

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en achtste kamer, op 27 september 1996 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997", heeft op 1 oktober 1996 (eerste kamer) en op 2 oktober 1996 (achtste kamer) het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals die bepaling luidde op het ogenblik van het indienen van de adviesaanvraag, moeten in die aanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd door het feit dat dit voorontwerp van decreet samen met de ontwerp-begroting 1997 in het Parlement moet worden ingediend omwille van de directe relatie tot de ontwerp-begroting 1997. Omwille van het grondwettelijk annaliteitsbeginsel van de begroting moet het Vlaamse Parlement de begroting en het programmadecreet behandelen vóór het jaareinde".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, beperkt de afdeling wetgeving zich tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen, welke in hoofdzaak betrekking hebben op "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

*

* *

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde uittreksel uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 24 september 1996 blijkt dat het voorontwerp van decreet gelijktijdig voor advies is toegestuurd aan de Raad van State, aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad) en aan de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).

Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben door-gemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

Er kan evenwel worden aanvaard dat met betrekking tot ontwerpen als het onderhavige, in geval van verantwoorde spoed als bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de hiervoren vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijk

.../...

voorbehoud evenwel dat, indien de raadpleging van de SERV, de MINA-raad of de VLOR aanleiding zou geven tot wijziging van de voorgelegde tekst, de gewijzigde bepalingen van het ontwerp voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State behoren te worden voorgelegd.

Het is onder dat voorbehoud dat de Raad van State omtrent het voorliggende voorontwerp van decreet advies uitbrengt.

2. De in het ontwerp opgenomen bepalingen hebben betrekking op zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden. De juridische bezwaren omtrent het regelen in eenzelfde decreet van gemeenschaps- en gewestaangelegenheden zijn het Vlaams Parlement genoegzaam bekend, zodat het overbodig is daarover verder uit te weiden.

3. Wellicht mede wegens de moeilijkheid die hiervoren sub 2 is gesignaleerd, is in het ontwerp niet voldaan aan het vereiste van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens welke bepaling de decreten van het Vlaams Parlement moeten vermelden of ze gewest- dan wel gemeenschapsaangelegenheden regelen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

HOOFDSTUK III. - Gezondheidsbeleid.

Artikel 8.

Paragraaf 3 bepaalt dat de artikelen 11, 12 en 13 van de wet van 27 juni 1956 betreffende het speciaal onderstandsfonds van toepassing blijven op de tegemoetkomingen die werden en worden verleend door het speciaal onderstandsfonds.

Er moet opgemerkt worden dat de toepassing van voornoemd artikel 13 het bestaan van het speciaal onderstandsfonds veronderstelt, terwijl dit fonds, door de opheffing van de wet van 27 juni 1956 (artikel 8, § 1, van het ontwerp), wordt afgeschaft.

In zoverre artikel 8, § 3, van het ontwerp verwijst naar voornoemd artikel 13, dient het dus anders geredigeerd te worden.

HOOFDSTUK IV. - Financiën en begroting.

Afdeling 1. - Vlaamse openbare instellingen.

Artikel 11.

1. Het bepaalde in paragraaf 1 vermag bezwaarlijk te worden toegepast op de diensten met afzonderlijk beheer die opgericht zijn met toepassing van artikel 140 van de

.../...

gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Omdat deze diensten geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben en rechtstreeks ressorteren onder het gezag van de bevoegde minister, is het noodzakelijk noch wenselijk dat de decreetgever hen de in paragraaf 1 bedoelde "verplichting" (1) zou opleggen. Immers zo zou de indruk kunnen ontstaan dat deze diensten thans wel een eigen beslissingsbevoegdheid hebben op het stuk van het aangaan van verzekeringen.

2. De in paragraaf 3 van dit artikel verleende delegatie aan de Vlaamse regering is in zeer ruime bewoordingen gesteld. De Vlaamse regering zal er in elk geval moeten over waken dat bij de uitoefening van de haar aldus toegekende bevoegdheden niet op het domein wordt getreden van de algemene regelgeving inzake overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, welke krachtens artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

(1) Hieromtrent moet de Raad van State vaststellen dat het de bepaling van artikel 11 van het ontwerp in haar geheel aan coherentie ontbreekt, omdat in paragraaf 1 van dit artikel gesuggereerd wordt dat het om een mogelijkheid zou gaan, terwijl paragraaf 2 van hetzelfde artikel laat uitschijnen dat het toch om een verplichting zou gaan.

HOOFDSTUK V. - Successierechten.Artikel 18.

Dit artikel vervangt, voor het Vlaamse Gewest, artikel 59, 1., van het Wetboek der successierechten, waarin een opsomming wordt gegeven van de besturen en openbare instellingen die het verlaagde successierecht van 6,60 pct. genieten. Behalve dat in de nieuwe tekst een aantal besturen en organismen zijn weggelaten welke intussen zijn opgeheven of welke vrijgesteld zijn van successierechten, valt op dat de provinciën in de opsomming niet meer voorkomen, zonder dat zulks in de memorie van toelichting wordt verantwoord.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof (1) kunnen ook publiekrechtelijke rechtspersonen zich op het gelijkheidsbeginsel beroepen, voor zover het recht op gelijke behandeling wordt ingeroepen in hun verhouding tot andere publiekrechtelijke rechtspersonen van dezelfde aard en met dezelfde samenstelling.

Zoals men weet sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid voor de wet en van de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling wordt tot stand gebracht, voor zover echter voor het gehanteerde criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen

(1) Zie inzonderheid de arresten nrs. 13/91, van 28 mei 1991 en 31/91, van 7 november 1991.

van de ter beoordeling staande norm. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen niet redelijkerwijze evenredig zijn met het beoogde doel (1).

HOOFDSTUK VI. - Promotie- en uitvoerbeleid.

Afdeling 1. - Vlaams Promotiecentrum voor Agro- en Visserijmarketing (artikelen 20 tot 26).

1. Het in deze afdeling bedoelde Vlaams Promotiecentrum voor Agro- en Visserijmarketing (hierna : het Promotiecentrum) is een privaatrechtelijke instelling die zal worden opgericht door de "representatieve vertegenwoordigers van de sectoren Landbouw, Tuinbouw en Visserij" en die "erkend (zal worden) door de Vlaamse regering" (artikel 20 van het ontwerp).

Het Promotiecentrum zal de taken, goederen, rechten en verplichtingen en reservemiddelen overnemen van de Vlaamse Dienst voor Agro-Marketing (VLAM), bedoeld in de artikelen 13 tot 25 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, gewijzigd bij het decreet van 22 december 1995 (artikel 25 van het ontwerp).

(1) Zie o.m. Arbitragehof, arrest nr. 23/89 van 13 oktober 1989, overweging B.1.3; arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990, overweging B.8; arrest nr. 42/90 van 21 december 1990, overweging B.2; arrest nr. 8/91 van 18 april 1991, overweging B.6; arrest nr. 34/93 van 6 mei 1993, overweging B.2.; arrest nr. 64/94 van 14 juli 1994, overweging B.4.

Luidens artikel 21, § 1, van het ontwerp geeft de Vlaamse regering aan het erkende Promotiecentrum het recht verplichte bijdragen te innen van de bedrijven uit de sectoren Landbouw, Tuinbouw en Visserij. Paragraaf 2 van dat artikel 21 draagt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid op om, "op voorstel van het Promotiecentrum, het bedrag van de verplichte bijdragen, de wijze van inning, de bijdrageplicht(ig)en, de tijdsduur en eventuele andere uitvoeringsbepalingen van de bijdragen vast (te stellen)".

Het aangehaalde artikel 21, § 2, herneemt zo goed als woordelijk het bepaalde in artikel 20 van het voornoemde decreet van 22 december 1993.

2. In het advies L. 22.820/8 van 12 oktober 1993 over de bepaling die geleid heeft tot het voornoemde artikel 20, heeft de Raad van State erop gewezen dat "de bedoelde verplichte bijdrage moet ... worden aangemerkt als een (krachtens artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet ten behoeve van het gewest ingevoerde) belasting en niet als een retributie (in de zin van artikel 173 van de Grondwet)".

De Raad van State concludeerde daaruit "dat ... de decreetgever zelf in de wezenlijke regelingen van de in te voeren belasting moet voorzien, wat betekent dat de decreetgever zelf - en niet de ... (regering) bij delegatie - alle elementen moet vaststellen aan de hand waarvan de belastingsschuld van iedere belastingplichtige kan worden bepaald, dit wel zeggen de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen" (1).

(1) Parl. St., Vl. R., 1993-94, nr. 415/1, pp. 133-134.

Diezelfde opmerking geldt onverkort voor artikel 21, § 2, van het ontwerp.

3. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering zouden de verplichte bijdragen niet alleen worden geïnd door het Promotiecentrum (artikel 21, § 1, van het ontwerp), maar zouden ze ook rechtstreeks ten goede komen aan die (privaatrechtelijke) instelling en dan ook niet op de middelenbegroting van het Vlaams Gewest worden ingeschreven.

Een dergelijke regeling is onverenigbaar met de inzake belasting, begroting en boekhouding van de gemeenschappen en gewesten geldende grondwettelijke en wettelijke regelen.

Luidens artikel 171 van de Grondwet wordt immers over de belastingen ten behoeve van o.m. het gewest jaarlijks gestemd en zijn de regelen die ze invoeren slechts voor een jaar van kracht indien ze niet worden vernieuwd. Die jaarlijkse machtiging voor het invorderen van de belastingen wordt, overeenkomstig artikel 11 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, verleend in de middelenbegroting (1). Voorts worden,

(1) De wetten op de rijkscomptabiliteit zijn krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en Gewesten.

overeenkomstig artikel 50, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, "alle ontvangsten ... ingeschreven in de begroting" (1). In zoverre de ontworpen regeling de bedoelde ontvangsten bestemt voor de werkingsuitgaven van het Promotiecentrum, is ze bovendien strijdig met het in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit gevestigde beginsel van de niet-affectatie van ontvangsten (2).

De ontworpen regeling behoort derhalve in die zin te worden omgewerkt dat het Promotiecentrum alleen belast wordt met de inning van de bedoelde verplichte bijdragen, dat die bijdragen als (fiscale) ontvangsten worden ingeschreven in de middelenbegroting en dat de aan het centrum te verlenen subsidies voorkomen op de uitgavenbegroting.

(1) Vergelijk met de voor de federale Staat geldende bepaling van artikel 174, tweede lid, van de Grondwet.

(2) Luidens artikel 45 van de meergenoemde gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit kan van dat niet-affectatiebeginsel slechts worden afgeweken door bij "organieke" wet een begrotingsfonds op te richten en in die wet sommige op de (rijks)middelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen voor uitgaven waarvan zij het voorwerp vaststelt.

Afdeling 2. - Het Fonds Vlaanderen-Azië.Artikel 27.

Over de werking en het beheer van het in dit artikel bedoelde fonds wordt een in algemene bewoordingen gestelde delegatie aan de Vlaamse regering gegeven. Bovendien wordt in paragraaf 6 van dit artikel aan de Vlaamse regering de mogelijkheid verleend "overeenkomstig de terzake geldende algemene beginselen, sommige van haar bevoegdheden (te) delegeren aan de leidend ambtenaar die zij daartoe aanwijst".

Mede gelet op de omstandigheid dat in de memorie van toelichting bij deze bepaling geen enkele verduidelijking wordt gegeven omtrent de draagwijdte van de zoëven geschetste delegatie en subdelegatie, zal het ontwerp op dat punt nader moeten worden gepreciseerd, derwijze dat ofwel de delegatie wordt aangevuld met criteria ofwel de essentiële bestanddelen van de beoogde maatregelen in de delegatiebepalingen zelf worden opgenomen.

HOOFDSTUK VII. - Stedelijk beleid.Artikel 28.

Met betrekking tot het bepaalde in paragraaf 3 kan de Raad van State alleen maar herhalen dat de decreetgever zich niet mag inlaten met de interne bevoegheidsverdeling van de Vlaamse regering.

Artikel 29.

Allicht moet in de vervangende zinsnede gelezen worden "1 % aanvullende personenbelasting" in plaats van "1 % personenbelasting".

HOOFDSTUK X. - Tewerkstelling.

De artikelen 32 tot 34 van het voorontwerp beogen de afschaffing van de vergoeding voor dossierkosten of onderzoekskosten ten aanzien van de uitzendbureaus en de outplacement-, wervings- en selectiebureaus, en dit, luidens de memorie van toelichting, op grond van het gelijkheidsbeginsel. Nochtans wordt ten aanzien van de bureaus voor arbeidsbemiddeling de mogelijkheid om een vergoeding te eisen behouden. De vraag rijst of hierdoor geen nieuwe discriminatie in het leven wordt geroepen en het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden.

HOOFDSTUK XI. - Leefmilieu.Artikel 35.

Luidens het ontworpen artikel 1bis, § 2, van de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van de drinkwaters kan de Vlaamse regering nadere regels vaststellen met betrekking tot "de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater".

De ontworpen bepaling herhaalt woordelijk het bepaalde in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens hetwelk als een gewestelijke aan gelegenheid moet worden aangemerkt : "de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, ...".

Zoals de ontworpen bepaling is geredigeerd, draagt ze m.a.w. het geheel van de inzake waterproductie en watervoorziening aan het Vlaams Gewest verleende bevoegdheden aan de regering op.

In dat verband moet erop worden gewezen dat, om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), de essentiële elementen van de beoogde regeling in het decreet zelf dienen te worden opgenomen en dat aan de regering alleen het vaststellen van "nadere" uitvoeringsbepalingen mag worden opgedragen. Bij het verlenen van delegatie aan de regering moeten bovendien zo nauwkeurig mogelijk de grenzen van de delegatie worden aangegeven en moeten derhalve o.m. voldoende duidelijk de te regelen onderwerpen en de doeleinden worden aangeduid waarvoor de gedelegeerde bevoegdheid mag worden gebruikt.

De ontworpen bepaling voldoet niet aan die vereisten.

.../...

Artikel 47.

Luidens het ontworpen artikel 9, 3°, van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer kan de Vlaamse regering bepalen dat het aanleggen, wijzigen of verbouwen van een constructie die gebruikt kan worden als grondwaterwinning enkel mag gebeuren door een "daartoe erkende persoon" ongeacht of dit gebeurt voor eigen rekening dan wel voor rekening van derden.

Het voorbehouden van bepaalde economische activiteiten aan personen die erkend zijn door de overheid, vormt een beperking van de vrijheid van handel en nijverheid, welk principe door de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheden (niet alleen bevoegdheden op het vlak van economie (1)) moet worden geëerbiedigd. De vrijheid van handel en nijverheid wordt geschonden wanneer deze vrijheid zou worden beperkt "zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking totaal onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel of aan dat beginsel op zodanige wijze afbreuk zou doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt" (2).

(1) Over de (Belgische) economische en monetaire unie als algemeen bevoegdheidsbeperkend beginsel, zie A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, pp. 360-362.

(2) Zie o.m. Arbitragehof, 25 april 1995, nr. 35/95, overw. B.6.6, en 15 mei 1996, nr. 29/96, overw. B.8.3.

Volgens de gemachtigde van de regering is het de bedoeling het boren van de putten voor grondwaterwinningen voor te behouden aan aannemers die daartoe door het Vlaams Gewest zijn erkend, omdat er waarborgen nodig worden geacht om te vermijden dat door ondeskundige aanleg van de putten zuiver grondwater vermengd geraakt met verontreinigd grondwater.

De aldus aangevoerde verantwoording lijkt, in het licht van de vermelde rechtspraak van het Arbitragehof, afdoende te zijn.

Artikel 48.

Het ontworpen artikel 28quater van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer voert, inzake de berekening van het bedrag van de heffing op de winning van grondwater, een dubbel onderscheid in tussen de exploitatie van grondwaterwinningen bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening en de exploitatie van grondwaterwinningen met een andere (industriële) bestemming.

Vooreerst dient, voor het heffingsjaar 1997, voor het winnen van grondwater bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening een heffing van 3 frank per m³ te worden betaald (artikel 28quater, § 1, 1^o), terwijl geen heffing verschuldigd is voor de andere grondwaterwinningen (artikel 28quater, § 1, 2^o, in fine).

.../...

Vervolgens zal, overeenkomstig het ontworpen artikel 28quater, § 1, 2°, de heffing voor grondwaterwinning met een andere bestemming dan openbare drinkwatervoorziening (vanaf het heffingsjaar 1998) progressief stijgen naar gelang van de hoeveelheid gewonnen grondwater, terwijl krachtens paragraaf 1, 1°, voor de grondwaterwinning bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening, een vast bedrag van 3 frank per m³ gewonnen grondwater wordt opgelegd.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel (1).

In de toelichting bij het ontworpen artikel 28quater worden, met betrekking tot de verschillende behandeling van de natuurlijke of rechtspersonen naar gelang ze grondwaterwinningen exploiteren al dan niet bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening, onvoldoende gegevens aangereikt om te kunnen oordelen over het pertinent karakter van het gehanteerde criterium van onderscheid en over het

(1) Zie de vaste rechtspraak van het Arbitragehof, voor het laatst bevestigd in het arrest van 12 juli 1996, nr. 49/96, overw. B.3.6.

rechtens vereiste evenredigheidsverband tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De memorie van toelichting lijkt integendeel als algemeen beginsel voorop te stellen dat "(om een rationeel watergebruik te bevorderen) ... in functie van de stijging van de opgepompte hoeveelheden grondwater schijfsgewijze ook een hoger heffingstarief (wordt) toegepast" (algemene toelichting bij de artikelen 45 tot 48).

In de toelichting bij het ontworpen artikel 28quater wordt weliswaar gesteld dat, wat het bedrag van de heffing betreft, in "een aparte regeling (wordt) voorzien voor de grondwaterwinningen bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening", doch ter verantwoording van die verschillende regeling wordt, enerzijds, verwezen naar de analoge regeling van het Waalse decreet van 7 maart 1996 en wordt, anderzijds, gesteld dat "dergelijke verschillende benadering zich opdringt in het kader van een beleid tot duurzame ontwikkeling en spaarzaam watergebruik". Voorts wordt gesteld dat het "in het kader van behoorlijk bestuur ... wenselijk (is) voor de industrie (in) een overgangperiode te voorzien" en de heffing derhalve slechts met ingang van 1 januari 1998 toe te passen. De redenen waarom diezelfde overwegingen niet gelden voor de waterwinningen bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening, worden evenwel niet opgegeven.

De memorie van toelichting zal derhalve moeten worden aangevuld om de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het gelijkheidsbeginsel te verantwoorden.

.../...

HOOFDSTUK XII. - Cultuur.Afdeling 1. - Openbaar bibliotheekwerk.Artikel 52.

Met dit artikel wordt beoogd de weddesubsidies voor het leidinggevend en technisch personeel van de erkende Nederlandstalige bibliotheken in 1997 slechts toe te kennen "binnen de perken van de kredieten".

Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt (1), zijn de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid inherent aan het begrip zelf van een democratische samenleving (2). Het grondbeginsel van de rechtszekerheid houdt in dat de inhoud van het recht, onder meer door de wijze waarop het geformuleerd is, voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld (3).

(1) Zie, o.m., advies L. 24.676/1/8 van 16-17 oktober 1995 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, Parl. St., Vl. R., 1995-96, nr. 147-1, (73), 133-134.

(2) R.v.St., 24 november 1992, Lejeune, nr. 41.140.

(3) Zie, o.m., Arbitragehof, 5 juli 1990, nr. 25/90, overw. 8.B.7.2; Arbitragehof, 22 november 1990, nr. 36/90, overw. 2.

Toegepast op het decreet van 19 juni 1978 betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk, betekent dit dat de erkende openbare bibliotheken - die moeten beschikken over leidend en technisch personeel (artikel 4, § 1, 1) - er normaal moeten kunnen van uitgaan dat, als zij zich richten naar de bepalingen van het decreet, zij daarvoor ook op de weddetoelagen voor dat personeel aanspraak kunnen maken (artikel 7, § 1, 1).

Wat de voorwaarden van een subsidiestelsel betreft, kunnen de gegadigden weliswaar het vertrouwensbeginsel niet inroepen om de handhaving ervan te eisen, en kan de decreetgever, in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid, dat stelsel voor de toekomst wijzigen (1).

Dit neemt niet weg dat in casu de bedoelde bibliotheken, rekening houdend met de te verwachten subsidie voor 1997, bepaalde verbintenissen op zich genomen kunnen hebben, bijvoorbeeld personeelsleden aangeworven of in dienst gehouden hebben. Door het subsidiestelsel te wijzigen, zou de ontworpen regeling patrimoniale rechten van die bibliotheken in het gedrang kunnen brengen en aldus een aantasting kunnen inhouden, niet enkel van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, doch ook van het eigendomsrecht (2).

(1) Rdpl. H.J., 7 mei 1992, *Pesqueras de Bermeo en Naviera Laida*, Jur., 1992, I, (2901), p. 2944, overw. 34-35.

(2) Zie, wat het eigendomsrecht betreft, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera*, Publ. Cour, reeks A, vol. 332, §§ 28-44.

Binnen het korte tijdsbestek waarover de Raad van State beschikt, heeft hij deze kwestie niet nader kunnen onderzoeken. Het staat aan de regering om het Vlaams Parlement de nodige gegevens te bezorgen met betrekking tot de concrete weerslag van de ontworpen regeling op de rechtmatige verwachtingen van de betrokken bibliotheken. De decreetgever zal dan, in het licht van die gegevens, moeten overgaan tot een afweging tussen het algemeen (budgettair) belang en de belangen van de betrokkenen. Indien verkregen rechten of rechtmatige verwachtingen worden aangetast, mag die aantasting niet onevenredig zijn met het doel dat met de ontworpen regeling wordt nagestreefd (1).

Afdeling 5. - Culturele centra.

Artikel 61.

Dit artikel strekt ertoe in artikel 7, § 1, van het decreet van 24 juli 1991 betreffende de erkenning en subsidiëring van de Nederlandstalige culturele centra die het culturele leven in de Vlaamse Gemeenschap bevorderen, de woorden "of als bijkomend dorps- of wijkhuis" te schrappen.

Deze wijziging impliceert dat er geen erkende dorps- of wijkhuizen meer zijn. Zulks lijkt echter niet te stroken met de memorie van toelichting, naar luid waarvan het enkel de bedoeling is geen nieuwe erkenningen meer te verlenen.

(1) Zie de hiervóór vermelde arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Arbitragehof.

Artikel 61 dient dan ook anders geredigeerd te worden, of aangevuld te worden met een overgangsregeling ten aanzien van de bestaande erkende dorps- of wijkhuizen.

Artikel 72.

Dit artikel strekt ertoe artikel 17 van het voornoemde decreet van 24 juli 1991 te vervangen door een nieuwe bepaling. Zoals de vigerende bepaling, heeft de ontworpen bepaling betrekking op de toekenning van wedde-toelagen aan cultuurfunctionarissen.

Volgens het ontworpen artikel 17, § 1, kunnen de op 31 december 1996 gesubsidieerde cultuurfunctionarissen, bovenop het (gereduceerde) aantal dat bepaald is in het ontworpen artikel 10, § 1, 1, na hun uitdiensttreding niet meer vervangen worden door een gesubsidieerde cultuurfunctionaris. Paragraaf 2 voorziet in afwijkingen op dat verbod van vervanging.

Het komt de Raad van State voor dat de in het ontworpen artikel 17 vervatte overgangsregeling onvoldoende is.

Ten gevolge van het ontworpen artikel 9, § 2, b en c, krijgen culturele centra erkend in de plus-categorie I of in de plus-categorie II een geringere personeelstoelage. Ten gevolge van de ontworpen opheffing van artikel 9, § 2, d, kunnen erkende dorps- of wijkhuizen helemaal geen personeelstoelage meer krijgen.

.../...

Nochtans waren de erkende culturele centra verplicht om een minimum aantal cultuurfunctionarissen in dienst te hebben (artikel 10, § 1, 1, van het decreet).

Met verwijzing naar de opmerking bij artikel 52, lijkt het onontbeerlijk dat in een overgangsmaatregel wordt voorzien ten gunste van de thans erkende culturele centra die na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet een aantal niet-subsidieerbare cultuurfunctionarissen in dienst zullen hebben. Zo het ontworpen artikel 17, § 1, er impliciet van uitgaat dat de in dienst zijnde cultuurfunctionarissen verder voor subsidiëring in aanmerking komen, dan zou zulks uitdrukkelijk bepaald moeten worden. Tevens zou bepaald moeten worden welke de subsidiëringsvoorwaarden zijn.

HOOFDSTUK XIII. - Economie.

Artikel 79.

1. Artikel 93, lid 3, van het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt dat de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij een procedure aan leidende tot opheffing of wijziging van de steunmaatregel. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoer brengen vooraleer die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

.../...

Luidens artikel 94 van hetzelfde verdrag stelt de Raad van Ministers - onder meer - de voorwaarden vast betreffende de toepassing van artikel 93, lid 3.

Artikel 79 van het voorontwerp van decreet, doordat het een bestaande vorm van steunverlening - namelijk verminderde rentevoet en rentetoelagen - uitbreidt tot leasing en andere door de Vlaamse regering goed te keuren financieringswijzen, houdt een invoering of wijziging van steunmaatregelen in welke overeenkomstig voormeld artikel 93, lid 3, van het EG-verdrag aan de Commissie moest worden aangemeld. Er blijkt niet dat aan die substantiële verplichting werd voldaan. De hierna volgende opmerking moet dan ook onder dat voorbehoud worden gelezen.

2. In de ontworpen bepalingen wordt telkens melding gemaakt van "leasing en andere door de Vlaamse regering goedgekeurde financieringswijzen, waarvan de modaliteiten worden bepaald door deze laatste". Afgezien van de vaststelling dat niet duidelijk is waarop de "modaliteiten" precies betrekking zullen hebben, moet worden opgemerkt dat de Vlaamse regering met toepassing van die bepalingen uiteraard geen afbreuk zal kunnen doen aan de bevoegdheden welke aan de federale overheid op het vlak van het contractenrecht toekomen.

In voorkomend geval zal weliswaar de decreetgever zelf terzake regelend kunnen optreden, doch enkel voor zover hij zich kan beroepen op de toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van

.../...

8 augustus 1980. De decreetgever zal derhalve enkel regelend kunnen optreden indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest of de Gemeenschap, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels (1).

Artikel 80.

Als gevolg van de wijziging welke artikel 80, § 1, van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 2 van het decreet van 15 december 1993 tot bevordering van de economische expansie in het Vlaamse Gewest, worden de in het laatstgenoemde artikel vervatte omschrijvingen van de begrippen "kleine ondernemingen", "middelgrote ondernemingen" en "grote ondernemingen" vervangen door een verwijzing naar "de op EG-niveau vastgestelde definitie".

Een dergelijke verwijzing is te algemeen en voldoet niet aan de eisen van de rechtszekerheid. Daarenboven beantwoordt een dergelijk procédé van verwijzing niet aan wat voor een behoorlijke regelgeving noodzakelijk is op het vlak van de toegankelijkheid en de kenbaarheid van de regels waaraan wordt gerefereerd.

(1) Zie o.m. de arresten nrs. 32/92 van 23 april 1992, overweging B.3.6 en 4/93 van 21 januari 1993, overweging B.4.b.

De memorie van toelichting doet ervan blijken dat het de bedoeling is om een aantal van de in het decreet van 15 december 1993 gehanteerde definities af te stemmen op de definities welke door de Europese Commissie op 7 februari 1996 werden uitgevaardigd. Het verdient dan ook aanbeveling om, in plaats van te opteren voor een vage verwijzing naar "de op EG-niveau vastgestelde definitie", de desbetreffende definities in de tekst van het ontwerp op te nemen.

Artikel 82.

In de mate dat in de paragrafen 2 en 3 van dit artikel wordt afgeweken van het vennootschapsrecht of dat wordt ingegrepen in het toepassingsgebied van de regels betreffende de handelsvennootschappen, moet worden opgemerkt dat de decreetgever een tot de federale wetgever behorend bevoegdheidsdomein betreedt en dat hij daartoe enkel bevoegd kan worden geacht mits hij zich kan beroepen op de toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In dat verband mag trouwens worden gerefereerd aan de opmerking welke is gemaakt bij artikel 79 van het ontwerp.

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet mogelijk geweest om, binnen het hem toegemeten tijdsbestek en op basis van de hem ter beschikking staande gegevens, na te gaan of met betrekking tot de paragrafen 2 en 3 van artikel 82 van het ontwerp is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

.../...

Artikel 83.

1. De door dit artikel in het vooruitzicht gestelde ondersteuning van de bedrijfsadvisering of bedrijfsbegeleiding van land- en tuinbouwbedrijven in financiële moeilijkheden, zou kunnen worden gecatalogeerd als "aanvullende of suppletieve hulp" aan landbouwbedrijven, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, V, 3° van de bijzondere wet van 8 augustus 1998. In zoverre die maatregel een weerslag heeft op het landbouwbeleid, wat op het eerste gezicht niet uitgesloten lijkt, moet daarover vooraf overleg worden gepleegd met de betrokken regeringen en de federale overheid. Dat blijkt niet te zijn gebeurd.

2. Ook ten aanzien van deze bepaling van het ontwerp geldt de opmerking 1 gemaakt bij artikel 79. Ook hier immers gaat het om de invoering van een steunmaatregel vallende onder de toepassing van artikel 93, lid 3, van het EG-verdrag.

HOOFDSTUK XIV. - Ruimtelijke ordening.Artikelen 85 en 86.

Luidens het tweede lid van het ontworpen artikel 3, § 5, van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, hebben gemeentelijke ambtenaren toegang tot particuliere woningen of bewoonde lokalen tussen

.../...

vijf uur 's morgens en negen uur 's avonds en zulks uitsluitend met de machtiging van de politierechter (artikel 85 van het ontwerp). Een gelijkaardige bevoegdheid wordt in het nieuwe artikel 4, derde lid, van hetzelfde decreet van 19 april 1995 verleend aan sommige ambtenaren van de Administratie (artikel 86 van het ontwerp).

Luidens artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan de decreetgever evenwel enkel de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden en doen de parlementaire voorbereidende werken van die bepaling ervan blijken dat die bevoegdheid niet inhoudt dat de decreetgever eveneens zou kunnen regelen hoe en onder welke voorwaarden deze huiszoeking kan plaatsvinden (1).

Uit de memorie van toelichting bij het voorliggend ontwerp van decreet valt niet af te leiden dat de decreetgever zich op dat punt wenst te beroepen op de toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en wordt derhalve niet aangetoond dat is voldaan aan de terzake door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde voorwaarden welke zouden kunnen rechtvaardigen dat de decreetgever het federale bevoegdheidsdomein inzake huiszoekingen betreedt (zie in dat verband de opmerking bij artikel 79 van het ontwerp).

(1) Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, blz. 67.

De ontworpen artikelen 3, § 5, tweede lid, en 4, derde lid, van het decreet van 19 april 1995, zullen derhalve moeten worden weggelaten.

Artikel 96.

Aangezien het hier eveneens om een steunmaatregel kan gaan als bedoeld in artikel 93, lid 3, van het EG-verdrag - in zoverre meer bepaald de financiële steun ten belope van 90 % voor de sanering van bedrijfsruimten aan economische actoren ten goede kan komen - geldt dezelfde opmerking als die, welke respectievelijk onder de nrs. 1 en 2, werd gemaakt bij de artikelen 79 en 83.

Het advies betreffende de hoofdstukken II, IV, V, VI, afdeling 2, VII, X, XIII en XIV werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,
Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH en G. VAN HAEGENDOREN, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris, en door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.

Het advies betreffende de hoofdstukken I, III, VI, afdeling 1, hoofdstukken VIII, IX, XI, XII, XV, XVI en XVII werd gegeven door de achtste kamer, samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH, G. VAN HAEGENDOREN en R. THIELEMANS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris, en door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.