations et prêts d'études.

(112) Advies 33.804/1 van 21 november 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de maatregelen die ertoe strekken de inning van de winterbijdrage ten laste van de petroleumsector te verzekeren, 4.



d.w.z. met inachtneming van de in of krachtens het decreet bepaalde regels, uitvoering geeft aan haar taak. Een machtiging aan de regering om “de nadere voorwaarden voor de uitbetaling van de werkingssubsidie vast te stellen” volstaat in elk geval niet. Ook de decretale controleregeling viel wat dunnetjes uit: de mogelijkheid om op ieder ogenblik voorlegging en inzage te vragen van de boekhouding en de rekeningen van de vzw en de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag en een evaluatierapport volstaan niet in het licht van de omvangrijke bevoegdheid die aan de vzw wordt toegekend<sup>113</sup>.

### 3. De tweetaligheid van ontwerpen

44. 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 slechts een gebrekkige vertaling, van een veeleer geringe juridische en taalkundige kwaliteit, uitmaakt van een aanvankelijk in het Frans geredigeerde ontwerp tekst. Aangezien zowel voor federale regelgeving als voor regelgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de twee tekstversies gelijkelijk authentiek zijn en dezelfde inhoud moeten hebben, kan niet worden aanvaard dat bijvoorbeeld een machtiging aan de Koning in de ene taal beduidend ruimer is dan in de andere<sup>114</sup>.

### 4. De euro-omzetting en de strafrechtelijke opdecimen

45. De invoering van de euro ging gepaard met een grootschalige aanpassing van het rechtsnormenarsenaal. Juridisch was het echter niet noodzakelijk om alle bestaande vermeldingen in Belgische frank expliciet om te zetten in een vermelding in euro, en dit is ook niet volledig gebeurd. De Europese verordening

die de euro invoerde<sup>115</sup>, voorzag immers zelf in een rechtstreeks werkende bepaling met betrekking tot de mathematische omzetting van bestaande bedragen naar bedragen in euro. Alle bedragen in interne regelgeving die niet uitdrukkelijk werden aangepast, moesten gelezen worden als bedragen in euro, maar dan wel nadat ze werden gedeeld door 40,3399.

De wetgever week van dit beginsel af voor wat bedragen van strafrechtelijke geldboeten betreft. De bestaande bedragen in Belgische frank moeten worden gelezen als bedragen in euro<sup>116</sup>. De eigenlijke omzetting gebeurt immers door de aanpassing van de regeling inzake de strafrechtelijke opdecimen, die werden verlaagd van 1.990 naar 40<sup>117</sup>. Dit betekent concreet dat de bedragen voortaan met vijf moeten worden vermenigvuldigd en niet met tweehonderd, wat ruwweg overeenstemt met de mathematische omrekening van Belgische frank naar euro. De integratie van de euro-omzetting in de strafrechtelijke opdecimen leek op het eerste gezicht wel elegant, maar achteraf beschouwd leidt deze afwijkende regeling tot meer verwarring dan dat ze voordelen biedt. De Raad van State moest herhaaldelijk vaststellen dat de regeling ofwel onvoldoende bekend was bij de stellers van teksten die voor advies werden voorgelegd, ofwel verkeerd werd toegepast<sup>118</sup>.

46. Over de juiste vermelding van bedragen in euro bestaat overigens nog steeds verwarring. De vermelding van de ISO-code “EUR” kan wel worden aanvaard in formulieren en tabellen, maar het gebruik in lopende tekst moet worden afgeraden, net zoals voor

(113) Advies 33.001/1 van 12 februari 2002 over een voorontwerp van decreet houdende de oprichting van de vzw ESF-Agentschap, *Parl. St. VI. Parl. 2001-02*, nr. 1173/1, 18-21.

(114) Advies 33.594/1 van 19 september 2002 over een voorontwerp van wet op de verzekeringsovereenkomst voor juridische bescherming teneinde de rechtstoegang te verbeteren, *Parl. St. Kamer*, niet gepubliceerd (vierde algemene opmerking).

(115) Verordening (EG) nr. 1103/97 van de Raad van 17 juni 1997 over enkele bepalingen betreffende de invoering van de euro, alsook verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro.

(116) Artikel 2 van de wet van 26 juni 2000 betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

(117) Zie artikel 4 van dezelfde wet, dat artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten in die zin wijzigde.

(118) Zie bv. advies 33.807/1 van 26 september 2002 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid, *Parl. St. Kamer 2002-03*, nr. 50-2124/2, 519-520; advies 32.092/3 van 28 juni 2002 over een voorontwerp van decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord houdende invoering van de Euro in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1605/1, 10-11.



de vroegere ISO-code "BEF"<sup>119</sup>. In de lopende tekst kan het teken "€" worden gebruikt (maar dan vóór het getal en niet erna) of, nog beter, het woord "euro" (in kleine letters). In het Nederlands wordt het meervoud ("euro's") niet gebruikt voor bedragen: net zoals vroeger "tien frank" schrijft men nu "tien euro". In het Frans wordt het meervoud ("euros") wel gebruikt, net zoals vroeger voor bedragen in Belgische frank ("dix francs - dix euros"). In het Nederlands kan euro wel in een meervoudsvorm worden gebruikt, maar dan in een fysieke betekenis (tien euro's, wanneer men tien stukken van één euro oedoelt).

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

(119) De omzendbrief van 20 oktober 2000 van het Bestuurscomité Reglementering van de centrale werkgroep Admi-euro over de wetgevingstechniek met betrekking tot de euro vanaf 1 december 2000 bevat een andersluidende aanbeveling, die vanuit taalkundig oogpunt echter bedenkelijk is.