

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.641/1/3
VAN 4 OKTOBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en derde kamer, op 1 oktober 2007 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 begroting 2008", heeft 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 als volgt gemotiveerd:

"De hoogdringendheid wordt ingegeven door het feit dat het voorontwerp van decreet tegen 31 oktober 2007 bij het Vlaams Parlement moet worden ingediend".

*

* *

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 ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

VORMVEREISTEN

Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 28 september 2007 beslist de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën en de begroting, te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies te vragen van respectievelijk de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (Serv), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor), de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB) en de Raad voor Cultuur, met verzoek om spoedbehandeling.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

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, nog aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk III - Fiscaliteit

Afdeling II - Verkeersbelasting

Artikel 12

1. Artikel 1bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten luidt:

"De uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten bedoeld in deze wet en van de federale overheid wordt geregeld bij een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Artikel 5, § 3, laatste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 luidt:

"Zolang de federale overheid de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1/ tot 8/ en 10/ tot 12/, bedoelde belastingen verzekert, wordt de overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen inzake voormelde gewestelijke belastingen bepaald in het in artikel 1bis bedoelde samenwerkingsakkoord".

Het samenwerkingsakkoord, bedoeld in het aangehaalde artikel 5, § 3, laatste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dateert van 7 december 2001. De bepalingen uit titel II, hoofdstuk III, van dit samenwerkingsakkoord moeten worden

.../...

nagekomen bij de totstandkoming van artikel 12 van het ontwerp. De federale overheid verzekert immers nog steeds de dienst van de verkeersbelasting op de autovoertuigen.

Uit aan de Raad van State voorgelegde documenten blijkt dat de federale Minister van Financiën met een brief van 28 september 2007 in kennis werd gesteld van de ontworpen regeling inzake de verkeersbelasting voor aanhangwagens en opleggers.

Om in overeenstemming te zijn met de vormvoorschriften opgelegd door de bijzondere wet van 16 januari 1989 en het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001, zal ook de officiële kennisgeving van het antwoord van de Minister van Financiën voorhanden moeten zijn.

2. Artikel 12 van het ontwerp strekt ertoe artikel 9, F, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen te vervangen. Het ontworpen artikel 9, F, voorziet in een verkeersbelasting ten belope van een bedrag van 49,68 euro en in een vrijstelling.

In dat verband moet het bepaalde in artikel 4, § 3, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 in herinnering worden gebracht:

"De gewesten zijn bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, 10/ en 11/ ⁽²⁾, bedoelde belastingen te wijzigen. Ingeval de belastingplichtige van deze belastingen een vennootschap, zoals bedoeld in de wet van 7 mei 1999 houdende het Wetboek van vennootschappen, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is, is de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Om in overeenstemming te zijn met het bepaalde in artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 dient niet enkel de ontworpen vrijstelling te worden beperkt tot bepaalde belastingplichtigen ⁽³⁾, maar ook het tarief van 49,68 euro. De redactie van de ontworpen bepaling moet derhalve worden aangepast.

⁽²⁾ De in artikel 12 van het ontwerp beoogde verkeersbelasting op autovoertuigen is een gewestelijke belasting in de zin van artikel 3, eerste lid, 10/, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

⁽³⁾ Overeenkomstig het ontworpen artikel 9, F, tweede lid, wordt de vrijstelling beperkt tot vennootschappen, autonome overheidsbedrijven en verenigingen zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten.

Hoofdstuk IV - Leefmilieu

Afdeling II - Oppervlaktewateren

Artikel 17

Met het oog op de rechtszekerheid schrijve men in het ontworpen artikel 35^{ter}, § 5, laatste lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging "Mits op 1 januari van het heffingsjaar" in plaats van "Mits op 1 januari".

Afdeling III - Water bestemd voor menselijke aanwending

Artikel 25

Artikel 25 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 2 van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, een 24/ toe te voegen, luidend:

"24/ gebruiker van een private waterwinning: de persoon die een private waterwinning voor water, bestemd voor menselijke aanwending, in gebruik heeft."

In het ontworpen artikel 2, 24/, wordt aldus gewag gemaakt van "water bestemd voor menselijke aanwending", terwijl in artikel 2, 13/, van het decreet van 24 mei 2002, waar een definitie wordt gegeven van het begrip "titularis van een private waterwinning", evenwel gewag wordt gemaakt van "water bestemd voor menselijke consumptie". De vraag rijst of met voormelde begrippen telkens hetzelfde wordt bedoeld.

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

"De term «menselijke aanwending» wordt gebruikt in deze definitie omdat anders alle waterwinningen waar water gewonnen wordt dat niet enkel voor «menselijke consumptie» wordt gebruikt maar b.v. ook voor sanitaire doeleinden niet onder deze definitie zou vallen en dus niet het onderwerp kan zijn van een aanrekening van een vergoeding."

Artikel 28

Artikel 28 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 3, § 3, van het voornoemde decreet van 24 mei 2002 na de woorden "artikel 16*quinqies*" de woorden "artikel 16*sexies*" in te voegen. Alzo wordt blijkbaar beoogd het toepassingsgebied van het decreet van 24 mei 2002 te wijzigen, door het bij artikel 36 van het ontwerp ontworpen artikel 16*sexies* toch van toepassing te verklaren op de exploitanten die een in artikel 3, § 3, van dit decreet bedoelde activiteit uitoefenen, maar die thans buiten het toepassingsgebied van het decreet vallen. Het is niet duidelijk waarom het toepassingsgebied van het decreet van 24 mei 2002 wordt gewijzigd.

De Raad van State kan niet anders dan zijn opmerking herhalen die hij dienaangaande heeft gemaakt in advies 37.840/3 van 30 november 2004 bij een ontwerp van amendement op het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005:

"4. Artikel 3, § 3, van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending bepaalt welke soorten water voor menselijke consumptie niet onder de toepassing van het decreet vallen.

Het gaat met name om:

- «1/ al het water bestemd voor menselijke consumptie dat in een levensmiddelenbedrijf wordt aangewend voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen en dat niet geleverd wordt via een waterdistributienetwerk of dat een verwerking of behandeling in het bedrijf ondergaat;
- 2/ al het water bestemd voor menselijke consumptie dat geleverd wordt in flessen of verpakkingen in het kader van een commerciële activiteit;
- 3/ al het water bestemd voor menselijke consumptie dat in een levensmiddelenbedrijf via een tankschip of tankauto voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in (de) handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen wordt geleverd».

In zijn advies 32.098/3 over het ontwerp dat later het genoemde decreet van 24 mei 2002 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State erop gewezen dat aspecten die weliswaar betrekking hebben op de kwaliteit van het drinkwater, doch die vreemd zijn aan de waterproductie of de watervoorziening, als bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, niet behoren tot de bevoegdheden die aan de gewesten zijn overgedragen en bijgevolg zijn blijven behoren tot de residuaire bevoegdheid waarover de federale overheid, o.m. op het domein van het water,

.../...

thans nog beschikt. Zo blijft de federale overheid bevoegd voor het normeren van de verpakking van water, bestemd voor verkoop aan de consument, van het gebruik van water in voedingsmiddeleninrichtingen, en van de levering van water aan voedingsmiddeleninrichtingen, door middel van een tankschip of een tankauto⁽⁴⁾.

Artikel 19 van het voorliggende amendement beoogt blijkbaar het toepassingsgebied van het voornoemde decreet van 24 mei 2002 te wijzigen, door de ontworpen artikelen 6*bis*, 16*bis*, 16*ter*, 16*quater*, 24 en 25, die bij het voorliggende amendement ingevoerd worden in dit decreet en die een saneringsverplichting aan de exploitanten van openbare waterdistributienetwerken lijken op te leggen, toch van toepassing te verklaren op de exploitanten die een in artikel 3, § 3, van dit decreet bedoelde activiteit uitoefenen, maar die thans buiten het toepassingsgebied van het decreet vallen.

Het is niet duidelijk waarom het toepassingsgebied van het voornoemde decreet van 24 mei 2002 wordt gewijzigd, temeer daar de bedoelde saneringsopdracht zich enkel lijkt te richten tot de exploitanten van openbare waterdistributienetwerken en niet tot de exploitanten die een in artikel 3, § 3, van het decreet bedoelde activiteit uitoefenen.

Evenmin is duidelijk wat alle gevolgen zijn van die ontworpen bepaling. In zoverre de ontworpen wijziging tot gevolg zou hebben dat hiermee op het terrein van de federale overheid wordt getreden, zou de decreetgever zijn bevoegdheid uiteraard te buiten gaan."

Artikel 29

In het ontworpen artikel 16*bis*, § 3, derde lid, van het decreet van 24 mei 2002 schrijve men "2008" in plaats van "2007".

Artikel 37

Het ontworpen artikel 25 van het decreet van 24 mei 2002 voorziet in een overgangsmaatregel. Het inleidende zinsdeel van dat artikel luidt: "Bij wijze van overgangsmaatregel en als dat nodig is (...)".

Dergelijke omschrijving is weinig precies en doet afbreuk aan de rechtszekerheid.

⁽⁴⁾ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: *Parl. St.*, Vl. P., 2001-02, nr. 1045/1, (101), 106.

Er dient dan ook in het decreet zelf te worden bepaald wanneer die ontworpen overgangsmaatregel zal gelden.

Afdeling V - Bodem

De artikelen 40 en 41, die afdeling V van hoofdstuk IV vormen, strekken ertoe respectievelijk de artikelen 162 en 163 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming te wijzigen.

Op grond van artikel 53 van het ontwerp zullen de voornoemde artikelen 40 en 41 in werking treden op 1 januari 2008.

De Raad van State wenst er de stellers van het ontwerp evenwel op te wijzen dat het decreet van 27 oktober 2006 nog niet in werking is getreden, en dat luidens artikel 178 van dit decreet "de bepalingen van dit decreet [...] in werking [treden] op de data, die door de Vlaamse Regering worden bepaald".

De stellers zullen hiermee rekening dienen te houden en zullen dan ook de inwerkingtreding van de artikelen 40 en 41 van het ontwerp dienen af te stemmen op de inwerkingtreding van de artikelen 162 en 163 van het decreet van 27 oktober 2006.

Artikel 40

Artikel 40, 1/, wijzigt artikel 162, § 2, van het decreet van 27 oktober 2006, waardoor de gevallen worden uitgebreid waarin een retributie kan worden gevorderd.

Uit artikel 173 van de Grondwet vloeit voort dat het aan de decreetgever toekomt om de gevallen te bepalen waarin een retributie is verschuldigd en door wie ze is verschuldigd.

Gelet op die grondwetsbepaling dient in het ontwerp duidelijker te worden bepaald wie de bijdrageplichtige is.

Hoofdstukken V en VI - Vlaams Stedenfonds en Vlaams Gemeentefonds

Artikelen 44 tot 46

In de ontworpen bepalingen sub de artikelen 44 tot 46 worden voor de volgende jaren de bestemming en de hoegrootheid van bepaalde uitgaven vastgelegd.

Die bepalingen kunnen slechts worden beschouwd als bepalingen waarin niet meer dan een politiek engagement wordt verkondigd, en ontberen derhalve normatieve draagwijdte. Krachtens artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten keurt immers elk parlement jaarlijks de begroting goed. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en voor slechts één jaar gelden. Gelet hierop kan de decreetgever in de toekomst niet gebonden zijn door de genoemde ontworpen bepalingen, en worden erdoor zijn prerogatieven op het vlak van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole niet aangetast.

Hoofdstuk IX - CultuurInvest

Artikel 50

In artikel 50, tweede lid, dient te worden gepreciseerd aan wie de erin bedoelde beheersvergoeding dient te worden toegekend (volgens de gemachtigde gaat het om de Participatiemaatschappij Vlaanderen). Tevens verdient het aanbeveling de grenzen van die vergoeding te bepalen.

Hoofdstuk X - Vlaams Toekomstfonds

Artikel 51

Krachtens het ontworpen artikel 94, derde lid (artikel 51 van het ontwerp), regelt de Vlaamse Regering de werking van het Vlaams Toekomstfonds. Die bepaling

.../...

moet worden gelezen in overeenstemming met artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens het in die laatste bepaling vervatte legaliteitsbeginsel dienen de essentiële regels betreffende de werking van de openbare instellingen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, zoals het Vlaams Toekomstfonds, bij decreet te worden geregeld. Zulke regels zijn te dezen opgenomen in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 ⁽⁵⁾. De in het ontworpen artikel 94, derde lid, bedoelde delegatie dient bevoegdheidsconform te worden geïnterpreteerd en kan derhalve niet slaan op essentiële elementen van de werking van het genoemde Fonds.

Hoofdstuk XI - Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Artikel 52

De woorden "uit de aan het agentschap toebedeelde winstverdeling van de Nationale Loterij" die in artikel 6, 1/, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap worden ingeschreven, veronderstellen de oprichting van een begrotingsfonds in de zin van artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Het Vlaams Toekomstfonds is immers een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 10 van dat decreet.

⁽⁶⁾ Naar het zeggen van de gemachtigde van de Vlaamse Regering bestaat voor de betrokken middelen geen dergelijk begrotingsfonds.

Artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, dat in de huidige stand van de regelgeving van overeenkomstige toepassing is voor de Vlaamse Gemeenschap ⁽⁷⁾, bepaalt immers dat de gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven. Artikel 45 van die wetten laat evenwel toe af te wijken van dit beginsel, op voorwaarde dat in een organieke wet een begrotingsfonds wordt opgericht voor uitgaven waarvan die wet het voorwerp vaststelt.

Hoofdstuk XII - Slotbepalingen

Artikel 53

Volgens de gemachtigde dient aan artikel 50 geen retroactiviteit te worden verleend. Artikel 53, derde streepje (lees 3/), dient derhalve te vervallen.

⁽⁷⁾ Krachtens artikel 71, § 1, van de reeds genoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 zijn, onder meer, de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten tot de inwerkingtreding van de in artikel 50, § 2, van die wet bedoelde wet tot vaststelling van de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten. De inwerkingtreding van de betrokken wet van 16 mei 2003 is, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, bij koninklijk besluit van 7 juni 2007 uitgesteld tot 1 januari 2010.

Het advies betreffende de hoofdstukken I tot III, VII, VIII, XI en XII werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur, de Heren J. VAN NIEUWENHOVE en W. PAS, auditeurs, en Mevrouwen K. BAMS en G. SCHEPPERS, auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

Het advies betreffende de hoofdstukken I, IV tot VI, IX, X en XII werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit

de Heren J. SMETS, staatsraad, voorzitter,

B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw A.-M. GOOSSENS, griffier.

De verslagen werden uitgebracht door Mevrouwen R. THIELEMANS, eerste auditeur, en K. BAMS en G. SCHEPPERS, auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS