



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.504/3
van 20 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de terugbetaling van reis- en verblijfkosten aan de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering in interfederale en internationale commissies’

Op 22 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de terugbetaling van reis- en verblijfkosten aan de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering in interfederale en internationale commissies’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2016.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe te voorzien in een vergoedingsregeling voor de personen die namens de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deelnemen aan een interfederale of een internationale commissie. De betrokkenen kunnen aanspraak maken op de terugbetaling van hun reis- en verblijfkosten conform de bepalingen die gelden voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid, voor zover die reis- of verblijfkosten niet op een andere manier worden vergoed.

3. In zoverre het ontworpen besluit van toepassing is op andere personeelsleden dan personeelsleden van de Vlaamse overheid, vindt het rechtsgrond in artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’. Luidens die bepaling regelt de Vlaamse Regering haar werkwijze, “[o]nverminderd de bepalingen van dit bijzonder decreet en van de bijzondere wet”.

In zoverre het ontworpen besluit ook van toepassing zou zijn op personeelsleden van de Vlaamse overheid (zie opmerking 5), dient eveneens rechtsgrond te worden gezocht in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Onder de woorden “interfederale commissies” worden volgens artikel 1, 1°, van het ontwerp niet begrepen de werkgroepen of expertengroepen die zijn opgericht bij een wettelijke of reglementaire bepaling. Hetzelfde geldt voor de woorden “internationale commissies”: werkgroepen en expertengroepen die “bij verdrag of wettelijke of reglementaire bepaling” zijn opgericht, vallen niet onder dat begrip (artikel 1, 2°, van het ontwerp).

Om nadere toelichting gevraagd naar de verantwoording voor deze onderscheiden behandeling, antwoordde de gemachtigde:

“De ‘geïnstitutionaliseerde’ organen, dus organen die bij regelgevende tekst zijn opgericht, worden uitgesloten omdat het niet de bedoeling van dit ontwerp is om bestaande vergoedingsregelingen te doorkruisen: als een orgaan bij wet, decreet, besluit, ..., wordt opgericht, voorziet de oprichter doorgaans in een vergoedingsregeling of beslist de oprichter juist om geen vergoeding toe te kennen. Het is in dat laatste geval

niet de bedoeling alsnog in een vergoeding te voorzien die alleen geldt voor de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering in dat orgaan.”¹

Zodoende doet de ontworpen regeling een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, personen die worden aangewezen om deel te nemen aan een bij een verdrag, of bij een wettelijke of reglementaire bepaling opgerichte interfederale of internationale commissie en, anderzijds, personen die worden aangewezen bij een interfederale of internationale commissie die niet bij verdrag of bij een wettelijke of reglementaire bepaling is opgericht: terwijl de eerste categorie van personen aanspraak kan maken op de terugbetaling van hun reis- en verblijfkosten, kan de tweede categorie van personen dat niet.

Er valt te betwijfelen of de door de gemachtigde aangehaalde doelstelling, namelijk vermijden dat de ontworpen regeling bestaande vergoedingsregelingen zou doorkruisen, dit verschil in behandeling kan verantwoorden. Aan die doelstelling wordt immers reeds grotendeels tegemoet gekomen door artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, waaruit voortvloeit dat de personen in kwestie geen aanspraak kunnen maken op de terugbetaling van hun reis- en verblijfkosten als die kosten op een andere manier worden vergoed. Als ten aanzien van een bij verdrag, of wettelijke of reglementaire bepaling opgerichte interfederale of internationale commissie reeds in een vergoedingsregeling wordt voorzien, zal de ontworpen regeling niet van toepassing zijn.

Behoudens indien alsnog een redelijke verantwoording kan worden gegeven voor het voormelde verschil in behandeling, moet artikel 1 van het ontwerp in het licht van het voorgaande worden herzien.

Artikel 2

5. Uit artikel 2, eerste lid, van het ontwerp vloeit voort dat de vergoedingsregeling waarin wordt voorzien, geldt voor “[d]e personen die de Vlaamse Regering of de Vlaamse minister heeft aangewezen om namens de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deel te nemen aan een interfederale of internationale commissie”. Die bepaling lijkt derhalve een algemene draagwijdte te hebben, zodat ze ook zou gelden voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid.

Dat lijkt nochtans niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp. Uit de nota aan de Vlaamse Regering kan immers worden afgeleid dat de ontworpen vergoedingsregeling bedoeld is voor “externen”, zijnde personen die geen personeelsleden van de Vlaamse overheid zijn of die niet werkzaam zijn op een ministerieel kabinet.

Overigens zou het weinig zinvol zijn om ten aanzien van personeelsleden van de Vlaamse overheid te bepalen dat zij aanspraak kunnen maken op de terugbetaling van hun

¹ Bij wijze van voorbeeld verwees de gemachtigde naar artikel 19 van Samenwerkingsakkoord 15 januari 1993 ‘houdende oprichting van een Raadgevend Comité voor bio-ethiek, gesloten te Brussel op 15 januari 1993 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’.

reis- en verblijfkosten “conform de bepalingen die gelden voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid”.

Teneinde de ontworpen regeling in overeenstemming te brengen met het opzet van de stellers van het ontwerp, moet artikel 2, eerste lid, van het ontwerp derhalve worden aangepast.

Artikel 3

6. Gevraagd welke datum van inwerkingtreding wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde:

“[H]et is de bedoeling dat het besluit in werking treedt op datum van goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering. De datum zal op dat moment worden aangevuld.”

Vermits het te nemen besluit noodzakelijkerwijze zal worden bekendgemaakt na de goedkeuring ervan, wordt er daardoor feitelijk terugwerkende kracht aan verleend. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

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

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

Vermits met de ontworpen vergoedingsregeling aan de personen die worden aangewezen om namens de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deel te nemen aan een interfederale of internationale commissie, een voordeel wordt toegekend, lijkt dat het geval te zijn.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT