KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en derde kamer, op 22 april 1998 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 aanpassing van de begroting 1998", heeft op 28 april 1998 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 het ontwerp begrotingscontrole 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 aanpassing 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 22 april 1998 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 Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) en aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad).

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 doorgemaakt - 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. De uiterste spoed waarmede het ontwerp zal worden ingediend bij het Vlaams Parlement is wellicht ook de oorzaak van een groot aantal onnauwkeurigheden en slordigheden bij de redactie.

Wat dat betreft wordt het volgende opgemerkt, zonder dat kan worden gegarandeerd dat deze opsomming volledig is :

- als te wijzigen bepalingen worden decreetsbepalingen aangeduid die zelf wijzigingsbepalingen inhielden, in plaats van direct te verwijzen naar de desbetreffende teksten zelf (artikelen 1 en 15 van het ontwerp);

- of, omgekeerd, het ontwerp beoogt de wijziging van een bepaling die niet formeel werd gewijzigd door een vroeger decreet, terwijl de bepaling die moet worden gewijzigd autonoom is gebleven (artikel 10 van het ontwerp);

- de te wijzigen bepaling of de bepaling waarvan de inwerkingtreding wordt geregeld, wordt verkeerd aangegeven (artikelen 5, 1°, en 9 van het ontwerp).

Bij de bespreking van de artikelen wordt hierop nader ingegaan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Hoofdstuk I - Fonds voor Landinrichting en -beheer

Artikel 1

1. Blijkens de memorie van toelichting strekt dit artikel er in hoofdzaak toe "de naam van het Fonds voor de landinrichting (bedoeld in artikel 23, § 1, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische

bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, vervangen bij het decreet van 22 november 1995), aan (te passen) door er de woorden «en -beheer» aan toe te voegen omdat ook maatregelen van landbeheer met deze kredieten moeten kunnen gefinancierd worden".

De daartoe gevolgde werkwijze is wetgevingstechnisch niet correct : in plaats van een wijziging aan te brengen in artikel 17 van het decreet van 22 november 1995 dat artikel 23, § 1, van het voornoemde decreet van 21 december 1990 heeft vervangen, dient dat artikel 23, § 1, zelf rechtstreeks te worden gewijzigd.

De inleidende zin van artikel 1 moet derhalve als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 23, § 1, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, vervangen bij het decreet van 22 november 1995, wordt vervangen als volgt :".

2. De verwijzing, in het ontworpen artikel 23, § 1, derde lid, naar de "EU-verordening 078/92" berust blijkbaar op een vergissing. Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde van de regering moet worden verwezen naar "verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer".

Hoofdstuk II - Gezondheidszorg

Artikel 2

Dit artikel strekt ertoe een begrotingsfonds op te richten als bedoeld in artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (1). De benaming van het op te richten fonds moet volgens de gemachtigde van de regering "Fonds voor verwerking en analyse van indicatoren inzake gezondheid ten behoeve van derden" zijn, en niet "Fonds voor verwerking en analyse inzake gezondheid ten behoeve van derden" zoals in het ontwerp wordt vermeld.

Uit het voornoemde artikel 45 volgt dat het oprichten van een begrotingsfonds ertoe strekt af te wijken van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten door, in de "organieke" wet tot oprichting van het begrotingsfonds, "sommige op de (rijks)middelenbegroting aangerekende ontvangsten" te bestemmen voor uitgaven waarvan de wet het voorwerp vaststelt.

Uit de aangehaalde bepaling en uit de ratio legis ervan moet worden afgeleid dat de aan een begrotingsfonds toegewezen ontvangsten - omdat ze onder een uitzonderingsregeling vallen - nauwkeurig en in strikte bewoordingen moeten worden omschreven.

---

(1) Die bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit is, luidens 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 de Gewesten".

De ontworpen bepaling van paragraaf 2 luidens welke het op te richten fonds wordt gespijsd met de middelen die ter uitvoering van een overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en derden worden betaald voor contractonderzoek dat door de administratie Gezondheidszorg wordt uitgevoerd "of door de verkoop van publicaties", voldoet niet aan dat vereiste van nauwkeurigheid.

Volgens de gemachtigde van de regering betreft het de verkoop van publicaties die verband houden met het contractonderzoek. De ontworpen bepaling dient in die zin te worden gepreciseerd.

Hoofdstuk III - Oprichting van begrotingsfondsen

Artikel 3

In het ontworpen artikel 19, § 3, van het decreet van 21 december 1990 (artikel 3, § 2, van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van "gebouwen met publiekrechtelijk karakter". Uit de toelichting bij de ontworpen bepaling blijkt dat de stellers van het ontwerp op het oog hebben "al de publiek-rechtelijke rechtspersonen onder (...) (de) bevoegdheid (van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest) in ruime zin nl. de Vlaamse Openbare Instellingen, de universiteiten, de diensten met afzonderlijk beheer". De ontworpen bepaling zou in die zin moeten worden gepreciseerd.

Hoofdstuk IV - Media

Artikel 4

Dit artikel beoogt de opheffing, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, van de wet van 19 juli 1979 tot behoud van de verscheidenheid in de opiniedagbladpers en van het koninklijk besluit van 20 juli 1979 houdende vaststelling van de criteria en de modaliteiten voor de uitvoering van de wet van 19 juli 1979 tot behoud van de verscheidenheid in de opiniedagbladpers.

De Vlaamse Gemeenschap vindt de bevoegdheid voor die opheffing in artikel 4, 6˚bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens welke bepaling "de hulp aan de geschreven pers" een aan de gemeenschappen opgedragen culturele aangelegenheid is.

De ontworpen opheffing werkt terug tot 1 januari 1998. De gemachtigde van de regering heeft in dat verband verklaard dat "het eerdere 5 jarige protocol per eind 1997 afliep, (dat) uit de nog aan de gang zijnde onderhandelingen met de sector blijkt dat deze vanaf 1998 zeker niet zal verdergezet worden, (en dat) in het eerste deel 1998 ... via de begroting dan ook geen bedragen (werden) toegekend".

Gelet op die toelichting doet de terugwerkende kracht van de opheffing geen bezwaren rijzen.

Hoofdstuk V - Leegstandsheffing

Artikel 5

De wijziging die artikel 5, 1°, van het ontwerp beoogt aan te brengen moet betrekking hebben op artikel 24, 4°, en niet op artikel 24, 2°, van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996.

Artikel 6

De vraag rijst of er niet in een overgangsregeling moet worden voorzien voor onder meer de beroepen die zijn ingediend, kort voor de inwerkingtreding van de ontworpen regeling. Het is immers niet duidelijk of de terugwerkende kracht die aan artikel 6 van het ontwerp wordt verleend door artikel 9 in dat verband een voldoende sluitende oplossing biedt voor de afhandeling van bedoelde beroepen.

Artikel 9

1. In het eerste lid schrijve men "Artikel 5, 1°, ..." in plaats van "Artikel 7, 1°, ...".

2. Aangezien de bepalingen van titel III van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode in werking zijn getreden op 23 december 1997, redigere men het tweede lid als volgt :

"Artikel 5, 2˚, (en niet 7, 2˚,) heeft uitwerking met ingang van 23 december 1997.".

3. Het derde lid redigere men duidelijkheidshalve als volgt :

"De andere artikelen van dit hoofdstuk hebben uitwerking met ingang van 1 januari 1998.".

Hoofdstuk VI - Onroerende voorheffing

Artikel 10

Dit artikel beoogt artikel 257, 4˚, tweede lid, van het Wetboek van Inkomstenbelasting 1992 te wijzigen. Artikel 60 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 heeft evenwel geen tweede lid toegevoegd aan voornoemd artikel 257, 4˚, doch bevat integendeel een autonome afwijkende bepaling die derhalve niet is geïntegreerd in het Wetboek van Inkomstenbelasting 1992. Dit heeft tot gevolg dat het voorwerp van artikel 10 van het ontwerp de vervanging van artikel 60, derde lid, van het voornoemde decreet van 22 december 1993 dient te zijn.

Hoofdstuk VII - Omvorming van directe schuld naar indirecte schuld

Artikelen 11 en 12

Deze bepalingen zijn van louter budgettaire aard, zodat de afdeling wetgeving er geen advies over kan geven.

Hoofdstuk VIII - Grondwater

Artikel 13

Luidens de memorie van toelichting beoogt dit artikel "enkel expliciet aan te geven welke administratieve dienst (belast is) met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing op de winning van grondwater (bedoeld in hoofdstuk IVbis van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer)".

Er moet in dat verband worden opgemerkt dat uit artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt dat het uitsluitend zaak is van de regering om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Artikel 13 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

Hoofdstuk X - Onderwijs

Artikel 15

Artikel 4 van het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 is geen autonome bepaling doch wijzigt artikel 20 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991. De inleidende zin van artikel 15 van het ontwerp dient dan ook geredigeerd te worden als volgt :

"Artikel 20, § 2, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, vervangen bij het decreet van 20 december 1996, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

Hoofdstuk XI - Dienst met afzonderlijk beheer "Autonome Vlaamse fiscale inning"

Artikel 16

1. Zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, is het oprichten van een dienst met afzonderlijk beheer als bedoeld in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, een louter begrotingstechnische maatregel die inzonderheid niet tot gevolg heeft dat een afzonderlijke rechtspersoon wordt opgericht (1).

---

(1) Zie o.m. het advies L. 23.734/1/8 van 30 september en 4 oktober 1994 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995" (Vl. R., 1993-94, Stuk 605, nr. 1) ; zie eveneens BECKERS, J., Overzicht van het begrotingsrecht in

Diensten met afzonderlijk beheer blijven m.a.w. diensten van de uitvoerende macht (in casu van de Vlaamse regering), waarvan het beheer alleen op het begrotings- en comptabiliteitstechnisch vlak gescheiden is van het beheer van de overige "diensten van algemeen bestuur". De rechtspositie van het personeel van een dergelijke dienst blijft dan ook geregeld door artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1). Daaruit volgt dat het benoemen van personeel "buiten het statuut" in overeenstemming moet zijn met de rechtspositieregeling die op het personeel van de betrokken dienst van toepassing is (2).

België, Brussel, E. Story-Scientia, 1991, pp. 289 en 567.

(1) Advies L. 23.734/1/8 van 30 september en 4 oktober 1995 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995" (Vl. R., 1993-94, Stuk 605, nr. 1).

(2) In de memorie van toelichting wordt bij artikel 16 van het ontwerp immers gesteld hetgeen volgt : "de snelle opzet vereist het snel aantrekken - buiten het statuut - op de meest geëigende wijze (desgevallend via een management-overeenkomst) van twee-drie personen ...".

2. Blijkens artikel 16 van het ontwerp wordt de betrokken dienst met afzonderlijk beheer belast "met de organisatieopzet en het kwaliteitstoezicht op de uitvoering en de controle van de inning van de in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van Gewesten en Gemeenschappen bedoelde belastingen". Een dergelijke taakomschrijving is te vaag en te algemeen, temeer daar het terzake gaat over belastingsaangelegenheden. Het verdient dan ook aanbeveling, ten minste in de memorie van toelichting, de bedoelde taakomschrijving nader te preciseren.

Het advies betreffende de hoofdstukken III, V tot VII, IX en XII werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE

Het advies betreffende de hoofdstukken I, II, IV, VIII en XII werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS, L. HELLIN,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. B. SEUTIN en Mevr. R. THIELEMANS, auditeurs. De nota's van het Coördinatie-bureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris, en de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER