

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.354/1/3
VAN 29 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste en derde kamer, op 27 oktober 2009 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010", 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 de voorontwerpen van decreet tegen 31 oktober 2009 bij het Vlaams Parlement moeten worden ingediend. De begrotingsdecreten werden op 26 oktober 2009 bij het Vlaams Parlement ingediend. Wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement worden de programmadecreten in dezelfde periode ingediend".

Voor een aantal bepalingen van het voorontwerp is de nauwe band met de begroting 2010 niet duidelijk ¹, zodat voor die onderdelen de spoedeisendheid niet is aangetoond. Het gaat om volgende artikelen van het ontwerp, waarover dan ook geen advies wordt gegeven:

- artikel 83;
- artikel 84;
- artikel 85;
- artikel 86;
- artikel 87;
- artikelen 89 tot 92;
- artikelen 97 tot 100;
- artikelen 101 en 102;
- artikelen 109 tot 112;

1

Zie bijvoorbeeld artikel 84 van het ontwerp, waarmee beoogd wordt tegemoet te komen aan opmerkingen van de Europese Commissie bij artikel 55 van het Wetboek der successierechten. Zie bijvoorbeeld ook de artikelen 85 en 86 van het ontwerp die ertoe strekken het "schriftelijk" indienen van bezwaarschriften in verband met de heffingen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing mogelijk te maken (in de geldende regeling moeten deze bezwaren bij aangetekende brief worden ingediend), evenals het "schriftelijk" ter kennis brengen van de beslissing (in plaats van "per aangetekende brief" in de geldende regeling).

- artikelen 114 tot 118.

*

* *

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.

Gelet op de uiterst korte termijn die de Raad van State, afdeling Wetgeving, is toegemeten voor het uitbrengen van zijn advies over de omvangrijke, veelzijdige en complexe decreten tot begeleiding van de begroting - het voorliggende ontwerp omvat 149 artikelen, terwijl het ontwerp houdende bepalingen tot begeleiding van de derde aanpassing van de begroting 2009 ³ 51 artikelen telt -, is het niet mogelijk geweest de tekst ervan aan een volledig en diepgaand onderzoek te onderwerpen. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets méér over te zeggen valt.

*

* *

VORMVEREISTEN

Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 23 oktober 2009 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van respectievelijk de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (Serv), de Vlaamse

²

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

³

Over dat ontwerp brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, gelijktijdig advies 47.353/1/3 uit.

Onderwijsraad (Vlor), de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRWB), de Minaraad, de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen, de Vlaamse Woonraad, de Vlaamse Jeugdraad, de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Volksgezondheids- en Gezinsbeleid (WVG) en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

Bovendien heeft de Vlaamse Regering beslist dat over "de respectieve personeelsgerelateerde bepalingen van hoofdstuk II Onderwijs" zal worden onderhandeld in:

- een gemeenschappelijke vergadering van het Sectorcomité X (onderwijs Vlaamse Gemeenschap) en de onderafdeling "Vlaamse Gemeenschap" van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;
- een gemeenschappelijke vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het vrij gesubsidieerd onderwijs en het Vlaams onderhandelingscomité voor de basiseducatie;
- het Vlaams onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs.

Deze onderhandelingen blijken nog niet te zijn afgerond.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat ook de procedures voorgeschreven bij artikel 5, § 3, derde lid, en artikel 9*bis* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, worden doorlopen ⁴. Het resultaat ervan is evenwel nog niet bekend.

Tot slot blijkt uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier niet dat over artikel 148 van het ontwerp het advies van de Inspectie

4

Wat de artikelen 82 en 83 van het ontwerp in verband met de Vlaamse forfaitaire vermindering voor beroepsactieve belastingplichtigen betreft is ook het overleg vereist dat wordt voorgeschreven bij artikel 9 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

van Financiën werd ingewonnen. Zo dit effectief niet het geval is, zal dat vormvereiste alsnog dienen te worden vervuld.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Blijkens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn een aantal teksten uitgesloten van het raadplegingsvereiste van de afdeling Wetgeving. Het gaat onder meer om teksten die geen normatieve bepalingen bevatten in de materiële betekenis van het woord, zoals bijvoorbeeld leningen en domeinverrichtingen.

Gelet daarop kan over de artikelen 95, 146 en 147 van het ontwerp geen advies worden gegeven.

2. Aan een aantal artikelen van het ontwerp zal terugwerkende kracht worden verleend.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meerdere malen heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en houdt die waarborg in dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht ⁵.

Nog volgens het Grondwettelijk Hof is de terugwerkende kracht van decreetsbepalingen enkel 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 één of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten

5

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. 30/2004, 3 maart 2004, B.5; Grondwettelijk Hof, nr. 41/2008, 4 maart 2008, B.6.1; Grondwettelijk Hof, nr. 26/2009, 18 februari 2009, B.13.

nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁶.

3. Verscheidene bepalingen van het ontwerp strekken ertoe wijzigingen aan te brengen in regelingen in verband met het toekennen van financiële middelen of in verband met het uitkeren van subsidies. Soms wordt het toekennen van middelen of subsidies opgeschort, soms wordt het bedrag van de middelen of van de subsidie verminderd. Het gaat onder meer om de artikelen 7, 29, 36, 55 en 63 van het ontwerp. Sommige van die wijzigingen lijken zelfs betrekking te hebben op het lopende jaar (2009) en 2008. Naast in voorkomend geval de opmerkingen bij de terugwerkende kracht (zie randnr. 2), moet in verband met die bepalingen het volgende worden opgemerkt.

De rechtszekerheid is een grondbeginsel van een democratische samenleving ⁷. Dat beginsel houdt in dat de inhoud van het recht, onder meer door de wijze waarop het geformuleerd is, toegankelijk en voldoende duidelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld ⁸.

⁶Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 86/2005, 4 mei 2005, B.6.1; Grondwettelijk Hof, nr. 55/2006, 19 april 2006, B.6; Grondwettelijk Hof, nr. 41/2008, 4 maart 2008, B.6.1; Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.29.1 en B.47.1; Grondwettelijk Hof, nr. 6/2009, 15 januari 2009, B.3.2; Grondwettelijk Hof, nr. 26/2009, 18 februari 2009, B.13.

⁷

RvS afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 41.140, 24 november 1992, LEJEUNE.

⁸

Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 25/90, 5 juli 1990, 8.B.7.2; Grondwettelijk Hof, nr. 39/2006, 8 maart 2006, B.5.1; Grondwettelijk Hof, nr. 26/2009, 18 februari 2009, B.13.

Toegepast op regelingen waarbij financiële middelen worden toegekend of waarbij de voorwaarden worden vastgesteld voor het verkrijgen van subsidies, betekent dit dat de begunstigden of degenen die aanspraak kunnen maken op de subsidie er moeten kunnen van uitgaan dat, als zij zich richten naar die regelingen, zij ook op de in het vooruitzicht gestelde financiële middelen of subsidies aanspraak kunnen maken.

Weliswaar kan de decreetgever, in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid, zulke regelingen voor de toekomst wijzigen. In beginsel kan hij dus, zelfs voor het lopende jaar 2009, nog wijzigingen aanbrengen in de betrokken decreetsbepalingen.

Dit neemt niet weg dat de betrokkenen, rekening houdend met de te verwachten financiële middelen en subsidies voor 2009 en voor 2010, bepaalde verbintenissen op zich genomen kunnen hebben, bijvoorbeeld personeelsleden aangeworven of in dienst gehouden hebben. Door de regeling inzake de toekenning van financiële middelen of subsidies te wijzigen, zou het ontwerp op gespannen voet kunnen komen te staan met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Het staat aan het Vlaams Parlement om, in het licht van de door de Regering verstrekte gegevens, het algemeen (budgettair) belang en de belangen van de betrokkenen tegen elkaar af te wegen. Indien verkregen rechten of rechtmatige verwachtingen worden aangetast, mag die aantasting niet onevenredig zijn met het doel dat met de ontworpen regeling wordt nagestreefd⁹.

Tot slot zou ook dienen te worden bepaald op welke manier een eventuele vermindering van het globale bedrag door de onderscheiden gerechtigden zal worden gedragen, waarbij uiteraard het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie in acht zal moeten worden genomen.

4. Verschillende artikelen van het ontwerp strekken ertoe besluiten van de Vlaamse Regering op te heffen of te wijzigen (zie bijvoorbeeld de artikelen 14, 46 en 73).

9

Zie de hiervóór vermelde arresten van het Grondwettelijk Hof.

Voor zover het niet om aan de uitvoerende macht voorbehouden bevoegdheden gaat, kan de decreetgevende macht (onderdelen van) besluiten van de uitvoerende macht zonder bezwaar opheffen ¹⁰.

Het is echter ter wille van de rechtszekerheid niet wenselijk dat de decreetgever zelf de door de uitvoerende macht vastgestelde regeling rechtstreeks wijzigt ¹¹. Dit leidt tot een vermenging van rechtsregels van decretaal en reglementair niveau in één tekst. Bovendien kan de uitvoerende macht de wijzigingen die door de decreetgevende macht werden aangebracht, later in beginsel niet meer wijzigen, aangezien die kracht van decreet hebben.

Om verwarring over de juiste strekking van de te wijzigen bepalingen in uitvoeringsbesluiten te vermijden en gelet op het feit dat dit ontwerp uitgaat van de Vlaamse Regering zelf, lijkt het dan ook aangewezen om de wijzigingen van reglementaire normen te bundelen in een afzonderlijk besluit, dat samen met het decreet kan worden uitgevaardigd.

Aan het bezwaar dat de bij decreet gewijzigde bepalingen in uitvoeringsbesluiten achteraf enkel nog bij decreet gewijzigd zullen kunnen worden, wil het ontwerp tegemoet komen door te bepalen dat de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om die bepalingen in de toekomst opnieuw te wijzigen. Bij die bepalingen dient men zich te realiseren dat het louter gaat om een formele toelating aan de Regering om de betrokken bepalingen opnieuw te wijzigen, zonder dat daarbij vrijgesteld wordt van de vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden zal dienen te zijn. Bijvoorbeeld in artikel 21 van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om "het voorgaande

1

0

Dat is bijvoorbeeld het geval indien een decretale regeling wordt opgeheven, waardoor de rechtsgrond voor een uitvoeringsbesluit wegvalt. Hoewel een expliciete opheffing niet noodzakelijk is, is de rechtszekerheid er dan mee gediend dat ook het uitvoeringsbesluit onmiddellijk en expliciet wordt opgeheven (zie bijv. de artikelen 13 en 14 van het ontwerp).

1

1

Dit is vooral ongelukkig wanneer louter bepaalde artikelen, onderdelen ervan of zelfs woorden in een besluit worden vervangen.

artikel" (lees: artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende personeelsleden in het secundair onderwijs die op bedrijfsstage gaan) "te wijzigen, te vervangen of geheel of gedeeltelijk op te heffen". Uit deze zinsnede mag niet worden afgeleid dat aan de Regering een onbeperkte machtiging wordt verleend wat in dit geval niet zou sporen met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet. Het verdient aanbeveling om de beperkte draagwijdte van de betrokken machtiging duidelijker tot uitdrukking te brengen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk I - Algemeen

Artikel 1

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk II - Onderwijs

Artikelen 7 tot 12

De artikelen 7 tot 12 van het ontwerp bevatten rembepalingen in verband met het secundair onderwijs ¹².

Krachtens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof impliceert de in artikel 24, § 1, van de Grondwet bedoelde onderwijsvrijheid dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. Volgens diezelfde rechtspraak vindt het recht op subsidiëring zijn beperking, enerzijds, in het vermogen van

¹²Uit de memorie van toelichting blijkt dat het gaat om een programmastop in het voltijds gewoon secundair onderwijs, een omvormings- en overhevelingsstop in het voltijds gewoon secundair onderwijs, een stop op vrijwillige fusies in het voltijds gewoon secundair onderwijs en een programmastop in het deeltijds beroepssecundair onderwijs.

de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking en van bepaalde schoolbevolkingsnormen, en, anderzijds, in de noodzakelijkheid om de beschikbare middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap. Het Hof besluit dat de vrijheid van onderwijs er zich niet tegen verzet dat de decreetgever voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan ¹³. Bijvoorbeeld een programmatiestop zoals vervat in artikel 7 van het ontwerp raakt derhalve aan de grondwettelijk beschermde vrijheid van onderwijs. Vraag is dan ook of de ontworpen bepalingen geen afbreuk doen aan de essentie van de vrijheid van onderwijs en voldoende worden verantwoord door een vereiste van algemeen belang ¹⁴.

In de ontworpen rembepalingen lijkt vooral het voor onbepaalde duur ("tot op een later te bepalen datum") buiten werking stellen van de geïmplementeerde regelingen een probleem te vormen. Tenzij ook dit aspect van de regeling voldoende kan worden verantwoord, wordt ter overweging gegeven om de ontworpen beperkingen voor een strikt afgebakende periode (bijv. één of twee schooljaren) aan te nemen. Dit zou alleszins meer in overeenstemming zijn met artikel 24, § 1, van de Grondwet, laat een meer concrete verantwoording - toegespitst op de vooropgezette duur van de beperkingen - toe en verhindert geenszins dat de decreetgever - indien de nood daartoe zich blijft voordoen - de regeling later tijdig verlengt, opnieuw voor een wel bepaalde termijn.

Artikel 29

1

3

Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 25/92, 2 april 1992, 4.B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 85/95, 14 december 1995, B.2.5; Grondwettelijk Hof, nr. 85/98, 15 juli 1998, B.3.7; Grondwettelijk Hof, nr. 14/2000, 2 februari 2000, B.3.1; Grondwettelijk Hof, nr. 49/2001, 18 april 2001, B.6.3; Grondwettelijk Hof, nr. 48/2005, 1 maart 2005, B.9.

1

4

Voor een voorbeeld van een concrete toetsing, zie Grondwettelijk Hof, nr. 44/2005, 23 februari 2005.

.../...

Aan artikel 29 van het ontwerp ligt de bedoeling ten grondslag om "alle indexeringsverhogingen in het decreet buiten werking [te stellen] voor het begrotingsjaar 2010", zoals in de memorie wordt opgemerkt. Dat artikel wijzigt echter enkel artikel 9, § 5, van het decreet van 14 maart 2008 betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen, alhoewel ook in andere artikelen ervan nog indexeringsbepalingen voorkomen (zie bijv. artikel 35, § 2).

Bovendien is het ontworpen artikel 9, § 5, tweede lid, onduidelijk geredigeerd. Het is immers verwarrend om in een bepaling die in beginsel van toepassing is op de indexering van specifieke bedragen opgenomen in artikel 9, een bepaling in te voegen die van toepassing is op alle bepalingen van het decreet waarin dezelfde indexformule wordt toegepast (zie de artikelen 9, § 6, 30, § 2, 31, § 3, 35, §§ 5 en 6, 38, § 2, 39, § 3, 40, laatste lid, 42, tweede lid, en 43, § 3, van het decreet van 14 maart 2008).

Een meer rechtszekere oplossing zou er in bestaan, hetzij om in elk van de bepalingen het indexmechanisme buiten toepassing te stellen, hetzij een afzonderlijke bepaling in het decreet van 14 maart 2008 op te nemen die van toepassing is op alle bepalingen waarin een indexformule zoals in artikel 9, § 5, wordt toegepast.

Artikel 36

De ontworpen wijziging aan artikel 169^{quater}, § 7, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap zal tot gevolg hebben dat de wettelijke basis voor het toekennen van subsidies voor 2008 en 2009 wegvalt. In dat verband kan worden verwezen naar wat onder randnummer 3 van de algemene opmerkingen is uiteengezet ¹⁵.

1

5

Indien het de bedoeling is de subsidies voor 2008 en 2009 ongemoeid te laten, dienen de woorden "Voor 2008 en 2009" vervangen te worden door de woorden "Vanaf 2008".

Deze opmerking is van overeenkomstige toepassing voor nog andere bepalingen van het ontwerp (zie bijvoorbeeld de artikelen 56 en 63¹⁶).

1

6

Wat artikel 63 van het ontwerp betreft, hebben de ontworpen wijzigingen overigens betrekking op artikel 22 (niet: "artikel 23") van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.

Hoofdstuk III - Fiscaliteit

Afdeling I - Selectiever maken van de Vlaamse forfaitaire vermindering voor beroepsactieve belastingplichtigen

Artikelen 81 en 82

In het advies 39.593/VR van 17 januari 2006¹⁷ over het ontwerp dat het te wijzigen decreet van 30 juni 2006 houdende de invoering van een forfaitaire vermindering in de personenbelasting¹⁸ 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 aangepast en het ontwerp aan het Vlaams Parlement voorgelegd. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt zich in de gegeven omstandigheden tot een verwijzing naar het voormelde advies.

Hoofdstuk V - Fonds ter reductie van de globale energiekost

Artikel 94

Artikel 94 van het ontwerp strekt ertoe om de Vlaamse Regering te machtigen tot het verstrekken van de waarborg van het Vlaamse Gewest voor leningen die worden toegestaan door het Fonds ter reductie van de globale energiekost (verder in het ontwerp en ook hierna: FRGE) aan zogenaamde "Lokale Entiteiten", die optreden als kredietgever, en aan door de Vlaamse Regering aangewezen rechtspersonen, die eveneens

1

7

Parl. St., Vl. Parl., 2005-2006, nr. 805/1, 17 e.v.

1

8

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het in dit geval gaat om een "heroriëntering naar een bonus voor de minstverdienenden" en dat het de bedoeling is om hiermee (grotendeels) tegemoet te komen aan de bemerkingen die de Europese Commissie bij de regeling had.

optreden als kredietgever. Voorts wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder de waarborg kan worden toegekend en uitgekeerd, en om de nadere regels in verband daarmee te bepalen. Ten slotte wordt de Vlaamse Regering opgedragen om voor ieder begrotingsjaar de maximale omloop te bepalen van de uitstaande verbintenissen waarop de waarborg betrekking heeft.

De bedoelde leningen maken het voorwerp uit van artikel 29 van de programmawet van 27 december 2005. Naar luid van die bepaling kan het FRGE, een naamloze vennootschap van publiek recht, opgericht door de Federale Investeringsmaatschappij (artikel 28), onder meer "goedkope leningen voor structurele maatregelen (verstrekken) om reducties van de globale energiekost in particuliere woningen te bevorderen".

Daargelaten de vraag of de federale wetgever bevoegd was om te voorzien in de oprichting van een fonds met een bevoegdheid inzake het reduceren van de globale energiekost ¹⁹, kan niet anders dan vastgesteld worden dat het ontwerp voorziet in het toekennen van een gewestwaarborg voor leningen die worden verstrekt door een federale overheid, in het kader van een federale wetgeving. Een dergelijke regeling, waarbij de bevoegdheid tot het verlenen van een gewestwaarborg wordt geënt op een federaal

¹⁹In zijn advies over het betrokken wetsontwerp heeft de Raad van State opgemerkt dat de taak van het fonds (toen Energiebesparingsfonds genoemd), in zoverre deze betrekking had op het verstrekken van "goedkope leningen" (ter besparing van energie in particuliere woningen) in het geheel niet kon worden ingepast in de bij artikel 5, § 1, II, 2/, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake het verlenen van basisrechten waarop eenieder die in een bestaansonzekere situatie verkeert, aanspraak kan maken om een menswaardig bestaan te leiden. Volgens de Raad van State ging het daarentegen om een financiële stimulans die rechtstreeks energiebesparing beoogde, en die bijgevolg te beschouwen viel als een maatregel ter bevordering van het rationeel energieverbruik, die krachtens artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de gewesten behoorde (R.v.St., afd. Wetg., advies 39.310/1/2/3/4 van 4, 7 en 8 november 2005, *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2097/001, (180), p. 197). De federale wetgever is de Raad van State op dit punt niet gevolgd (zie het antwoord op het advies in de memorie van toelichting, *l.c.*, p. 23).

geregeld stelsel van leningen, strookt niet met het zogenaamde "financieel federalisme", dat één van de grondbeginselen van de Belgische staatshervorming uitmaakt. Zoals de Raad van State al meermaals heeft opgemerkt, houdt dat beginsel immers in dat de bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten om uitgaven te doen in het raam van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk is van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid ²⁰.

Artikel 94 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Hoofdstuk VII - Overdracht beheer researchpark Zellik

Artikel 96

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk IX - Afvalstoffen

Artikel 104

Luidens het vigerende artikel 48, § 2, 15/, tweede volzin, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen geldt in afwijking van 14/ en 15/ voor het verbranden of het meeverbranden van recyclageresidu's van papier- en kartonafval een heffingstarief van 2 euro per ton met ingang van het heffingsjaar 2007.

²⁰Zie, bijv., R.v.St., afd. Wetg., advies 44.050/2 van 28 februari 2008 over een wetsvoorstel inzake de toekenning van een korting voor energiebesparende uitgaven, *Parl. St.*, Kamer, DOC 52 0675/002, p. 5.

Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 63/2005, 23 maart 2005, B.4 tot B.6.

Zoals het ontworpen artikel 48, § 2, 15/, tweede volzin, van het decreet van 2 juli 1981 is geredigeerd, zal met ingang van het heffingsjaar 2007 het beperkt tarief van 2 euro per ton nog slechts gelden, wat het verbranden of het meeverbranden van recyclageresidu's van papier- en kartonafval betreft, voor de bedrijven die papier- en kartonafval gebruiken als grondstof voor de aanmaak van nieuwe stoffen of producten. Aldus worden de voorwaarden om het verminderd tarief te kunnen genieten, verstrengd.

Het is de Raad van State echter niet duidelijk waarom, enerzijds, artikel 104 maar in werking zal treden op 1 januari 2010 (zie artikel 149 van het ontwerp), terwijl, anderzijds, in het ontworpen artikel 48, § 2, 15/, tweede volzin, is bepaald dat het van toepassing zal zijn met ingang van het heffingsjaar 2007. Uit niets blijkt dat het de bedoeling zou zijn aan die ontworpen bepaling terugwerkende kracht te verlenen²¹. De woorden "met ingang van het heffingsjaar 2007" dienen dan ook te worden geschrapt.

Hoofdstuk X - Landbouw en Visserij

In zoverre de adviesaanvraag met betrekking tot dit hoofdstuk ontvankelijk is, zijn er bij dit hoofdstuk geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XI - Sociaal-Cultureel Werk

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XII - Oppervlaktewateren

²¹In de memorie van toelichting wordt hiervan geen melding van gemaakt. Zo het toch de bedoeling zou zijn om aan het ontworpen artikel 48, § 2, 15/, tweede volzin, terugwerkende kracht te verlenen, zullen de stellers moeten nagaan of die terugwerkende kracht valt in te passen in de door het Grondwettelijk Hof terzake bepaalde voorwaarden. Wat die voorwaarden betreft, wordt verwezen naar opmerking 2 van het onderdeel "algemene opmerkingen".

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XIII - Grondwaterbeheer

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XIV - Water bestemd voor menselijke aanwending

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XV - WatervangArtikel 145

Het ontworpen artikel 84 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 is een letterlijke herhaling van het huidige artikel 84 van het decreet van 21 december 1990. Artikel 145 is dan ook een overbodige bepaling en dient te worden weggelaten.

Hoofdstuk XVIII - Ijzermemoriaal

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk XIX - SlotbepalingenArtikel 149

In verband met de terugwerkende kracht die aan een aantal artikelen van het ontworpen decreet wordt verleend, wordt verwezen naar opmerking 2 van het onderdeel "algemene opmerkingen", hiervóór.

Het advies betreffende hoofdstukken I tot IV, VI tot VIII, XVI, XVII en XIX, werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

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

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. PAS, eerste auditeur, de H. B. STEEN, auditeur, en Mevr. I. VERHEVEN en de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

Het advies betreffende hoofdstukken I, V, IX tot XV, XVIII en XIX, werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd, Mevr. K. BAMS en G. SCHEPPERS, auditeurs, en de H. F. VANNESTE en Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS