RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.199/1/3
van 23 april 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013’

Op 16 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013’.

Het voorontwerp betreffende hoofdstukken 1, 2, 3, afdelingen 1 en 2, 4, 5, 6, afdeling 1, 9, 16 en 17 is door de eerste kamer onderzocht op 18 april 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS en Paul DEPUYDT, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Wouter PAS, eerste auditeur, en Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het voorontwerp betreffende hoofdstukken 1, 3, afdelingen 3 en 4, 6, afdeling 2, 7, 8, 10 tot 15 en 17 is door de derde kamer onderzocht op 18 april 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur, Githa SCHEPPERS, Brecht STEEN, Pierrot T’KINDT en Tim CORTHAUT, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 april 2013.

*

1. 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 gemotiveerd door “het feit dat het programmadecreet de begrotingsdecreten begeleidt, die uiterlijk op 30 april bij het Vlaams Parlement ingediend worden”.

Alleen voor hoofdstuk 6, afdeling 2, van het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet is de nauwe band met de begroting 2013 niet duidelijk. Dat onderdeel van het ontwerp heeft immers tot doel de Vlaamse Regering te machtigen om de gewestwaarborg te verlenen, met het oog op de gedeeltelijke dekking van het verlies dat de netbeheerders gebeurlijk lijden als gevolg van het “banken” van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten. De openbaredienstverplichting tot het banken of het immobiliseren van 1.500.000 groenestroomcertificaten en 1.000.000 warmtekrachtcertificaten houdt het risico op waardeverlies in. Het Vlaamse Gewest zal echter, voor zover nodig, voor de groenstroomcertificaten het verschil per certificaat tot 93 euro en voor de warmtekrachtcertificaten het verschil per certificaat tot 31 euro bijpassen. Volgens de memorie van toelichting zullen die certificaten in de periode 2014-2016 geleidelijk aan weer op de markt worden gebracht. Aangezien pas bij het opnieuw op de markt brengen van de certificaten zal blijken of er waardeverlies is en hoe groot dat verlies is, zal de waarborgregeling ten vroegste in 2014 moeten worden aangewend. Artikel 21 van het ontwerp kan dan ook kennelijk geen effect hebben voor het begrotingsjaar 2013, en zal pas vanaf 2014 op de begroting kunnen wegen.

Aangezien voor hoofdstuk 6, afdeling 2, van het ontwerp de spoedeisendheid niet is aangetoond, wordt over dat onderdeel dan ook geen advies gegeven.

*

2. 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

3. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 15 april 2013 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor de financiën en de begrotingen te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van respectievelijk de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor), de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV), de Strategische Adviesraad voor het

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG), de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV), de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST), de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad). Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

Bovendien heeft de Vlaamse Regering beslist dat over de bepalingen van hoofdstuk 2 ("Onderwijs") zal worden onderhandeld in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X (onderwijs Vlaamse Gemeenschap) en van de onderafdeling "Vlaamse Gemeenschap" van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en in een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs, het Vlaamse onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Vlaams onderhandelingscomité voor de basiseducatie. Het resultaat van deze onderhandelingen is de Raad van State niet bekend.

Aan de Raad van State is ten slotte meegedeeld dat in het kader van de overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van voorgenomen wijzigingen inzake gewestelijke belastingen waarvan de federale overheid nog steeds de dienst verzekert,[2] een uittreksel van het ontwerp met de betrokken bepalingen aan de federale overheid is bezorgd. Het antwoord van de federale Minister van Financiën is evenwel nog niet bekend.

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 OPMERKING

4. Gelet op het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn een aantal bepalingen van het ontwerp uitgesloten van het raadplegingsvereiste van de afdeling Wetgeving. Het gaat meer bepaald om teksten die geen normatieve bepalingen bevatten in de materiële betekenis van het woord.

Het ontworpen artikel 5, laatste lid, van het decreet van 14 juli 1993 'tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning' (artikel 37 van het ontwerp) en artikel 40 van het ontwerp bevatten dergelijke teksten. Over die bepalingen wordt dan ook geen advies gegeven.

[2] Zie artikel 5, § 3, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' en artikel 8 van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de federale Staat en de gewesten 'betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenomen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van de invoering door de Gewesten van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Algemeen

5. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Onderwijs

Artikel 2

6. Een programmatiestop vormt een inbreuk op de vrijheid van onderwijs, die verantwoord moet kunnen worden.[3] Het verbod voor het bijkomende aanbod type 7 was aanvankelijk beperkt tot het schooljaar 2009-2010 en is – met een specifieke verantwoording[4] – ingesteld bij onderwijsdecreet XIX.[5] Sindsdien is de rembepaling echter steeds weer verlengd.[6]

Artikel 2 van het ontwerp beoogt het verbod verder te handhaven voor het schooljaar 2013-2014. In de toelichting wordt daarover volgende uitleg verstrekt:

"In afwachting van de inwerkingtreding van het nieuwe decreet ivm het buitengewoon basisonderwijs wordt de huidige programmatiestop type 7 met 1 schooljaar verlengd."

Hoe langer een programmatiestop duurt, hoe zwaarwegender de inbreuk op de vrijheid van onderwijs is. Een dergelijke uitzonderlijke maatregel mag daarom niet langer duren dan noodzakelijk is om een nieuwe regeling uit te werken. Het aanhouden van de maatregel voor nog een extra schooljaar – het vijfde op rij –, plaatst de decreetgever voor de verantwoordelijkheid hetzij snel werk te maken van de in het vooruitzicht gestelde nieuwe programmatieregeling, hetzij de programmatiestop na afloop niet meer te verlengen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 4

7. Onverminderd de opmerking *sub* 6, die ook geldt voor artikel 4 van het ontwerp, schrijve men in de ontworpen bepaling "*telkens* vervangen door de jaartallen", zodat er geen twijfel over kan bestaan dat de betrokken jaartallen moeten worden vervangen op de twee plaatsen waar ze voorkomen.

---

[3] Zie bijv. GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.23.1 tot B.26.

[4] *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2159/2 (amendement nr. 2).

[5] Decreet van 8 mei 2009 'betreffende het onderwijs XIX', artikel II.14.

[6] Zie artikel II.8 van het onderwijsdecreet XX (schooljaar 2010-2011), artikel 4 van het decreet van 8 juli 2011 'houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2011' (schooljaar 2011-2012) en artikel II.2 van het decreet van 29 juni 2012 'betreffende de noodzakelijke bepalingen voor de organisatie van het onderwijs' (schooljaar 2012-2013).

Artikel 10

8. Bij artikel 10 van het ontwerp wordt aan artikel 3 van het decreet van 20 februari 2009 ‘betreffende de Hogere Zeevaartschool’ een paragraaf 4 toegevoegd die betrekking heeft op de vermindering van de totale werkingsuitkering van de Hogere Zeevaartschool voor het begrotingsjaar 2013.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt dat met toepassing van artikel 92*bis*, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de gemeenschappen in ieder geval een samenwerkingsakkoord moeten sluiten voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de Hogere Zeevaartschool.[7] Men leze in dat verband de beschouwingen daaromtrent in het advies 27.531/1 van de afdeling Wetgeving van 24 maart 1998 over een voorontwerp dat het decreet van 9 juni 1998 ‘betreffende de Hogere Zeevaartschool’ geworden is.[8]

Hoofdstuk 3 – Fiscaliteit

Afdeling 1 – Planbatenheffing – brownfieldconvenanten

9. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Planbatenheffing – zones met weekendverblijven

10. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Successierechten - prijscourant

Artikel 16

11. Artikel 16 van het ontwerp strekt ertoe punt III van artikel 21 van het Wetboek der successierechten te vervangen met betrekking tot de vaststelling van de belastbare waarde van de tot de nalatenschap behorende financiële elementen. In de nieuwe tekst wordt verwezen naar de verkoopwaarde op datum van overlijden, één maand na het overlijden en twee maanden na het overlijden. Volgens de memorie van toelichting worden de termijnen berekend “overeenkomstig de regels van het gemeen recht” en wordt ook uitgelegd hoe die berekening dient te gebeuren indien “de algemene regels” niet kunnen worden toegepast.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat niet duidelijk is wat wordt bedoeld met “de regels van het gemeen recht” of “de algemene regels”.[9] Ten tweede volstaat het

[7] Over de grondwettigheid van die bepaling zal, in voorkomend geval, het Grondwettelijk Hof uitspraak dienen te doen.

[8] *Parl.St.* Vl.Parl. 1997-98, nr. 1006/1, 62 e.v.

[9] Zo gelden de regels vervat in de artikelen 52 en 53 van het Gerechtelijk Wetboek enkel voor proceshandelingen en niet in het kader van een administratieve beroepsprocedure (RvS 24 november 1994, nr. 50.365, nv Heima, noot D. LINDEMANS, *Rec.Arr.RvS* 1994, 297-300: “De toepassing van de termijnregeling van het gerechtelijk wetboek in

niet in de memorie van toelichting aanvullende regels uiteen te zetten die afwijken van die algemene regels.

Indien, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, een welbepaalde wijze van berekening van de vermelde termijnen wordt beoogd, zullen die regels in de tekst zelf van de ontworpen bepaling moeten worden opgenomen.

Afdeling 4 – Successierechten - stiefkinderen

Artikel 17

12. Artikel 17 van het ontwerp strekt ertoe aan artikel 50, eerste lid, van het Wetboek der successierechten twee zinnen toe te voegen, om tegemoet te komen aan de ongrondwettigheid die is vastgesteld door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 163/2012 van 20 december 2012. Het Hof omschreef de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet in antwoord op een prejudiciële vraag als volgt:

> "B.3. Het Hof wordt ondervraagd over het verschil in behandeling dat bestaat tussen, enerzijds, de kinderen van een persoon die met de erflater samenwoont op de dag van het openvallen van de nalatenschap en, anderzijds, de kinderen van een persoon die met de erflater samenwoonde, maar die was overleden op de dag van het openvallen van de nalatenschap: terwijl de verkrijging tussen de eerste categorie van personen en de erflater wordt gelijkgesteld met een verkrijging in de rechte lijn, is dat niet het geval voor de verkrijging tussen de tweede categorie van personen en de erflater.
>
> (…)
>
> B.10. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de decreetgever de verkrijging tussen een stiefouder en een stiefkind en de verkrijging tussen een kind van een persoon die met de erflater samenwoont, en de erflater op dezelfde wijze wenste te behandelen. De in het geding zijnde bepaling, in samenhang gelezen met artikel 48, § 2, van het Wetboek der successierechten, heeft evenwel tot gevolg dat, terwijl de verkrijging tussen een stiefouder en een stiefkind wordt gelijkgesteld met een verkrijging in de rechte lijn, ongeacht de volgorde van overlijden van de stiefouder en de ouder, dat niet het geval is voor de verkrijging van een kind van een persoon die met de erflater samenwoont. In dat laatste geval geldt de gelijkstelling met een verkrijging in de rechte lijn niet wanneer de persoon die met de erflater samenwoonde, is overleden voorafgaand aan het overlijden van de erflater.
>
> B.11. Het in B.3 vermelde verschil in behandeling is niet redelijk verantwoord."

Dat kinderen van een vooroverleden persoon die met de erflater samenwoonde, niet de gelijkstelling met een verkrijging in rechte lijn kunnen genieten, vloeit volgens het Grondwettelijk Hof voort uit de definitie van "samenwonenden" in artikel 48, § 2, laatste lid, van het Wetboek der successierechten,[10] waarin is bepaald dat de voorwaarde van het samenwonen

---

administratiefrechtelijke zaken"; RvS, 3 juni 1999, nr. 80.642, nv Heima; RvS 23 februari 2006, nr. 155.474, stad Antwerpen; RvS 30 november 2006, nr. 165.316, Scholliers).

[10] Ter wille van de duidelijkheid en dus van de rechtszekerheid zou in artikel 50, eerste lid, van het Wetboek der successierechten, na de tweede zin, de volgende zin kunnen worden toegevoegd: "In het tweede geval van gelijkstelling moet het gaan om samenwonenden in de zin van artikel 48, § 2, laatste lid." Daarmee zou in de tekst zelf de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever tot uiting worden gebracht, zoals die indertijd is verwoord in

moet worden beoordeeld “op de dag van het openvallen van de nalatenschap”. Immers, wanneer de persoon die met de erflater samenwoonde, was overleden op de dag van het openvallen van de nalatenschap, is aan die voorwaarde niet voldaan.[11]

Artikel 50, eerste lid, van het Wetboek der successierechten bevat ook een gelijkstelling voor een verkrijging tussen een persoon die met een ouder van de erflater samenwoont en de erflater, waarvoor hetzelfde probleem rijst. De prejudiciële vraag waarop het Grondwettelijk Hof een antwoord bood, had echter geen betrekking op dat geval, waarvoor echter dezelfde redenering kan worden gevolgd. Het is dan ook terecht dat de ontworpen bepaling eveneens betrekking heeft op het geval van het overlijden van de ouder van de erflater.

13. De ontworpen zinnen luiden als volgt:

> “De gelijkstelling geldt ook als de verkrijging plaatsvindt na het overlijden van diegene die met de erflater samenwoonde of na het overlijden van de ouder van de erflater. In het laatste geval moet tevens voldaan worden aan de in dit lid vermelde vereiste van samenwonen.”

Het is echter de vraag of daarmee het grondwettelijke probleem wordt verholpen in het geval van de verkrijging tussen een persoon die met een ouder van de erflater samenwoonde en de erflater.

In dat geval vloeit het probleem voort uit de formulering van de voorwaarde van samenwonen gesteld in artikel 50, eerste lid, derde zin, van het Wetboek der successierechten, namelijk dat “de legataris [voldoet] aan de vereiste van samenwonen met een ouder van de erflater, indien hij met die ouder op de dag van het overlijden overeenkomstig de bepalingen van boek III, titel V*bis*, van het burgerlijk wetboek samenwoonde, of indien hij bewijst, door alle middelen maar met uitzondering van de eed, dat hij met die ouder op het ogenblik van het overlijden reeds sedert één jaar ononderbroken een gemeenschappelijke huishouding voerde”. In de zo-even geciteerde bepalingen hebben de woorden “het overlijden” immers betrekking op het overlijden van de erflater, niet op het vooroverlijden van de ouder van de erflater.

Om dit te verhelpen, wordt ter overweging gegeven om de tweede nieuw toe te voegen zin als volgt te stellen:

“In het laatste geval geldt dezelfde vereiste van samenwonen, maar dan op het ogenblik van het vooroverlijden van de ouder.”

---

de memorie van toelichting (*Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 865/1, 26). Zie in dat verband ook advies 32.281/1/3 van 27 september en 1 oktober 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 865/1, 134).

[11] Cf. onderdeel B.4 van het arrest nr. 163/2012.

Hoofdstuk 4 – Budgettaire en financiële controle

Artikel 18

14. Nog afgezien van de wetgevingstechnische bezwaren tegen het wijzigen van een reeds in werking getreden opheffingsbepaling, teneinde de draagwijdte ervan te beperken,[12] moet een voorbehoud worden gemaakt bij de terugwerkende kracht tot 1 januari 2012 die aan artikel 18 van het ontwerp wordt verleend bij artikel 42. Door de opheffing van de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut' werd immers een einde gesteld aan de verplichtingen die uit deze wet voortvloeien ten aanzien van de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest en die overeenkomstig de artikelen 37 en 38 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 nog onder het toepassingsgebied van deze wet vallen.

In zoverre ingevolge de ontworpen bepaling voor deze diensten, instellingen en rechtspersonen met terugwerkende kracht verplichtingen opnieuw worden ingevoerd die niet overeenstemmen met aangelegenheden geregeld in het decreet van 8 juli 2011 'houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof', kan die terugwerkende kracht enkel worden aanvaard indien vaststaat dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk zijn nageleefd door de betrokken diensten, instellingen en rechtspersonen en de ontworpen bepaling effectief enkel een regulariserend effect heeft. Het staat aan de steller van het ontwerp om hieromtrent uitsluitsel te bieden in de memorie van toelichting.

Hoofdstuk 5 – Vlaams Fonds voor de Lastendelging

Artikel 19

15. Met artikel 19 van het ontwerp wordt uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien voor de Vlaamse Regering om verbintenissen die door een bepaalde entiteit van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest reeds zijn nagekomen (lees: betaald) toch aan te duiden als een last van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging, die dan door dat Fonds ten laste wordt genomen.

De ontworpen paragraaf 2, 2°, laat evenwel in het ongewisse welke lasten door de Vlaamse Regering zullen kunnen worden aangeduid en welke criteria bij die aanduiding moeten worden gehanteerd. De memorie van toelichting geeft geen antwoord op deze vragen. Deze delegatie dient in het licht van artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' nader te worden omschreven.[13]

---

[12] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 142, b).

[13] Zie reeds adv.RvS 23.734/1 van 30 september 1994 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 1994 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995', *Parl.St.* Vl.R., 1993-94, nr. 605/1, 113-114.

Hoofdstuk 6 – Kas-, schuld- en waarborgbeheer

Afdeling 1 – Rapportering

16. Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Gewestwaarborg voor netbeheerders

17. Er wordt verwezen naar opmerking 1.[14]

Hoofdstuk 7 – Terbeschikkingstelling infrastructuur

Artikel 22

18. Artikel 22, § 1, van het ontwerp strekt ertoe te bepalen dat de Vlaamse Gemeenschap infrastructuur ter beschikking kan stellen aan met name genoemde organisaties. Het gaat om vijf verenigingen zonder winstoogmerk en één stichting, die actief zijn in de culturele sector.

19. Uit de ontworpen bepaling kan niet worden afgeleid, en in de memorie van toelichting wordt niet verduidelijkt, waarom die mogelijkheid tot de genoemde organisaties wordt beperkt.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[15] Voor de verschillende behandeling die uit de ontworpen regeling voortvloeit, dient dan ook een verantwoording in voornoemde zin voorhanden te zijn.

[14] De aandacht wordt er nu reeds op gevestigd dat het verlenen van een gewestwaarborg een vorm van staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU) kan vormen, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie recent nog in een arrest van de Grote Kamer heeft bevestigd (HvJ 19 maart 2013, C-399/10 en C-401/10 P, *Bouygues v. Commissie*, punten 89-114, in het bijzonder punt 107, waar verwezen wordt naar HvJ 1 december 1998, C-200/97, *Ecotrade*, punt 43, en HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV*, punten 39-42). Dat is *a fortiori* het geval indien die waarborg bovendien in afwijking van artikel 8 van het decreet van 7 mei 2004 ‘houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest’ kosteloos kan worden verstrekt, zoals het ontworpen artikel 21, § 2, bepaalt. De ontworpen bepalingen zullen bijgevolg moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie met toepassing van artikel 108, lid 3, van het VWEU.

[15] Zie bv. GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013, B.3.2.

Voor zover het gaat om culturele infrastructuur, dient overigens te worden herinnerd aan artikel 5 van de Cultuurpactwet[16], dat luidt:

> "De overheid mag een infrastructuur slechts permanent ter beschikking stellen van een instelling met een ideologische en filosofische strekking, indien zij in staat is binnen een redelijke termijn ook een gelijkaardig voordeel toe te kennen aan de andere instellingen die het vragen.
>
> De terbeschikkingstelling mag in geen geval langer duren dan de termijn die loopt tot de vernieuwing bij verkiezing van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid die de beslissing neemt.
>
> Indien de overheid slechts over één enkele infrastructuur beschikt, mag zij die alleen bij toerbeurt aan de verschillende ideologische of filosofische strekkingen in gebruik geven."

20. In artikel 22, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse Gemeenschap een "beheersovereenkomst infrastructuur" dient te sluiten met de organisaties waaraan infrastructuur ter beschikking wordt gesteld. Er zal moeten worden verduidelijkt welke elementen in die overeenkomst moeten worden geregeld.

Hoofdstuk 8 – Ontwikkelingssamenwerking

Artikel 27

21. Het ontworpen artikel 18/4, § 1, van het kaderdecreet van 22 juni 2007 'inzake ontwikkelingssamenwerking' strekt tot de oprichting van een fonds voor de ondersteuning van microfinanciering "in het Zuiden" als dienst voor afzonderlijk beheer, onder de benaming "Fonds Microfinanciering". In het ontworpen artikel 18/4, § 2, van het genoemde decreet worden de ontvangsten van dat fonds gepreciseerd en wordt bepaald voor welke uitgaven de middelen ervan kunnen worden aangewend.

Vraag is of het wel gaat om een dienst met afzonderlijk beheer in de zin van artikel 3 van het decreet van 8 juli 2011 'houdende regeling van de begroting, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof', nu niet wordt bepaald bij welk ministerie de dienst wordt opgericht en het bij decreet toewijzen van specifieke ontvangsten aan specifieke uitgaven eerder kenmerkend is voor een begrotingsfonds, al is het wel zo dat in het geval van een begrotingsfonds de variabele kredieten niet kunnen worden gespijsd met een toelage uit de algemene uitgavenbegroting (artikel 12, § 2, van het decreet van 8 juli 2011. Overigens kan een dienst met afzonderlijk beheer, bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid, geen schenkingen en legaten ontvangen, zoals thans in het ontworpen artikel 18/4, § 2, eerste lid, 5°, van het kaderdecreet van 22 juni 2007 wel is bepaald.

De stellers van het ontwerp dienen derhalve het rechtskarakter van het "Fonds Microfinanciering" opnieuw te onderzoeken en in het licht van dat onderzoek de nodige aanpassingen aan te brengen in het ontworpen artikel 18/4 van het kaderdecreet van 22 juni 2007.

[16] Wet van 16 juli 1973 'waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt'.

Artikel 28

22. Luidens het ontworpen artikel 22/1 van het kaderdecreet van 22 juni 2007 zijn de bedragen en de goederen bestemd voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking niet vatbaar voor beslag of overdracht.

Zoals het Grondwettelijk Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld, hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever, voor zover zij dienaangaande niets anders bepalen, aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aangelegenheden die hen zijn overgedragen, onverminderd het beroep dat zij zo nodig kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.[17]

Het Grondwettelijk Hof heeft hieruit bijvoorbeeld afgeleid dat iedere wetgever van oordeel kan zijn aan een schuldvordering die voortvloeit uit bepalingen die hij heeft uitgevaardigd ter regeling van een hem toegekende aangelegenheid, een voorrecht of een hypotheek te moeten verbinden. Evenwel, uit het gegeven dat verschillende wetgevers bevoegd zijn om voorrechten in te stellen, die moeten kunnen worden ingepast in eenzelfde rangorde, volgt dat elke wetgever bij het vaststellen van de rang van het voorrecht dat hij instelt, het belang dat hij door het instellen van het voorrecht beoogt te beschermen, dient af te wegen ten aanzien van de andere belangen die door voorrechten ingesteld door andere wetgevers worden beschermd. Die evenredigheid is in dit bijzonder geval een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever.[18]

Uit die rechtspraak kan worden afgeleid dat het vaststellen van specifieke, met de betrokken aangelegenheid verbonden, regels betreffende het executierecht niet onttrokken is aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten,[19] zodat het niet vatbaar verklaren voor beslag en overdracht van bedragen of goederen bestemd voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking kan worden geacht te kunnen kaderen in de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake ontwikkelingssamenwerking. Het ontworpen artikel 22/1 van het kaderdecreet van 22 juni 2007 kan bovendien worden geacht het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen nu in de federale wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking’ een gelijkaardige bepaling voorkomt (artikel 36) en het artikel derhalve in geen geval een onevenredige weerslag kan hebben op de bevoegdheid van de federale overheid die inzake het executierecht over een algemene bevoegdheid beschikt.

[17] Zie recent nog GwH 28 maart 2013, nr. 48/2013, B.4.2.

[18] GwH 22 oktober 1986, nr. 27, 3.B.B.3.

[19] Ook op andere vlakken heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat de gemeenschappen en de gewesten specifieke privaatrechtelijke regels tot stand kunnen brengen, zie: GwH 1 juli 1993, nr. 51/93, B.1.1 tot B.16; GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.23.1; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.6.1.1. tot B.6.1.5.

Hoofdstuk 9 – Rolrecht Raad voor Vergunningsbetwistingen

Artikelen 31 en 32

23. Bij artikel 31 van het ontwerp wordt artikel 4.8.13 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vervangen, blijkens de memorie van toelichting naar aanleiding van verscheidene beroepen tot nietigverklaring die bij het Grondwettelijk Hof werden ingesteld tegen de laatstgenoemde bepaling. De steller van het ontwerp wenst kennelijk te anticiperen op een mogelijke vernietiging van de huidige bepaling indien het rolrecht door het Hof als een belasting wordt gekwalificeerd, waarvoor de artikelen 170, § 2, eerste lid, en 172 van de Grondwet voorschrijven dat het bedrag en de vrijstellingen van die belasting bij decreet moeten worden bepaald. In het ontworpen artikel 4.8.13 worden in wezen deze elementen hernomen die tot dusver geregeld werden in het besluit van de Vlaamse Regering dat is genomen ter uitvoering van het huidige artikel 4.8.13.[20] Een analoge maatregel komt voor in artikel 32 van het ontwerp, dat artikel 4.8.21, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vervangt, wat betreft het rolrecht dat verschuldigd is door de tussenkomende partij.

Op zich beschouwd bestaat tegen een dergelijke maatregel in de gegeven omstandigheden geen juridisch bezwaar. De Raad van State moet er wel aan herinneren dat de sanctie van de niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift bij niet-tijdige betaling van de rolrechten,[21] gelet op het daarvoor geldende algemeen rechtsbeginsel, niet kan worden toegepast in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling, tenzij uitdrukkelijk of stilzwijgend van dat beginsel wordt afgeweken,[22] wat in het voorliggende geval, bij gebrek aan enige toelichting in die zin, evenwel niet de bedoeling lijkt te zijn.[23]

Hoofdstuk 10 – Bodembeschermingsfonds

Artikel 33

24. Luidens artikel 18, 8°, van het decreet van 19 december 2003 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004’ wordt het Bodembeschermingsfonds OVAM (hierna: het Fonds) gespijsd door “alle dotaties, overdrachten, heffingen, vergoedingen en andere middelen die ingevolge wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen toekomen of worden toegewezen aan het Fonds”.

[20] Namelijk in de artikelen 55 en 56 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 ‘houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen’.

[21] Zie de ontworpen artikelen 4.8.13, § 5, tweede lid, en 4.8.21, § 2/4, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

[22] GwH 24 april 2008, nr. 72/2008, B.10.4.

[23] Zie in die zin reeds adv.RvS 48.824/1/3/VR van 19 en 26 oktober 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 december 2010 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 778/1, 160-161, alsook adv.RvS 51.130/1/AV van 19 april en 22 mei 2012 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1509/2, 11-12.

Artikel 33 van het ontwerp strekt ertoe het voornoemde artikel aan te vullen met een bepaling naar luid waarvan de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om bij “reglementaire bepalingen” de in dit artikel 18, 8°, bedoelde middelen toe te wijzen aan het Fonds.

Het verdient aanbeveling deze ontworpen bepaling in te voegen als een nieuw tweede lid van artikel 18 van het decreet van 19 december 2003 en deze te herschrijven als volgt:

“De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de in het eerste lid, 8°, bedoelde middelen toe te wijzen aan het Fonds en de voorwaarden te bepalen waaronder die toewijzing kan gebeuren.”

Hoofdstuk 11 – Bodemsanering en bodembescherming

25. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 12 – Grinddecreet

26. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 13 – Vlaams Stedenfonds

27. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 14 – Vlaams Provinciefonds

28. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 16 – Winwinlening

29. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 17 – Slotbepalingen

Artikel 42

30. Overeenkomstig artikel 42 van het ontwerp hebben de artikelen 8 tot 10 uitwerking met ingang van 1 januari 2013. Hierdoor wordt terugwerkende kracht verleend aan de laatstgenoemde bepalingen, waarbij de werkingsuitkeringen van de universiteiten, de hogescholen en de Hogere Zeevaartschool worden verminderd.

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 de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht; de terugwerkende kracht van wetten of decreten kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

De memorie van toelichting bevat geen verantwoording voor deze terugwerkende kracht. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

> "De enveloppes van het hoger onderwijs worden per kalenderjaar toegekend en niet per academiejaar. Om onzekerheid te vermijden wordt de ingangsdatum gezet vanaf 1 januari 2013 en niet bv. het volgende academiejaar omdat men er anders verkeerdelijk zou kunnen vanuit gaan dat de besparing enkel effect zou kunnen hebben op het volgende academiejaar. We zullen dit verder opnemen in de toelichting."

Hiermee wordt enkel gepreciseerd dat de ontworpen bepalingen wel degelijk uitwerking zullen hebben met ingang van 1 januari 2013 en niet in werking zullen treden op 1 september 2013. Er zal alsnog een verantwoording moeten worden verstrekt voor de terugwerkende kracht die aan de artikelen 8 tot 10 wordt verleend, in het licht van de zo-even aangehaalde beginselen.

DE GRIFFIER — DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES — Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER — DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS — Jo BAERT