

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en derde kamer, op 10 oktober 1997 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 1998", heeft op 15 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Deze korte periode wordt gemotiveerd door het feit dat dit decreet samen met de ontwerp begroting 1998 in het Vlaams Parlement moet behandeld worden. De bepalingen opgenomen in dit decreet zijn dan ook beperkt tot deze bepalingen die rechtstreeks verband houden met de inkomsten en uitgaven van de begroting 1998".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde uittreksel uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 9 oktober 1997 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 m.a.w. omtrent de ontwerpteksten 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 ontwerpteksten 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.

.../...

4. Een "programmadecreet", dat een verzameling is van wijzigende en autonome wetgeving en betrekking heeft op zeer uiteenlopende aangelegenheden, is reeds uit zichzelf geen toonbeeld van duidelijke en toegankelijke wetgeving. De Raad van State heeft in het verleden reeds meermaals gesteld dat dit procédé de beginselen van behoorlijke wetgeving geweld aandoet. Het is voor dit soort van wetgeving daarom van zoveel meer belang, dat de ontworpen rechtsregels met de grootste precisie worden geredigeerd, zodat er wetgevings-technisch geen bijkomende twijfels ontstaan over de draagwijdte van de normatieve teksten. Andermaal moet worden vastgesteld en betreurd, dat de stellers van het voorontwerp die elementaire zorgvuldigheidsplicht veronachtzamen. Artikel 1 van het voorontwerp kan daartoe als illustratie dienen. Artikel 4 van het decreet van 20 december 1996, dat gewijzigd wordt bij artikel 1 van het voorontwerp, heeft geen indeling in paragrafen. Artikel 1 van het voorontwerp kan dus onmogelijk artikel 4, § 3, wijzigen. De te wijzigen bepaling is echter zelf een wijzigingsbepaling : de beoogde wijziging betreft met andere woorden artikel 20, § 3, van het decreet van 21 december 1990, zoals gewijzigd bij decreet van 20 december 1996.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Hoofdstuk II - Financiën en begroting

Artikel 5

Dit artikel beoogt aan artikel 253 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (1) twee gevallen toe te voegen waarin het kadastraal inkomen van de onroerende voorheffing wordt vrijgesteld. Die gevallen hebben betrekking op zogenaamde "nieuwe onroerende goederen", zijnde het materieel en outillage bedoeld in artikel 471, § 3, van hetzelfde wetboek.

Luidens het bepaalde in het laatste lid van het ontworpen artikel 253, komen voor de toepassing van deze vrijstellingen niet in aanmerking "de nieuwe onroerende goederen die overeenkomstig het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 in overtreding zijn inzake de bouwvergunning". Volgens de memorie van toelichting wordt geen vrijstelling verleend voor nieuw materieel en outillage dat is ondergebracht in een gebouw waarvoor geen bouwvergunning werd verleend. Dat is echter niet de draagwijdte van de ontworpen tekst waarin het ontbreken van de bouwvergunning betrekking heeft op het bedoelde materieel en outillage zelf. Dat gebrek aan overeenstemming tussen de memorie van toelichting en de normatieve tekst zal moeten worden weggewerkt.

(1) Bedoeld wordt het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, gecoördineerd op 10 april 1992.

Hoofdstuk III - Huisvesting

Artikel 7

1. Volgens dit artikel heeft de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij als opdracht om "tussenkomen in de aankoop-prijs en in de betaling van de leninglast te verschaffen voor leningen aangegaan voor de verwerving van een bouwgrond die gelegen is in de door de Vlaamse regering nader te bepalen gebieden van de provincie Vlaams-Brabant".

De steunregeling blijkt aldus beperkt te zijn tot gebieden van de provincie Vlaams-Brabant. Volgens de memorie van toelichting zou zulks te verklaren zijn door het feit dat de ontwikkeling van de grondprijzen in Vlaams-Brabant tot gevolg heeft dat een modaal gezin steeds meer moeilijkheden ondervindt om er zijn recht op wonen te realiseren.

Gelet op die uitleg is een uitzonderingsmaatregel ten gunste van degenen die een bouwgrond in Vlaams-Brabant zoeken slechts verantwoord, als aangetoond kan worden dat de ontwikkeling van de grondprijzen er anders is dan in de overige provincies. De Raad van State beschikt niet over de nodige gegevens om zich hierover in concreto uit te spreken.

2. In het eerste lid wordt bepaald dat de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij de hiervóór bedoelde tussenkomen kan verlenen "onder de in dit artikel vermelde voorwaarden". Artikel 7 lijkt echter geen voorwaarden te bepalen. Volgens

.../...

het derde lid wordt integendeel aan de Vlaamse regering opgedragen om de "nadere voorwaarden" te bepalen.

Die tegenstrijdigheid dient weggewerkt te worden.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de gewestwetgever en de -regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling in het decreet zelf te worden opgenomen. Aan de regering kan dan de bevoegdheid worden verleend om die elementen nader uit te werken.

Artikelen 8 en 9

Bij deze artikelen wordt voorzien in een regeling waarbij een gedeelte van de opbrengst van de heffing op leegstaande gebouwen onttrokken wordt aan het Sociaal Impulsfonds, en toegewezen wordt aan het Vlaams Steunpunt Armoedebestrijding.

Die regeling heeft echter slechts zin, voor zover het Vlaams Steunpunt Armoedebestrijding ook effectief opgericht wordt. Anders dan de memorie van toelichting suggereert, gebeurt dat niet bij het ontworpen decreet. Het is dan ook voorbarig om nu reeds in een financieringsregeling te voorzien.

De conclusie is dan ook dat de artikelen 8 en 9 beter uit het ontwerp weggelaten worden, tenzij ze aangevuld worden met bepalingen i.v.m. de oprichting van het Vlaams Steunpunt Armoedebestrijding.

Hoofdstuk IV - Leefmilieu

Afdeling 1 - Mestheffingen

Artikel 10

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, strekt dit artikel ertoe aan artikel 21 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen een paragraaf 3 toe te voegen, die in de plaats komt van de paragraaf 3 welke door het Arbitragehof werd vernietigd bij arrest nr. 42/97 van 14 juli 1997.

In dat arrest heeft het Arbitragehof met betrekking tot de vernietigde bepaling inzonderheid het volgende overwogen :

"B.52.4. Aangezien de decreetgever de eigenaar van het vee heeft willen responsabiliseren is het redelijk dat het eigendomsrecht op de dieren ook het uitgangspunt is voor het aanwijzen van de heffingsplichtige.

Wanneer de decreetgever door middel van een heffing beoogt de financiële middelen nodig voor een milieusanering te verwerven en in het bijzonder wil aanzetten tot een vermindering van de milieuvervuiling, is het redelijk verantwoord om, met toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt", diegenen die meer verantwoordelijk zijn voor die milieuvervuiling ook een verhoudingsgewijze hogere heffing op te leggen.

B.52.5. Het Hof stelt vast dat vanuit de enkele doelstelling om de werking van de Mestbank te financieren, en rekening houdend met het feit dat volgens de definitie van het "bedrijf" verscheidene entiteiten moeten worden samengeteld, een heffingsstelsel wordt ingevoerd met progressiviteit.

B.52.6. De bekommernis om, door een progressiviteit in de heffing, de lasten rechtvaardig te verdelen, kan evenwel niet zover gaan dat de verhouding tussen de werkelijke lasten en de grootte van de heffing de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

Te dezen wordt als heffingsplichtige aangewezen de producent, zijnde de eigenaar van de dieren op een bedrijf, waarbij verschillende entiteiten overeenkomstig de definitie van het "bedrijf" moeten worden samengeteld. Voorts wordt de heffing niet toegepast zoals voorheen op het mestoverschot maar op de gewogen mestproductie boven 1.500 kilogram difosforpentoxide. Bovendien geldt een progressief tarief van factor 1,25 tot factor 3.

Uit het geheel van de voormelde omstandigheden vloeit voort dat ten aanzien van bepaalde categorieën van heffingsplichtigen geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de werkelijke lasten en het bedrag van de heffing".

In de ontworpen bepaling wordt voor de berekening van de heffing weliswaar nog steeds rekening gehouden met de gewogen mestproductie (de termen G_{P1} en G_{Pn1} in de ontworpen formule), maar het gedeelte van de heffing dat daarop wordt berekend is niet progressief (op die termen wordt factor 1 toegepast). Bovendien wordt thans wel rekening gehouden met het mestoverschot (de termen M_{Op} en M_{On} in de formule voor de berekening van de term X). Het gedeelte van de heffing dat wordt berekend op het mestoverschot is alleen progressief wanneer de gewogen mestproductie G_{Pp} , uitgedrukt in kilogram difosforpentoxide, 10.000 of meer bedraagt. In dat geval wordt factor 2 toegepast.

Gelet op die gegevens lijkt te kunnen worden aangenomen dat, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, de ontworpen regeling tegemoetkomt aan de bezwaren van het Arbitragehof, en dat er thans voor alle categorieën van heffingsplichtigen een redelijk verband van evenredigheid

.../...

bestaat tussen de werkelijke lasten en het bedrag van de heffing.

2. Om er duidelijk van te doen blijken dat de ontworpen bepaling in de plaats komt van een vernietigde bepaling, dient de inleidende zin van artikel 10, overeenkomstig de voorschriften van de formele legistiek, als volgt te worden geredigeerd :

"Voor de vernietigde § 3 van artikel 21 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, ingevoegd bij het decreet van 20 december 1995, treedt een nieuwe § 3 in de plaats, luidend als volgt :".

Afdeling 2 - Oppervlaktewateren

Artikel 12

Luidens artikel 35ter, § 5, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging kunnen bepaalde categorieën van heffingsplichtigen met een gering inkomen, met name degenen die het gewaarborgd inkomen voor bejaarden of het bestaansminimum of de inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten genieten, met ingang van het heffingsjaar 1997 volledige vrijstelling verkrijgen van de verplichting tot betaling van de in paragraaf 1 van dat artikel 35ter bedoelde heffing voor de plaats van het watergebruik die tevens hun wettelijk domicilie is.

Artikel 12 van het ontwerp strekt ertoe te voorzien in de mogelijkheid tot vrijstelling van de heffing voor een nieuwe categorie van heffingsplichtigen, meer bepaald voor degenen die "het minimum (genieten) bepaald door artikel 11, § 2 en § 2bis, van de wet van 2 april 1965 (betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn)".

In het voornoemde artikel 11, §§ 2 en 2bis, is evenwel geen sprake van het verlenen van een "minimum" : in die paragrafen 2 en 2bis wordt alleen de terugbetaling aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn geregeld van kosten die krachtens artikel 5 (artikel 11, § 2) en inzonderheid krachtens artikel 5, § 4 (artikel 11, § 2bis) van de wet van 2 april 1965 ten laste vallen van de Staat. Ook in dat artikel 5 is overigens geen sprake van een "minimum" dat aan de in die bepaling bedoelde behoeftigen zou worden toegekend, wel van "bijstand" die hun wordt verleend.

De verwijzing, in de ontworpen bepalingen, naar "het minimum bepaald door artikel 11, § 2 en § 2bis, van de wet van 2 april 1965" neemt derhalve geenszins de juridische onduidelijkheid weg, hetgeen blijkens de memorie van toelichting nochtans de bedoeling is. De ontworpen bepalingen moeten anders geredigeerd worden.

Afdeling 4 - Grondwater

Artikelen 15 tot 18

1. Artikel 28ter, § 2, van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer somt een aantal grondwaterwinningen op waarvoor vrijstelling wordt

verleend van de heffing bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel 28ter. Artikel 15 van het ontwerp strekt er in essentie toe die opsomming aan te vullen met een aantal verrichtingen die eveneens onder die vrijstellingsregeling vallen.

De artikelen 16, 1^o, en 18 van het ontwerp bepalen de sociaal-economische correctiefactor (CSE) voor de berekening van de heffing voor het heffingsjaar 1998. Bij het vaststellen van die correctiefactor wordt volgens de memorie van toelichting rekening gehouden met de "economische draagkracht" van de bedrijfssectoren.

De afdeling wetgeving beschikt niet over de feitelijke gegevens om te kunnen beoordelen of ieder van die ontworpen regelingen kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het gelijkheidsbeginsel.

2. In artikel 16, 1^o, van het ontwerp (ontworpen artikel 28quater, § 1, 2^o) schrijve men "bijlage" in plaats van "bijlage 1".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 18.

Afdeling 5 - Watervang

Artikel 19

Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

.../...

"Artikel 83, § 6, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen, alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, opgeheven bij decreet van 20 december 1996, wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :".

Hoofdstuk VI - Sociaal en Cultureel Werk

Artikel 22

Om wetgevingstechnische redenen kan dit artikel beter geredigeerd worden als volgt :

"In artikel 30 van het decreet van 19 april 1995 houdende ... worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in § 1 worden de woorden "maximum drie kalenderjaren" vervangen door "zes kalenderjaren";
- 2° in § 2 worden de woorden "drie kalenderjaren" vervangen door "zes kalenderjaren".

Omwille van de rechtszekerheid dient ook voorzien te worden in de formele opheffing van artikel 62 van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 (1).

(1) Bij dat artikel wordt bepaald dat de in artikel 30, § 1, van het decreet van 19 april 1995 bedoelde termijn van maximum drie kalenderjaren "met één kalenderjaar (wordt) verlengd".

Het advies betreffende de hoofdstukken I, II, V en VII werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,

 M. VAN DAMME, staatsraden,
 D. ALBRECHT,

 G. DE MUNTER, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE

Het advies betreffende de hoofdstukken III, IV, VI en VII werd gegeven door de derde 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, G. VAN HAEGENDOREN en Mevr. R. THIELEMANS, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. THEUNIS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER