

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.314/1/3
VAN 16 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en derde kamer, op 10 oktober 2008 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 2009", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 2008 bij het Vlaams Parlement moet worden ingediend".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 10 oktober 2008 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting te gelasten over het voorliggende voorontwerp het advies in te winnen van respectievelijk de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (Serv), de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor), de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB), de Minaraad, de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen, de Vlaamse Woonraad, de Vlaamse Jeugdraad, de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. Die adviezen blijken nog niet alle te zijn gegeven.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat ook de procedures voorgeschreven bij de artikelen 5, § 3, derde lid, 9 en 9bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zullen worden doorlopen. Het resultaat ervan is evenwel nog niet bekend.

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

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk I - Algemeen

Artikel 1

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk II - Onderwijs

Artikelen 2 tot 14

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk III - Fiscaliteit

Afdeling I - Verhoging van de forfaitaire vermindering voor beroepsactieve belastingplichtigen

Artikel 15

In het advies 39.593/VR van 17 januari 2006 ⁽²⁾ over het ontwerp dat het te wijzigen decreet van 30 juni 2006 houdende de invoering van een forfaitaire vermindering in de personenbelasting is geworden, kwam de afdeling wetgeving tot de vaststelling dat het ontwerp geen doorgang kon vinden omdat uit het dossier niet bleek dat de belastingvermindering verbonden was met de bevoegdheden van de gewesten. Naar aanleiding van dat advies heeft de Vlaamse Regering de memorie van toelichting

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 805/1, 17 e.v.

aangepast en aan het Vlaams Parlement voorgelegd. De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich in de gegeven omstandigheden tot een verwijzing naar het voormelde advies.

Afdeling II - Wijziging van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen

Artikel 16

Artikel 16 van het ontwerp beoogt artikel 91 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen te wijzigen door de erin opgenomen referentie aan de opgeheven wet van 24 oktober 1902 betreffende het spel, te vervangen door een verwijzing naar de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Deze bepaling is een gevolg van een arrest van het Grondwettelijk Hof ⁽³⁾ waarbij een vergelijkbare wetsbepaling werd vernietigd wegens onbevoegdheid van de federale wetgever.

Krachtens artikel 103, tweede streepje, van het ontwerp wordt aan deze wijzigende bepaling terugwerkende kracht verleend tot op de datum waarop de artikelen 4, 7 en 8 van de wet van 7 mei 1999, waaraan in voormeld artikel 91 wordt gerefereerd, in werking zijn getreden.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht ⁽⁴⁾. Nog volgens het Grondwettelijk Hof kan de terugwerkende kracht van wetten of decreten enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang; indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges

⁽³⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 124/2008, 1 september 2008.

⁽⁴⁾ Zie o.m.: Grondwettelijk Hof, nr. 49/98, 20 mei 1998, B.4; Grondwettelijk Hof, nr. 17/2000, 9 februari 2000, B.4; Grondwettelijk Hof, nr. 36/2000, 29 maart 2000, B.5.

worden verhinderd zich uit te spreken over een bepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wet- of decreetgever dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁽⁵⁾.

Afdeling III - Onroerende voorheffing

Artikel 17

Anders dan wat in de inleidende zin wordt aangegeven, blijkt de toevoeging betrekking te hebben op het vierde lid (niet: "lid 2") van artikel 253 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB). Ter wille van de rechtszekerheid dient dit euvel te worden rechtgezet.

Afdeling IV - E-notificaties - fase 2

Artikelen 18 tot 23

1. Artikel 18 van het ontwerp beoogt de tekst van artikel 433 WIB te vervangen.

De bevoegdheid om deze wijzigingen aan te brengen ontleent het Vlaamse Gewest aan artikel 5, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, op grond waarvan de gewesten bevoegd zijn voor de vaststelling van de administratieve procedureregels "met betrekking tot de in artikel 3 bedoelde belastingen met ingang van het begrotingsjaar vanaf hetwelk zij de dienst van de belastingen verzekeren".

Bijgevolg kunnen deze wijzigingen enkel betrekking hebben op de gewestbelastingen waarvoor het Vlaamse Gewest de dienst verzorgt, d.i. in de praktijk de onroerende voorheffing. Het verdient aanbeveling om dit duidelijkheidshalve te expliciteren in de ontworpen bepaling.

⁽⁵⁾ Zie, naast de in de vorige voetnoot geciteerde arresten, o.m.: Grondwettelijk Hof, nr. 40/2003, 9 april 2003, B.7.1.

2. Luidens het ontworpen artikel 433, § 4, WIB bepaalt de "Vlaamse Regering, haar gedelegeerde, of de bevoegde overheid" de voorwaarden en de nadere toepassingsregels van dit artikel.

De toekenning van verordnungsbevoegdheid aan een overheidsorgaan, dat niet, zoals de Regering, politiek verantwoordelijk is tegenover het Parlement, is ontoelaatbaar. Deze delegatie kan derhalve enkel worden verleend aan de Vlaamse Regering, zodat de woorden "haar gedelegeerde, of de bevoegde overheid" geschrapt moeten worden.

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 435, § 4 WIB (artikel 20 van het ontwerp).

Afdeling V - Successierechten

Artikel 24

Luidens artikel 103, vierde streepje, van het ontwerp treedt deze bepaling in werking op 1 oktober 2008. Deze retroactiviteit vindt volgens de memorie van toelichting zijn verantwoording in het arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2008 dat de directe aanleiding vormt voor deze bepaling.

De ontworpen bepaling heeft een begunstige werking, zodat de terugwerkende kracht op zich geen probleem stelt. Wel is niet duidelijk waarom 1 oktober 2008 als uitgangspunt is genomen. Daarvoor - en voor de eruit voortvloeiende ongelijke behandeling - zal een verantwoording gegeven moeten kunnen worden.

Afdeling VI - Verlaagde tarieven inzake schenkings- en successierechten

Artikelen 25 en 26

Krachtens artikel 103, vijfde streepje, van het ontwerp treden deze bepalingen retroactief in werking op 1 oktober 2008. Als verantwoording wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de ingebrekestelling van de Europese Commissie die op 23 september 2008 werd ontvangen en waarin gewezen wordt op een mogelijke

.../...

onverenigbaarheid met artikel 56 van het EG-verdrag en artikel 40 van de EER-overeenkomst (vrijheid van kapitaal). Deze ingebrekestelling heeft enkel betrekking op artikel 140 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, dat bij artikel 25 wordt aangepast in functie van deze ingebrekestelling.

De ontworpen bepalingen verruimen het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven tot schenkingen aan vergelijkbare publieke en semipublieke lichamen in andere landen die partij zijn bij de EER-overeenkomst en hebben dus een begunstigende werking.

Ook hier geldt dat voor de keuze van het ogenblik van de inwerkingtreding een verantwoording gegeven zal moeten kunnen worden.

Hoofdstuk IV - Pooling van de verzekeringen van de Agentschappen

Artikel 27

Luidens het ontworpen artikel 17*bis* van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden kunnen strategische adviesraden door de Vlaamse Regering verplicht worden verzekeringen aan te gaan bij één of meer door haar aan te wijzen instellingen.

Wat de aanwijzing van deze instellingen betreft, zal de Vlaamse Regering oog moeten hebben voor de regelgeving betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

Hoofdstuk V - Overdracht wegenis Wingene

Artikel 28

Bij artikel 28 van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd om in afwijking van de bepalingen van de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen een concreet aangeduide wegenis kosteloos over te dragen aan een gemeente.

Dit artikel betreft geen algemene norm die voor herhaalde toepassing vatbaar is. Bijgevolg ontbeert het artikel het normatieve karakter dat is vereist opdat de afdeling wetgeving erover advies zou kunnen verlenen.

Hoofdstuk VI - Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn

Artikel 29

1. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 9*bis* van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn dient de datum van het erin vermelde decreet betreffende de publiek-private samenwerking te worden vermeld, zijnde 18 juli 2003.

2. Er dient te worden gespecificeerd naar welk decreet in het ontworpen artikel 9*bis*, 1/, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990 wordt verwezen met "het decreet waarin de door de Maatschappij te bewerkstelligen vereisten inzake de basismobiliteit worden vastgelegd".

3. Er dient te worden bepaald volgens welke regels de in het ontworpen artikel 9*bis*, 2/, van het decreet van 31 juli 1990 bedoelde aanwijzing dient te verlopen.

Hoofdstuk VII - DAB Luchthaven Antwerpen

Artikel 30

1. Het ontworpen artikel 95, § 2, van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 strekt ertoe, met toepassing van

artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽⁶⁾, een dienst met afzonderlijk beheer "Internationale Luchthaven Antwerpen" op te richten.

Uit het voornoemde artikel 140 volgt dat een tussenkomst van de wetgever (in het onderhavige geval: de decreetgever) alleen vereist is om de diensten aan te wijzen waarvan het beheer gescheiden is van het beheer van de diensten van algemeen bestuur. Uit die wetsbepaling vloeit reeds voort dat het vaststellen van de regels inzake de werking en het materiële en het financiële beheer van de diensten met afzonderlijk beheer, inzonderheid wat de begroting en de comptabiliteit betreft, door de Vlaamse Regering dient te gebeuren ⁽⁷⁾. Bovendien volgt ook uit artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat het aan de Vlaamse Regering toekomt de organisatie en de werking te regelen van haar diensten, ook als die zijn opgericht als diensten met afzonderlijk beheer.

Er dient bijgevolg geen machtiging te worden gegeven aan de Vlaamse Regering om de regels te bepalen die van toepassing zijn op het financiële en het materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer "Internationale Luchthaven Antwerpen". In de mate dat in het ontworpen artikel 95, § 2, bepaald wordt wat deze laatste regels onder meer "kunnen" omvatten, is de ontworpen bepaling bovendien strijdig met artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, dat een verplichting inhoudt in hoofde van de Vlaamse Regering om bij het vaststellen van de

⁽⁶⁾ De wettelijke bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit zijn, op grond van 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 tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld bij artikel 50, § 2, van de voornoemde bijzondere wet. De inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, is voor wat betreft de Vlaamse Gewest uitgesteld tot 1 januari 2010 (zie het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof).

⁽⁷⁾ In zoverre het genoemde artikel 140 van toepassing is op het Vlaamse Gewest dient "de Koning" te worden gelezen als "de Vlaamse Regering". De voordracht dient te gebeuren door de minister onder wie de dienst met afzonderlijk beheer zal ressorteren en door de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën.

uitvoeringsbepalingen voor de betrokken dienst met afzonderlijk beheer te voorzien in de elementen die in artikel 140, tweede lid, van de genoemde gecoördineerde wetten zijn bepaald.

Het ontworpen artikel 95, § 2, dient bijgevolg te worden weggelaten.

2. Luidens het ontworpen artikel 95, § 3, van het decreet van 25 juni 1992 kan aan de dienst met afzonderlijk beheer "Internationale Luchthaven Antwerpen" een dotatie worden verleend ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Die bepaling is niet meer dan een bepaling waarin een politiek engagement wordt verkondigd, en ontbeert 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 worden erdoor de prerogatieven van de decreetgever op het vlak van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole niet aangetast.

Hoofdstuk VIII - WVG

Artikelen 31 en 32

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk IX - Jeugd- en kinderrechtenbeleid

Artikel 33

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk X - Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk

Artikel 34

Volgens de gemachtigde is het mogelijk dat de erkende verenigingen, die de begunstigden van de bij het ontworpen artikel 14*bis* van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk bedoelde projectsubsidies kunnen zijn, activiteiten uitoefenen die gericht zijn op de hele Vlaamse Gemeenschap ⁽⁸⁾, zodat de delegatie die bij het tweede lid van dat artikel aan de Vlaamse Regering wordt verleend, dient te worden getoetst aan artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (hierna: Cultuurpactwet) ⁽⁹⁾.

Dat laatste artikel bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de hele Vlaamse Gemeenschap, "bij decreet" worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, welke uit een aantal nader bepaalde elementen bestaat; hieruit kan worden afgeleid dat ook de regeling van de subsidiëring bij decreet moet gebeuren. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van de bedoelde instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de Vlaamse Regering bevoegdheden te delegeren eerder beperkt. Hoogstens kan de decreetgever de regering machtigen om de door hemzelf vastgestelde beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn.

⁽⁸⁾ Luidens artikel 4, § 1, 2/, van het decreet van 4 april 2003 is één van de erkenningsvoorwaarden de vereiste dat de vereniging minstens vijftig werkende afdelingen of groepen heeft, gespreid over minstens drie Vlaamse provincies, waarbij in elke provincie minstens tien aangesloten afdelingen of groepen actief zijn; het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt hierbij gelijkgesteld met een Vlaamse provincie.

⁽⁹⁾ Het ontworpen artikel heeft betrekking op aangelegenheden als bedoeld in artikel 4, 8/ (de permanente opvoeding en de culturele animatie), en 10/ (de vrijetijdsbesteding en het toerisme), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Deze aangelegenheden behoren tot degene waarop de Cultuurpactwet van toepassing is. Zie artikel 2 van de wet van 16 juli 1973 waarin wordt verwezen naar artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap. De opsomming van aangelegenheden in dat laatste artikel is vervangen bij artikel 4, 1/ tot 10/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met uitzondering van artikel 4, 6/*bis*, van die wet.

Volgens de gemachtigde is het niet de bedoeling nog nadere subsidievoorwaarden te laten bepalen door de Vlaamse Regering. Het bepalen van de procedure voor het verlenen van de subsidies wordt in het ontworpen artikel 14*bis*, tweede lid, evenwel geheel aan de Vlaamse Regering gedelegeerd, hetgeen strijdig is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 11 van de Cultuurpactwet.

De procedure dient in het ontwerp zelf te worden bepaald en aan de Vlaamse Regering kan enkel het nader uitwerken van de in het ontwerp bepaalde principes worden toevertrouwd, zonder dat ze daarbij nog belangrijke nieuwe elementen kan toevoegen.

Hoofdstuk XI - Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd

Artikel 36

1. Artikel 36 van het ontwerp strekt ertoe, met toepassing van artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, een dienst met afzonderlijk beheer "Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd" op te richten.

Met betrekking tot de tweede volzin van paragraaf 1 en de paragrafen 2 en 3 van dit artikel wordt verwezen naar de opmerkingen 1 en 2 bij artikel 30 van het ontwerp, die *mutatis mutandis* van toepassing zijn op artikel 36 ervan.

2. Het werkingsgebied van de op te richten dienst met afzonderlijk beheer dient nader te worden omschreven.

Hoofdstuk XII - Bestuurszaken

Artikelen 37 en 38

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XIII - Landbouw en Visserij

Afdeling I - Wijziging van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt

Artikelen 39, 40 en 42

1. In de inleidende zin van de artikelen 39, 40 en 42 en in onderdelen ervan wordt gewag gemaakt van de wijziging van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt bij de wet van 1 maart 2007, en ook bij de aan te brengen wijzigingen wordt rekening gehouden met de bij die laatste wet aangebrachte wijzigingen. De in het ontwerp vervatte wijzigingen kunnen evenwel enkel betrekking hebben op de tekst van de wet van 11 juli 1969 zoals die geldt voor het Vlaamse Gewest, dat sinds de bevoegdheidstoewijzing inzake het landbouwbeleid en de zeevisserij, bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, gedeeltelijk bevoegd is ten aanzien van de wet van 11 juli 1969. De vermelding van de wet van 1 maart 2007 dient derhalve te worden weggelaten en bij het aanbrengen van de wijzigingen dient rekening te worden gehouden met de tekst van de te wijzigen bepalingen zoals die gelden in het Vlaamse Gewest⁽¹⁰⁾. Ook wordt ervan best blijk gegeven dat de ontworpen wijzigingen enkel gelden binnen de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest. Het verdient overigens aanbeveling om de bepalingen van de wet van 11 juli 1969 die tot de gewestelijke bevoegdheid behoren, in voorkomend geval mits een aangepaste redactie, onder te brengen in een decreet.

2. Ten gevolge van de bij artikel 39, 1/, aan te brengen wijziging kan de Vlaamse Regering de activiteiten van de erin genoemde personen aan een erkenning of een machtiging van de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij, onderwerpen.

Uiteraard kan deze delegatiebepaling enkel betrekking hebben op activiteiten die kunnen worden gekoppeld aan de gewestelijke bevoegdheid. Maar zelfs deze reserve in acht genomen, kan het niet worden uitgesloten dat die machtiging betrekking heeft op het instellen van vestigingsvoorwaarden, wat, behalve inzake

⁽¹⁰⁾ Aangezien de wet van 11 juli 1969, wat het Vlaamse Gewest betreft, nooit bij decreet gewijzigd is, dient te worden uitgegaan van de tekst van die wet zoals die gold op 1 januari 2002, datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 13 juli 2001.

toerisme, op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in beginsel tot de federale bevoegdheid behoort ⁽¹¹⁾. Die bevoegdheid bevat het stellen van regels betreffende de toegang tot bepaalde beroepen en het stellen van algemene regels en bekwaamheidseisen in verband met de uitoefening van sommige beroepen ⁽¹²⁾. Zo het effectief gaat om vestigingsvoorwaarden, zou de decreetgever, en in geval van delegatie, de Vlaamse Regering, slechts kunnen optreden zo is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3. In zoverre het bij artikel 39, 2/, te wijzigen artikel 2, § 1, 7/, van de wet van 11 juli 1969 als enige voorwerp het op de markt brengen van de in artikel 1 van die wet bedoelde grondstoffen en het stellen van voorwaarden daarbij zou hebben, betreft die bepaling de aangelegenheid van de productnormen die in beginsel tot de federale bevoegdheid behoort (zie artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). In dat geval is het Vlaamse Gewest in beginsel niet bevoegd om artikel 2, § 1, 7/, van de wet van 11 juli 1969 te wijzigen.

4. Dat de Vlaamse Regering delegaties kan toestaan aan één van haar leden, uiteraard binnen de grenzen van de terzake geldende beginselen, vloeit reeds voort uit artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen. Er dient dus niet, zoals in het ontworpen artikel 2, § 3, van de wet van 11 juli 1969 (artikel 39, 3/, van het ontwerp), te worden bepaald dat de Vlaamse Regering de uitoefening van de bevoegdheden die ze aanduidt, kan delegeren aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij.

⁽¹¹⁾ Gelet op de onduidelijkheid van dit begrip (zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 55/92, 9 juli 1992, 5.B.12 en Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997, B.3.1 tot B.3.3) kan de Raad van State binnen de uiterst korte termijn die hem is toegemeten hierover geen uitsluitel bieden. Zie nader over de problematiek van de vestigingsvoorwaarden, advies 42.544/VR/3 van 2 oktober 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 18 juli 2008 betreffende de zorg- en bijstandsverlening, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1708/1.

⁽¹²⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 55/92, 9 juli 1992, 5.B.12; Grondwettelijk Hof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.6; Grondwettelijk Hof, nr. 78/92, 17 december 1992, B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 73/98, 17 juni 1998, B.8.2; Grondwettelijk Hof, nr. 120/98, 3 december 1998, B.1.3; Grondwettelijk Hof, nr. 67/99, 17 juni 1999, B.7.

5. Artikel 6, eerste lid, van de wet van 11 juli 1969, waarvan de wijziging wordt beoogd bij artikel 40, 1/, van het ontwerp, wordt beter geheel herschreven in het licht van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Artikel 41

Bij artikel 41 van het ontwerp wordt onder meer de wijziging beoogd van artikel 6, zesde lid, van de wet van 11 juli 1969. De wijziging van die bepaling wordt evenwel ook reeds beoogd bij artikel 40, 2/, van het ontwerp zodat artikel 41 ervan wat dit betreft doelloos is.

Afdeling II - Wijziging van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten

Artikelen 43, 44, 45, 47 en 49

1. Met betrekking tot de vermelding van de wijzigende wet van 1 maart 2007 in de inleidende zin van de artikelen 43, 44, 45, 47 en 49 en met betrekking tot de inachtnaam van de bij die wet aangebrachte wijzigingen, wordt verwezen naar opmerking 1 bij de artikelen 39, 40 en 42, van het ontwerp, die *mutatis mutandis* van toepassing is.

2. Met betrekking tot de wijziging *sub* artikel 44, in zoverre ze betrekking heeft op artikel 3, § 1, 4/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, wordt verwezen naar opmerking 2 bij de artikelen 39, 40 en 42 van het ontwerp, die *mutatis mutandis* van toepassing is.

3. Artikel 5, eerste lid, eerste volzin, van de wet van 28 maart 1975, waarvan de wijziging wordt beoogd bij artikel 47 van het ontwerp, zou beter geheel worden herschreven in het licht van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Afdeling III - Wijzigingen aan het decreet van 13 mei 1997 houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquicultuursector

Artikelen 53 tot 55

1. Volgens de gemachtigde is geen aanmelding bij de Europese Commissie van de bij de artikelen 53 tot 55 vervatte wijzigingen noodzakelijk omdat het nagenoeg alleen gaat om louter vormelijke wijzigingen. Dit laatste spoort evenwel niet met wat in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld, namelijk dat het gaat om een uitbreiding van het toepassingsgebied van de steunregeling. Gelet hierop kan worden verwezen naar opmerking 5 van het onderdeel "Algemene opmerkingen" van advies 25.654/8 van 23 oktober 1996 ⁽¹³⁾.

2. In artikel 53, 9/, is de verwijzing naar "het tweede lid, 3/" onjuist nu die laatste bepaling niet bestaat.

Afdeling IV - Oprichting van het Fonds voor Scheepsjongeren

1.1. Bij artikel 57 van het ontwerp wordt voorzien in de oprichting van een Fonds voor de Scheepsjongeren (hierna: het Fonds) onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, en wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om toe te treden tot en deel te nemen aan de werking van het Fonds.

1.2. Te dezen wordt gekozen voor een procédé waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd de vereniging zonder winstoogmerk "Fonds voor Scheepsjongeren" op te richten als een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap als bedoeld bij artikel 29 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 ⁽¹⁴⁾. Ook al

⁽¹³⁾ Advies 25.654/8 van 23 oktober 1996 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 13 mei 1997 houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquicultuursector, *Parl. St.*, Vl. Parl., 1996-1997, nr. 503/1, blz. 27-29.

⁽¹⁴⁾ Volgens de memorie van toelichting wordt het Fonds opgericht "als [een] privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap [...] bij het beleidsdomein Landbouw en Visserij" teneinde "duidelijkheid [te creëren] omtrent het juridisch statuut en de plaats van dit Fonds in de BBB-structuur en het organogram van het ministerie van landbouw".

moet de oprichting blijkbaar formeel nog gebeuren ⁽¹⁵⁾ overeenkomstig de regels die gelden voor een vereniging zonder winstoogmerk, toch lijkt het in feite de overheid te zijn die over de oprichting van de vereniging beslist.

Hoewel in het ontwerp formeel sprake is van een machtiging voor de Vlaamse Regering om toe te treden tot de vereniging zonder winstoogmerk en deel te nemen aan de werking ervan, vertoont de ontworpen regeling manifest niet de kenmerken van het toetreden tot een op privaatrechtelijke wijze tot stand gekomen vereniging. De ontworpen regeling komt er integendeel op neer dat van overheidswege een openbare dienst - in de organieke betekenis van die term - wordt opgericht.

Zo wordt in het ontwerp het doel van de vereniging omschreven (artikel 59). Daarnaast wordt het Rekenhof onder meer gemachtigd om toezicht uit te oefenen op de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgaven van het Fonds, financiële audits en onderzoeken uit te voeren, heeft het permanente toegang tot de boekhoudkundige verrichtingen van het Fonds en kan het ter plaatse een controle uitvoeren (artikel 58, § 1) ⁽¹⁶⁾. Voorts wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om personeel en infrastructuur ter beschikking te stellen van het Fonds (artikel 58, § 3). Ook wordt een belasting ingevoerd waarvan de opbrengst uitsluitend is bestemd voor het Fonds (artikel 60), en uit geheel van de middelen die worden toegewezen aan het Fonds blijkt duidelijk dat de vereniging voor haar werking in belangrijke mate, of zelfs volledig, financieel afhankelijk is van het Vlaamse Gewest.

Zoals het ontwerp is geconcipieerd, komt de ontworpen regeling er dan ook op neer dat de decreetgever een gedecentraliseerde instelling opricht, in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft meermaals benadrukt, dat artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ruime mogelijkheden biedt. Bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid is de decreetgever aan geen vooraf bepaalde organisatievorm gebonden. Hij kan geval tot geval de doelstellingen van de op te richten instelling bepalen, en de samenstelling van de bestuursorganen, de bevoegdheden, de werking en dergelijke ervan regelen. Een beperking die evenwel uit het genoemde artikel 9 voortvloeit, is dat het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel in acht

⁽¹⁵⁾ In artikel 57, eerste lid, van het ontwerp wordt enigszins de indruk gewekt dat het Fonds bij het decreet, dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt opgericht.

⁽¹⁶⁾ Zie hierover evenwel opmerking 3.

dient te worden genomen, wat inhoudt dat de essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht bij decreet dienen te worden vastgesteld, en dat artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden gerespecteerd, zodat inzake het personeelsstatuut het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (APKB) in acht dient te worden genomen.

1.3. Al kan de decreetgever aan de op te richten openbare instelling de vorm geven van een vereniging zonder winstoogmerk, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat voor al wat niet uitdrukkelijk in het decreet geregeld wordt, de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen van toepassing is, moet de Raad van State niettemin vaststellen dat het gevolgde procédé niet vrij is van kritiek, inzonderheid wat betreft de keuze van de rechtsvorm van de vereniging zonder winstoogmerk. Al maakt het verlenen van zulk een privaatrechtelijke rechtsvorm geen bevoegdheidsoverschrijding uit, toch kan die werkwijze tot praktische toepassingsmoeilijkheden aanleiding geven. Zo bemoeilijkt het aanwenden van die techniek de inpassing in het geheel der regels die het overheidsoptreden beheersen, zoals het organiseren van een sluitend toezicht van de overheid op de betrokken vereniging, zoals vereist door artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voorts verdient het geen aanbeveling een vereniging op te richten die ondanks haar kwalificatie als vereniging zonder winstoogmerk, in feite vrij ver verwijderd is van wat men van een vereniging zonder winstoogmerk in de zin van de wet van 27 juni 1921 kan verwachten.

De vraag rijst dan ook of het niet beter is het Fonds op te richten in de vorm van een rechtspersoon "*sui generis*", temeer daar, zoals reeds aangestipt, artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zeer ruime mogelijkheden biedt.

2. Zoals reeds is opgemerkt, dient het ontwerp te worden getoetst aan het legaliteitsbeginsel neergelegd in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Er dient te worden vastgesteld dat in het ontwerp niets wordt geregeld betreffende de samenstelling van het Fonds.

Wat betreft het toezicht bevat het ontwerp een aantal regels, terwijl ook de artikelen 31, tweede lid, en 36, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing zijn.

Voor het overige wordt in artikel 61, § 1, van het ontwerp betreffende het toezicht en de werking verwezen naar de samenwerkingsovereenkomst die tussen het Vlaamse Gewest en het Fonds moet worden gesloten. Wat dit laatste betreft, kan worden verwezen naar de volgende opmerking die de Raad van State, afdeling wetgeving, met betrekking tot een gelijkaardige bepaling heeft gemaakt in zijn advies 41.436/3 van 24 oktober 2006 ⁽¹⁷⁾, luidend:

"Indien het toezicht op die agentschappen, overeenkomstig het ontworpen artikel 31, wordt geregeld in een samenwerkingsovereenkomst tussen het betrokken agentschap en de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, dient eraan te worden herinnerd dat indien in die te sluiten overeenkomst essentiële elementen van het toezicht op het agentschap zouden worden geregeld, zulks in strijd dreigt te komen met het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte legaliteitsbeginsel, dat naar het oordeel van het Arbitragehof zelfs een element vormt van de aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende bevoegdheid ⁽¹⁸⁾.

Op dit punt dient de Raad van State dan ook een voorbehoud te formuleren".

Alle essentiële elementen van de samenstelling, de werking en het toezichtsregime dienen dan ook bij decreet te worden geregeld; in de bij artikel 61, § 1, bedoelde samenwerkingsovereenkomst kan hoogstens de concrete uitwerking van de werking en het toezicht worden gepreciseerd.

⁽¹⁷⁾ Advies bij een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 op het vlak van het toezicht van de Vlaamse Regering op de extern verzelfstandigde agentschappen, *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-2007, nr. 1098/1.

⁽¹⁸⁾ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 24/98, 10 maart 1998, B.5.1; Arbitragehof, nr. 75/2001, 31 mei 2001, B.10 en B.11.

3. Bij artikel 58, § 1, van het ontwerp wordt de controle door het Rekenhof geregeld. In dat artikel wordt grotendeels de inhoud hernomen van de artikelen 33, 45, 46 en 47 van het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, voor wat betreft de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.

Het decreet van 7 mei 2004 is nog niet in werking getreden ⁽¹⁹⁾.

Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, waarbij de algemene bepalingen worden vastgelegd betreffende de organisatie van de controle door het Rekenhof inzake de openbare instellingen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, zijn op grond van artikel 71, § 3, van dezelfde wet ten aanzien van die instellingen de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van overeenkomstige toepassing ⁽²⁰⁾.

De decreetgever is derhalve onbevoegd om de controle door het Rekenhof te regelen, behoudens wanneer een beroep zou kunnen worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4. Luidens artikel 58, § 3, eerste lid, van het ontwerp is de Vlaamse Regering gemachtigd om personeel en infrastructuur ter beschikking te stellen van het Fonds.

Wat de contractuele personeelsleden van het Vlaamse Gewest betreft, die prestaties moeten leveren voor het Fonds geldt een principieel verbod van terbeschikkingstelling ten behoeve van gebruikers, op grond van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking

⁽¹⁹⁾ Oorspronkelijk bepaalde artikel 65, eerste lid, van het decreet dat het in werking trad op 1 januari 2007. Bij artikel 98 van het decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007, werd dit lid vervangen door een bepaling die stelt dat het decreet in werking treedt op de datum te bepalen door de Vlaamse Regering - hetgeen tot nog toe nog niet gebeurde.

⁽²⁰⁾ Zie artikel 6 van de wet van 16 maart 1954.

stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. De openbare sector is niet van de toepassingsfeer van die wet uitgesloten ⁽²¹⁾.

De regeling betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van gebruikers strekt tot de bescherming van contractuele werknemers ⁽²²⁾. Zulke regeling maakt deel uit van de aangelegenheid van het arbeidsrecht, die krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de federale bevoegdheid is blijven behoren.

In beginsel kan de decreetgever niet afwijken van de bedoelde regels van het arbeidsrecht. Hij zou op dat terrein slechts kunnen treden als hij zich kan beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5. In artikel 60 van het ontwerp wordt voorzien in verplichte bijdragen van de reders van vissersvaartuigen. Die bijdragen worden vastgesteld door de Vlaamse Regering, na gemotiveerd advies van de raad van bestuur, en worden berekend op grond van de brutobesomming van de visvangst, aangevoerd in de Belgische en buitenlandse havens door de vissersvaartuigen die varen onder de Belgische vlag.

Die verplichte bijdrage in hoofde van de reder, lijkt geen retributie te zijn, nu het niet lijkt te gaan om een geldelijke vergoeding van een ten voordele van een individueel beschouwde heffingsplichtige verleende dienst die evenredig is met die dienst ⁽²³⁾.

De bijdrage lijkt daarentegen te moeten worden gekwalificeerd als een belasting, nu ze kan worden beschouwd als gezagshalve opgelegde heffing om in overheidsuitgaven te voorzien, waarbij erop gewezen dient te worden dat die heffing haar

⁽²¹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 65/98, 10 juni 1998, B.3.

⁽²²⁾ Zie het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof, B.6.

⁽²³⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 64/95, 13 september 1995, B.13; Grondwettelijk Hof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.3.4; Grondwettelijk Hof, nr. 21/97, 17 april 1997, B.4.3; Grondwettelijk Hof, nr. 34/97, 12 juni 1997, B.7.4; Grondwettelijk Hof, nr. 128/2001, 18 oktober 2001, B.6; Grondwettelijk Hof, nr. 164/2003, 17 december 2003, B.8.4.1; Grondwettelijk Hof, nr. 186/2005, 14 december 2005, B.8.

karakter van belasting niet verliest doordat ze wordt bestemd voor een welbepaalde uitgave ⁽²⁴⁾.

Opdat de ontworpen bepaling zou voldoen aan het in artikel 170, § 2, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel in fiscale zaken, dient de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen. Een delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse Regering die betrekking heeft op het bepalen van één of meerdere van die elementen, is in beginsel ongrondwettig ⁽²⁵⁾. Weliswaar heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat het opdragen aan de regering van de bevoegdheid om de essentiële elementen van een belasting vast te stellen in bepaalde gevallen verantwoord kan worden, op voorwaarde dat er binnen een korte termijn een bekrachtiging door de decreetgever volgt. Afgezien van de gevallen waarin zulke delegatie van bevoegdheid verantwoord kan worden door het feit dat de werkelijke draagwijdte van de machtiging beperkt is, bijvoorbeeld omdat ze het slechts mogelijk maakt om verplichtingen die zonder meer uit het internationale recht voortvloeien in de interne rechtsorde uit te voeren ⁽²⁶⁾, wordt aldus aanvaard dat de decreetgever de regering machtigt om de essentiële elementen te bepalen wanneer de decreetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om die zelf vast te stellen, omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet in staat zou stellen om met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken ⁽²⁷⁾.

Voor het opdragen aan de Vlaamse Regering van de bevoegdheid om de essentiële elementen van de bijdrage te bepalen, wordt in de memorie van toelichting geen enkele verantwoording gegeven. De Raad van State ziet evenmin een verantwoording hiervoor.

⁽²⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 21/97, 17 april 1997, B.4.4; Grondwettelijk Hof, nr. 100/2003, 17 juli 2003, B.7.1 en B.7.2.

⁽²⁵⁾ Vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 100/2003, 17 juli 2003, B.11.1.

⁽²⁶⁾ Grondwettelijk Hof, 28 maart 2002, nr. 60/2002, B.2.5.

⁽²⁷⁾ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.11.2.

De delegatie van bevoegdheid wat betreft essentiële elementen van de bijdrage dient dan ook te moeten worden beschouwd als een ongeoorloofde afwijking van het beginsel dat de decreetgever die elementen moet vaststellen.

Afdeling V - Wijziging van het decreet van 19 mei 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en visserij

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling VI - Wijziging van de wet van 12 april 1957 waarbij de Koning wordt gemachtigd maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XIV - Ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring

Artikelen 67 en 103

1. Artikel 67 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 34 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 een tweede lid toe te voegen, luidend als volgt:

"De woning of de constructie die overeenkomstig artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet onbewoonbaar wordt verklaard, wordt eveneens geïnventariseerd op de lijst, vermeld in artikel 28, op voorwaarde dat de houder van het zakelijk recht werd gehoord. Ze wordt ingeschreven op datum van het besluit van de burgemeester".

Luidens artikel 103 van het ontwerp heeft onder meer het voornoemde artikel 67 uitwerking met ingang van 9 september 2007.

Volgens de memorie van toelichting wordt met die ontworpen bepaling beoogd de inventarisatie van onbewoonbaarheden, - en de daarmee gepaard gaande heffingen -, op grond van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet opnieuw in te voeren. In die inventarisatie van onbewoonbaar verklaarde woningen was immers reeds initieel

.../...

voorzien in het voornoemde decreet van 22 december 1995, maar ingevolge achtereenvolgende wijzigingen van dit decreet, is ze "ongewild" in het decreet geschrapt ⁽²⁸⁾ ⁽²⁹⁾. Naar luid van diezelfde toelichting is het evenwel nooit de bedoeling geweest die woningen uit te sluiten van opname op de inventaris. Besluiten tot onbewoonbaarverklaring, die werden genomen op basis van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet worden in de praktijk nog altijd opgenomen op de inventarislijst van ongeschikte en/of onbewoonbare woningen.

Het opnieuw expliciet inschrijven van de inventarisatie van de woningen, die op basis van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet onbewoonbaar werden verklaard, wordt in de memorie van toelichting verantwoord "om aan deze ongewilde schrapping te verhelpen en de inning van de heffing voor de woningen in kwestie niet in het gedrang te brengen".

2. Uit artikel 103 van het ontwerp volgt dat aan artikel 67 terugwerkende kracht wordt verleend.

In dat verband moet worden opgemerkt dat de niet-retroactiviteit van wetten of decreten, luidens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid en dat die waarborg vereist dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht. Nog volgens het Grondwettelijk Hof kan de terugwerkende kracht van wetten of decreten enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges

⁽²⁸⁾ Memorie van toelichting, p. 24 - 25.

⁽²⁹⁾ Dat gebeurde bij artikel 2 van het decreet van 7 juli 2006 houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de versterking van het instrumentarium woonkwaliteitsbewaking, bepaling die in werking is getreden op 9 september 2007.

worden verhinderd zich uit te spreken over een bepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wet- of decreetgever dat ten nadele van een categorie burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁽³⁰⁾.

Volgens de memorie van toelichting zijn er "[nog] geen gevallen bekend van betwistingen van de heffing op basis van het wegvallen van de uitdrukkelijke vermelding van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet". Gelet op dat gegeven, en in acht genomen de in de memorie gegeven verantwoording, komt het de Raad van State, afdeling wetgeving, voor, dat te dezen de terugwerkende kracht kan worden aanvaard.

Artikel 68

Luidens het ontworpen artikel 34*bis*, § 4, derde lid, van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 kan de houder van het zakelijk recht tegen het "registratieattest" een beroep indienen bij de Vlaamse Regering.

Aangezien het de bedoeling is om in een beroepsmogelijkheid te voorzien tegen de "registratie", zoals de gemachtigde heeft bevestigd, schrijve men in het ontworpen artikel 34*bis*, § 4, derde lid, "de registratie" in plaats van "het registratieattest".

Hoofdstuk XV - Begunstigdewijziging restauratiepremie

Artikel 69

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

⁽³⁰⁾ Zie bijv. Grondwettelijk Hof, nr. 30/2004, 3 maart 2004, B.5; Grondwettelijk Hof, nr. 193/2004, 24 november 2004, B.8.4; Grondwettelijk Hof nr. 20/2006, 1 februari 2006, B.13.2; Grondwettelijk Hof nr. 39/2006, 8 maart 2006, B.5.1; Grondwettelijk Hof, nr. 55/2006, 19 april 2006, B.6.

Hoofdstuk XVI - Industriële Onderzoeksfondsen

Artikel 70

De ontworpen bepaling neemt in grote mate de regeling over die in de geldende versie van artikel 74*bis* van het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 voorkomt. Eén van de wijzigingen is echter dat de parameters die worden gebruikt om het gewogen aandeel van elke universiteit of associatie te bepalen, volledig aan de Vlaamse Regering wordt overgelaten, terwijl in de huidige regeling een aantal richtinggevende elementen voor het bepalen van die parameters in het decreet zelf zijn vastgesteld.

Nu de betrokken bepalingen betrekking hebben op het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten (en hogescholen), is de betrokken aangelegenheid te beschouwen als een regeling inzake de inrichting en subsidiëring van het onderwijs. Uit artikel 24, § 5 van de Grondwet volgt dat de essentiële elementen van de regeling bij decreet dienen te worden geregeld. Weliswaar kan de decreetgever opdrachten geven aan uitvoerende overheden, maar de door de decreetgever verleende opdrachten kunnen slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen ⁽³¹⁾.

De opdracht aan de Vlaamse Regering om de parameters voor het bepalen van het procentuele aandeel van de betrokken universiteit of associatie te bepalen en om de weging ervan vast te stellen, staat op gespannen voet met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Weliswaar volgt uit het ontworpen artikel 74*bis*, § 1, tweede lid, dat die opdracht beperkt is omdat de subsidies "jaarlijks" en "binnen de perken van de begrotingskredieten" worden toegekend, maar door de wijze waarop de machtiging is geformuleerd, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om structureel de verdelingswijze van de middelen vast te leggen, zonder dat het decreet zelf ook maar één aanduiding geeft over de verdelingswijze van de middelen of over de in dat verband te gebruiken parameters.

⁽³¹⁾ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, arrest nr. 56/2008, 19 maart 2008, B.12.2.2.

Artikel 71

Artikel 71 van het ontwerp beoogt in artikel 102, zevende streepje, van het decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007 de datum "31 december 2008" te vervangen door "31 december 2009". Het betreft de datum waarop de regeling inzake de industriële onderzoeksfondsen (artikel 74*bis* van het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003) zal ophouden uitwerking te hebben. Het betrokken artikel 67 van het decreet van 22 december 2006 was echter een wijzigingsbepaling, die met ingang van 1 januari 2006 artikel 74*bis* heeft toegevoegd aan hoofdstuk XVII van het decreet van 20 december 2002, en daardoor is uitgewerkt. Bovendien verdwijnt het bij artikel 67 ingevoegde artikel 74*bis* vanaf 1 januari 2009 uit de rechtsorde, aangezien artikel 70 van het ontwerp voormeld artikel 74*bis* vervangt met ingang van 1 januari 2009. De horizonbepaling dient te worden opgenomen in artikel 103 van het voorliggende ontwerp.

Hoofdstuk XVII - KMO Investeringssteun

Artikel 72

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XVIII - Interfacediensten

Artikel 73

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XIX - VITOArtikel 74

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XX - Wijzigingen in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreinigingArtikelen 75 en 79

Luidens de memorie van toelichting "wordt er voor geopteerd om de criteria voor de indeling in zone A, B en C op te nemen in de heffingswetgeving" ⁽³²⁾. Dat lijkt evenwel niet volledig te stroken met de ontworpen tekstwijzigingen zoals bepaald in artikel 75 en 79 van het ontwerp.

In de huidige tekst van artikel 35^{ter}, § 2, b), van de voormelde wet van 26 maart 1971 en artikel 35^{quinquies}, § 1, 1/, b), van dezelfde wet wordt immers telkens verwezen naar de heffingsplichtigen die lozen "in de openbare rioleringen geleden in zuiveringszone C, zoals bedoeld in artikel 1.1.2 van [VLAREM II]". In het ontworpen artikel 35^{ter}, § 2, b), en het ontworpen artikel 35^{quinquies}, § 1, 1/, b), wordt daarentegen telkens verwezen naar de "heffingsplichtigen die lozen in de openbare rioleringen die niet aangesloten is op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie". Deze laatste situatie omvat naast de zuiveringszone C, ook de zuiveringszone B, namelijk "waarvan de aansluiting op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie is gepland".

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"In de voorgestelde decreetswijziging werd geopteerd om de bestaande situatie zoveel als mogelijk te behouden. Behoudens bij de tariefbepaling en de bepaling van a-factor voor de heffingsplichtigen die onder de toepassing vallen van artikel 35^{quinquies} en 35^{septies} is er dan ook geen enkel verschil tussen de nieuwe

⁽³²⁾ Memorie van toelichting, p. 28.

en de oude regeling. Voor de heffingsplichtigen die onder de toepassing vallen van artikel 35*quinquies* en 35*septies* wordt een onderscheid gemaakt tussen de oppervlaktewaterlozers (of gelijkgestelden) en de overige lozers. Voor de overige lozers wordt een onderscheid gemaakt naargelang ze al dan niet lozen in de riolering aangesloten op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie. De nieuwe formulering impliceert dat het tarief voor lozing in oppervlaktewater wordt aangerekend aan bedrijven die lozen in de openbare riolering gelegen in de zuiveringszones B of C. Vroeger kwamen enkel bedrijven die lozen in de riolering gelegen in zuiveringszone C daarvoor in aanmerking. De afwijking ten aanzien van de vroegere formulering werd ingegeven door de overweging dat de vergunningsvoorwaarden en de voorwaarden m.b.t. de toepassing van de heffingstarieven beter op mekaar dienden afgestemd te worden. Het is immers niet aangewezen om aan indirect in oppervlaktewater lozende bedrijven even strenge lozingsvoorwaarden op te leggen als deze die opgelegd worden aan directe oppervlaktewaterlozers terwijl aan hen tegelijkertijd een hoger heffingstarief aangerekend wordt. De zuiveringszone B is de zone van vijftig meter rond het stelsel van de openbare riolering en collectoren waarvan de aansluiting op een operationele openbare afvalwaterzuiveringsinstallatie op basis van een investerings- of subsidiëringsprogramma is gepland. Dit betekent dat bedrijven gelegen in de zuiveringszone B zich in de feiten in eenzelfde lozingssituatie bevinden als de bedrijven gelegen in de zuiveringszone C. Eenzelfde eenheidstarief is bijgevolg een logisch gegeven, zeker gelet op de lange uitvoeringstermijn van bepaalde investerings- en optimalisatieplannen en de financiële inspanningen die de betrokken bedrijven ondertussen moeten doen om hun afvalwater zelf te zuiveren en de normen oppervlaktewater te halen".

Hoofdstuk XXI - Wijzigingen aan het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XXII - Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM)

Artikel 85

Artikel 85 strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 1997 betreffende de verplichte bijdragen, bestemd voor de promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij, te bekrachtigen met ingang van de dag van zijn inwerkingtreding.

.../...

De Raad van State wenst er vooreerst de stellers van het ontwerp op te wijzen dat, met het oog op de rechtszekerheid en de kenbaarheid van de regelgeving, het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 ten laatste dient te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op het tijdstip dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt bekendgemaakt.

Bovendien moet dat besluit, indien het op het ogenblik van het indienen van het voorliggende ontwerp in het Vlaams Parlement nog niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, als bijlage worden gevoegd bij dit ontwerp.

Hoofdstuk XXIII - Leegstand bedrijfsruimten

Artikelen 86 en 87

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XXIV - Opvoedingsondersteuning

Artikel 88

1. Om volledig duidelijk te maken aan wie de in het te wijzigen artikel 3 van het decreet van 13 juli 2007 houdende de organisatie van opvoedingsondersteuning bedoelde verplichtingen worden opgelegd, dient te worden gepreciseerd welke rechtspersonen onder de term "lokaal bestuur" zijn begrepen. Volgens de gemachtigde betreft het de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en eventueel de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de zin van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en, voor wat betreft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

2. Het is onduidelijk of aan de lokale besturen al dan niet de verplichting wordt opgelegd om een lokale coördinator opvoedingsondersteuning tewerk te stellen.

.../...

De inleidende zin van artikel 3, eerste lid, van het decreet van 13 juli 2007, zoals die wordt gewijzigd bij artikel 88, 1/, van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, impliceert een verplichting aangezien aan het lokaal bestuur wordt opgelegd om minimaal de erin opgesomde acties, waaronder de tewerkstelling van een lokale coördinator, te ondernemen. Anderzijds laat artikel 8, tweede lid, van hetzelfde decreet, dat niet wordt gewijzigd, de mogelijkheid open dat geen lokale coördinator door het lokaal bestuur wordt tewerkgesteld.

Volgens de gemachtigde is het niet de bedoeling om een verplichting op te leggen.

De ontworpen inleidende zin van artikel 3, eerste lid, of het huidige artikel 3, eerste lid, 1/, van het decreet van 13 juli 2007 dienen te worden aangepast om duidelijk te maken dat de tewerkstelling van een lokale coördinator niet behoort tot de minimaal te ondernemen acties.

3. In het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het decreet van 13 juli 2007 wordt best bepaald van welke instantie de erin bedoelde ondersteuning van het lokaal beleid inzake opvoedingsondersteuning uitgaat, en waaruit de erin bedoelde ondersteuning juist bestaat.

Hoofdstuk XXV - Agentschap Ondernemen

Artikel 96

In het ontworpen artikel 41*bis* van het decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002 wordt bepaald dat het Hermesfonds in het raam van een aanneming, onderaanneming, enzovoort "vrij" contracten kan sluiten voor de verwezenlijking van zijn doel.

Mede gelet op het gegeven dat dit fonds onder meer de wetgeving op de overheidsopdrachten dient te respecteren, is niet duidelijk welke draagwijdte het woord "vrij" in deze context heeft. Ter wille van de duidelijkheid is het daarom aan te bevelen dit woord te schrappen, ofwel te verduidelijken wat er precies mee wordt bedoeld.

Hoofdstuk XXVI - Overdracht van het Herplaatsingsfonds naar de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

Artikelen 99 tot 101

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XXVII - DAB Linkeroever

Artikel 102

Artikel 102 van het ontwerp strekt ertoe de artikelen 30 tot 33 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 op te heffen.

Artikel 21 van het decreet van 21 april 2006 houdende de decretale aanpassingen binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken als gevolg van het bestuurlijk beleid bepaalt reeds dat de artikelen 27 tot 33 van het decreet van 19 december 1998 worden opgeheven. Overeenkomstig artikel 22 van het decreet van 21 april 2006 dient de Vlaamse Regering de datum te bepalen waarop artikel 21 van het decreet van 21 april 2006 in werking treedt, wat tot op heden nog niet is gebeurd.

Indien het in de bedoeling ligt de artikelen 30 tot 33 van het decreet van 19 december 1998 wel reeds op te heffen, maar nog niet de artikelen 27 tot 29, wat klaarblijkelijk het geval is, dan dient in artikel 21 van het decreet van 21 april 2006 het cijfer "33" te worden vervangen door het cijfer "29". Ook kan de opheffing van de artikelen 30 tot 33 duidelijkheidshalve in het decreet van 21 april 2006 worden geregeld.

Hoofdstuk XXVIII - Slotbepalingen

Artikel 103

Bij dit artikel zijn geen andere opmerkingen te maken dan die welke reeds zijn vermeld bij de bespreking van de andere artikelen van het ontwerp.

Het advies betreffende de hoofdstukken I tot III, VIII, XII, XV tot XIX, XXIII, XXV, XXVI en XXVIII werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. R. AERTGEERTS en P. DEPUYDT, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Mevr. K. BAMS en de H. B. STEEN, auditeurs, en de H. F. VANNESTE en Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

Het advies betreffende de hoofdstukken I, IV tot VII, IX tot XI, XIII, XIV, XX tot XXII, XXIV, XXVII en XXVIII werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit

de Heren J. SMETS, staatsraad, voorzitter,

B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouwen R. THIELEMANS, eerste auditeur, en G. SCHEPPERS, auditeur, de HH. D. VAN EECKHOUTTE en F. VANNESTE en Mevrouw A. SOMERS, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS