

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.362/1/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en derde kamer, op 27 april 2005 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005", heeft op 2 mei 2005 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat "het voorontwerp van decreet tegen 30 april bij het Vlaams Parlement moet ingediend worden" ⁽¹⁾.

Gelet op artikel 19 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, naar luid waarvan ontwerpen tot aanpassing van de begroting in het parlement ingediend moeten worden uiterlijk op 30 april, kan die uiterst summiere motivering worden aanvaard.

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽²⁾, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse regering op 22 april 2005 beslist de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën en de begrotingen, te gelasten om over het voorliggende ontwerp het advies te vragen van, respectievelijk, de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Mina-Raad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

⁽¹⁾ Met betrekking tot die datum moet worden opgemerkt dat de adviesaanvraag op 27 april 2005 bij de Raad van State, afdeling wetgeving, is ingediend, zodat de termijn waarbinnen het advies moet worden gegeven, slechts op 4 mei 2004 verstrijkt.

⁽²⁾ Nu het om een voorontwerp van decreet gaat, kan worden aangenomen dat onder "rechtsgrond" wordt verstaan het zich verdragen met de hogere rechtsregels.

Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd.

2. Luidens artikel 4, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende instelling van het kindeffectrapport en de toetsing van het regeringsbeleid aan de naleving van de rechten van het kind, wordt elk ontwerp van decreet "op het ogenblik van indiening bij het Vlaams Parlement vergezeld van een kindeffectrapport, voorzover de voorgenomen beslissing kennelijk het belang van het kind rechtstreeks raakt". Bij besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2004 betreffende de instelling van het kindeffectrapport is uitvoering gegeven aan voormelde bepaling en aan artikel 11 van het decreet. Artikel 2 van dat besluit bepaalt: "een voorontwerp van decreet waarvoor de verplichting geldt, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het decreet, kan door de Vlaamse regering enkel worden goedgekeurd als het vergezeld is van een kindeffectrapport dat is opgesteld overeenkomstig de bepalingen van het decreet".

De artikelen 31 tot 33 van het ontworpen decreet hebben betrekking op projecten inzake kunstinitiatie voor kansarme of allochtone minderjarigen, en moeten worden geacht kennelijk het belang van het kind rechtstreeks te raken. Op grond van de genoemde bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 en van het besluit van 26 maart 2004 moet derhalve over die artikelen een kindeffectrapport worden opgesteld, wat, zoals de gemachtigde bevestigt, niet is gebeurd.

Aan dit vormvereiste zal alsnog dienen te worden voldaan. Ook hier dient te worden opgemerkt dat eventuele wijzigingen die ten gevolge van het vervullen van het vormvereiste zouden worden aangebracht, om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk I - Algemeen

Artikel 1

Luidens artikel 1 van het ontwerp regelt het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, "een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid (lees: gemeenschaps- en gewestaangelegenheden)".

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.

Hoofdstuk VII - Aslastendecreet

Artikel 9

In het ontworpen artikel 57, § 1, eerste lid, moet worden verwezen naar artikel 56 in plaats van naar artikel 3.

Hoofdstuk VIII - Oppervlaktewateren

Artikel 26

Luidens artikel 26, eerste lid, van het ontwerp kan de Maatschappij (Vlaamse Milieumaatschappij), "bij wijze van uitzonderingsmaatregel (...) ten aanzien van heffingsdossiers die nog niet afgesloten zijn en/of die het voorwerp uitmaken van een aansprakelijkheidsvordering voor hoven en rechtbanken, na schriftelijke aanvraag van de heffingsplichtige, ingediend ten laatste één jaar na publicatie van dit decreet, beslissen om artikel 35*quinquies* §§ 6 en 7 toe te passen op de heffingen gevestigd voor de vorige heffingsjaren voorzover op basis van verantwoordingsstukken wordt aangetoond dat voldaan is aan de in artikel 35*quinquies* § 6 gestelde voorwaarden".

.../...

Naar luid van artikel 172, tweede lid, van de Grondwet, kan geen vrijstelling of vermindering van belasting worden toegestaan dan door een wet. Dit artikel huldigt het legaliteitsbeginsel inzake vrijstellingen of verminderingen van belasting.

Op grond van dat beginsel moeten de voorwaarden voor de vrijstelling of vermindering worden opgenomen in het decreet zelf. De decreetgever mag het daarentegen niet overlaten aan de administratie om te oordelen over een verzoek tot vrijstelling of vermindering van een belasting ⁽³⁾.

Zoals de ontworpen bepaling is geredigeerd, lijkt zij te impliceren dat de Vlaamse Milieumaatschappij over een discretionaire bevoegdheid beschikt om al dan niet te beslissen artikel 35*quinquies*, §§ 6 en 7, toe te passen wanneer voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing ervan. Dit is in strijd met het legaliteitsbeginsel inzake vrijstellingen of verminderingen van belasting.

Om verenigbaar te zijn met het voorschrift van artikel 172, tweede lid, van de Grondwet, moet artikel 26, eerste lid, van het ontwerp daarom geredigeerd worden als volgt:

"De Maatschappij past ten aanzien van heffingsdossiers die nog niet afgesloten zijn of die het voorwerp uitmaken van een aansprakelijkheidsvordering voor hoven en rechtbanken, na schriftelijke aanvraag van de heffingsplichtige, ingediend ten laatste één jaar na de bekendmaking van dit decreet, artikel 35*quinquies*, §§ 6 en 7, toe op de heffingen gevestigd voor de vorige heffingsjaren, voorzover op basis van verantwoordingsstukken wordt aangetoond dat voldaan is aan de in artikel 35*quinquies*, § 6, gestelde voorwaarden."

⁽³⁾ Zie o.m. J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1999, p. 606.

Hoofdstuk X - Onderwijs

Afdeling III - Tijdelijke projecten kunstinitiatie

Artikelen 31 tot 33

1. De artikelen 31 tot 33 van het ontwerp, waarbij de artikelen VIII.1 tot VIII.3 van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen -I worden vervangen, brengen een aantal wijzigingen aan in de regeling van de tijdelijke projecten kunstinitiatie voor kansarme of allochtone minderjarigen.

De mogelijkheid tot het opzetten van die projecten, die reeds werden of worden georganiseerd in de schooljaren 2002-2003, 2003-2004 en 2004-2005, wordt thans verlengd tot het schooljaar 2007-2008. Bovendien worden deze projecten niet langer als experimenteel bestempeld.

Met betrekking tot deze projecten rijst vooreerst de vraag of ze, gelet op de gegevens die zo-even werden aangestipt, nog steeds als tijdelijke projecten kunnen worden beschouwd en of dienvolgens het woord "tijdelijke" niet beter zou worden geschrapt in het opschrift van hoofdstuk VIII van het decreet van 28 juni 2002 en in artikel VIII.5, 1°, van dat decreet.

Voorts dient de bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse Regering in het ontworpen artikel VIII.1, eerste lid, te worden getoetst aan het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel. Dat beginsel houdt onder meer in dat de essentiële aspecten van de inrichting van het onderwijs door de decreetgever worden geregeld. Artikel 24, § 5, van de Grondwet verbiedt weliswaar niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden worden toegekend, doch enkel voor zover die bevoegdheden op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan de regering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen ⁽⁴⁾.

Te dezen worden bij decreet de doelstellingen van de projecten bepaald, alsmede de wijze waarop die doelstellingen dienen te worden bereikt, worden de partners

⁽⁴⁾ Zie bij voorbeeld Arbitragehof, nr. 41/2004, 17 maart 2004, B.3.2.

waarmee in de projecten dient te worden samengewerkt omschreven in het decreet, bevat het decreet regels betreffende de aanstelling van de bij de projecten betrokken personeelsleden en wordt het advies dat de inspectie verleent na evaluatie van de projecten op het einde van het schooljaar 2004-2005, aan het Vlaams Parlement voorgelegd. Gelet hierop is de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel dat de bevoegdheidstoekenning aan de Vlaamse Regering vervat in het ontworpen artikel VIII.1, zelfs al kan het tijdelijke karakter van de in de ontworpen artikelen VIII.1 tot VIII.3 in twijfel worden getrokken, en het inhoudelijk eerder lijkt te gaan om structurele projecten, niet onverenigbaar is met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

2. In het ontworpen artikel VIII.2 (artikel 32 van het ontwerp) dient te worden gewag gemaakt van "artikel VIII.1, tweede lid," en niet van "artikel 31, tweede lid," en in het ontworpen artikel VIII.3 (artikel 33 van het ontwerp) "van artikel VIII.1, eerste lid," en niet van "artikel 31, eerste lid,".

Artikel 37

Het bedrag van 8.332.000 euro waaraan in artikel 37 van het ontwerp wordt gerefereerd, dient te worden vervangen door het bedrag van 8.319.000 euro, gelet op de wijziging van artikel 15, § 2, van het decreet van 18 mei 1999 betreffende sommige instellingen van openbaar nut voor postinitieel onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke dienstverlening, bij het decreet van 19 december 2003.

Hoofstuk VII (lees: XI) - Meerwaardenconomie

Artikel 38

Zoals inzonderheid blijkt uit de omstandigheid dat in artikel 38 van het ontwerp niet de datum is vermeld van het samenwerkingsakkoord waarvan het de goedkeuring beoogt, en zoals door de gemachtigde ambtenaar wordt bevestigd, werd het bedoelde samenwerkingsakkoord nog niet door de erbij betrokken partijen ondertekend.

Dat "samenwerkingsakkoord" is derhalve nog niet "gesloten" in de zin van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming

der instellingen, en is derhalve in werkelijkheid nog maar een ontwerp van samenwerkingsakkoord.

Overeenkomstig een vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, dient de adviesaanvraag betreffende een bepaling strekkende tot goedkeuring van zulk een "samenwerkingsakkoord" als voorbarig - en bijgevolg als niet-ontvankelijk - te worden aangemerkt. Er kan derhalve niet worden geadviseerd over artikel 38 van het ontwerp.

Hoofdstuk IX (lees: XIII) - Slotbepalingen

Artikel 41

1. Krachtens artikel 41, eerste lid, van het ontworpen decreet hebben de artikelen 39 en 40 uitwerking met ingang van 1 januari 2005. Aan de auditeur-verslaggever verklaarde de gemachtigde dat er met betrekking tot de leegstandsheffingen nog geen verzoeken tot onbeperkt uitstel van invordering werden ingediend en bijgevolg zulk uitstel nog niet werd toegekend. Mocht dit laatste ook nog het geval zijn bij de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, dan zou de retroactiviteit uiteraard doelloos zijn. In het tegenovergestelde geval komt het de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat de in de memorie van toelichting ingeroepen administratieve moeilijkheden bij het onderzoek van de verzoeken, geen verantwoording vormen voor de retroactiviteit ⁽⁵⁾, nu dat onderzoek in ieder geval reeds zou hebben plaatsgevonden ⁽⁶⁾.

De artikelen 39 en 40 kunnen derhalve geen retroactieve uitwerking hebben.

⁽⁵⁾ Zie m.b.t. de toelaatbaarheid van retroactiviteit, o.m. Arbitragehof, nr. 25/2005, 2 februari 2005, B.8.2.

⁽⁶⁾ Weliswaar doet het retroactief verdwijnen van de rechtsgrond van de beslissingen tot toekenning van onbeperkt uitstel van invordering, die beslissingen niet als zodanig uit de rechtsorde verdwijnen. Die beslissingen zouden evenwel kunnen worden ingetrokken binnen de grenzen waarbinnen intrekking mogelijk is, of de wettigheid ervan zou op grond van het ontbreken van een rechtsgrond kunnen worden betwist.

2. Artikel 41, tweede lid, bepaalt dat de artikelen 24 en 25 van het ontworpen decreet in werking treden op 1 januari 2006. Wat betreft artikel 26 is evenwel geen bijzondere datum van inwerkingtreding bepaald, zodat dit artikel in werking zal treden de tiende dag na bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Volgens de memorie van toelichting daarentegen, zou de uitzonderingsbepaling van artikel 26 van het ontwerp slechts "van toepassing (zijn) vanaf 01.01.2006".

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat het de bedoeling is dat zowel de artikelen 24 en 25, als artikel 26 van het ontwerp, in werking treden de tiende dag na bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Derhalve moet artikel 41, tweede lid, van het ontwerp weggelaten worden.

Het advies betreffende de artikelen 1, 2, 4, 5 en 28 tot 41 werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd, P. DEPUYDT en W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeurs, en J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

Het advies betreffende de artikelen 1, 3, 6 tot 27, en 41 werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

De verslagen werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd, en de H. J. VAN NIEUWENHOVE, en Mevr. K. BAMS, auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT