



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.739/1/3
van 24 oktober 2014

over

amendementen op het voorontwerp van decreet 'houdende
bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015'

Op 17 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op het voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’.

De amendementen nrs. X tot X+7 zijn door de eerste kamer onderzocht op 21 en 23 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Brecht STEEN, auditeur.

De amendementen nrs. X+8 en X+9 zijn door de derde kamer onderzocht op 21 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2014.

*

Amendementen nrs. X tot X+7

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 17 oktober 2014 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor de financiën en de begrotingen te gelasten over de voorliggende amendementen het advies in te winnen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR). Dat advies blijkt nog niet te zijn gegeven.

Indien de tekst van de aan de Raad van State voorgelegde amendementen ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste 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 voor advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

2. Voor zover met de amendementen ongewijzigde bepalingen worden overgenomen uit het voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 13 oktober 2014 advies 56.703/1/3 heeft gegeven, wordt, wat die ongewijzigde bepalingen betreft, verwezen naar dat advies.

Amendement nr. X (Studiegelden)

1. Het amendement op hoofdstuk 2 van het voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’ voegt een afdeling 27 toe, die de regeling in de Codex Hoger Onderwijs inzake de studiegelden in het hoger onderwijs wijzigt.

Het amendement houdt in dat het vast gedeelte van het studiegeld, dat op dit ogenblik gelijk is voor alle studenten die inschrijven onder diploma- of creditcontract, wordt verhoogd, zij het dat het bedrag van die verhoging afhankelijk is van het feit of de student, een beurstariefstudent, een bijna-beursstudent of een niet-beursstudent is. Het variabel gedeelte van het studiegeld wordt verhoogd voor de niet-beursstudenten en verminderd voor de bijna-beursstudenten en de beurstariefstudenten. De bedragen voor de studenten onder examencontract worden verhoogd. Ten slotte worden ook de bedragen van het studiegeld voor de doctoraatsstudenten verhoogd. Daarnaast wordt de inkomensgrens om als bijna-beursstudent te worden gekwalificeerd, opgetrokken.

2. In het advies van de Inspectie van Financiën, dat op 17 oktober 2014 werd gevraagd en op dezelfde dag werd verleend, wordt opgemerkt dat “navraag [werd] gedaan omtrent de simulaties die normaliter bij dergelijke oefeningen (zijnde de voorgestelde verhogingen van de studiegelden) worden gemaakt waarbij de budgettaire impact wordt nagegaan van een resem variaties van de relevante parameters”. De inspectie van financiën moet evenwel vaststellen dat “bij afwezigheid van een globaal financieel plaatje [...] een aftoetsing van de voorstellen moeilijk [is]”.

Op het ogenblik van het onderzoek door de Raad van State, afdeling Wetgeving, was nog geen advies uitgebracht door de Vlaamse Onderwijsraad over de voorgestelde amendementen.

Hoewel de Raad van State kan aannemen dat de amendementen een nauwe, zij het onrechtstreekse, band vertonen met de begroting 2015, merkt hij op dat de voorgestelde regelingen slechts in werking zullen treden op 1 september 2015.

Onverminderd de hierna volgende bemerkingen inzake de noodzakelijke verantwoording van de voorgestelde maatregelen, moet worden vastgesteld dat de regering in beginsel over voldoende tijd zou kunnen beschikken om de bevoegde adviesorganen de mogelijkheid te geven een ernstig onderzoek van de voorgestelde bepalingen te verrichten, en om het Vlaams Parlement aldus in staat te stellen een weloverwogen beslissing te nemen met betrekking tot de voorgestelde aanpassingen van het studiegeld in het Hoger Onderwijs.

Los van de hierna volgende opmerkingen in het licht van de grondwettelijke en internationaalrechtelijke beginselen, moet de afdeling Wetgeving immers vaststellen dat de vermelding in de verantwoording dat “de huidige budgetcontext [...] ertoe heeft geleid om deze verhouding tussen de publieke en private bijdrage te herbekijken”, moeilijk kan worden beschouwd als een verantwoording die een inzicht verschaft in de wijze waarop de voorgestelde bedragen tot stand zijn gekomen.

3.1. Het opleggen van een studiegeld, te betalen door de student voor de deelname aan het onderwijs of de examens in het hoger onderwijs, alsook, a fortiori, het verhogen van dergelijk studiegeld, moet beoordeeld worden in het licht van artikel 13 van het Internationaal Verdrag betreffende de economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).

3.2. Uit de gecombineerde lezing van de artikelen 2.1 en 13.2, c), IVESCR blijkt dat de gelijke toegang tot het hoger onderwijs “voor een ieder op basis van bekwaamheid” geleidelijk moet worden ingevoerd, in het bijzonder door de invoering van kosteloos onderwijs, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de specifieke toestand van de overheidsfinanciën eigen aan elke Verdragsluitende Staat.¹

Artikel 13.2, *littera c*), IVESCR doet op zichzelf geen recht op kosteloze toegang ontstaan tot het hoger onderwijs. Wel verzet die bepaling zich ertegen dat België en de gemeenschappen, na de inwerkingtreding van het Verdrag ten aanzien van België, maatregelen zouden nemen die ingaan tegen de doelstelling van de kosteloosheid, die geleidelijk moet worden ingevoerd wat het hoger onderwijs betreft.

Het Grondwettelijk Hof heeft deze standstill-verplichting als volgt verduidelijkt: “De standstill-verplichting, die voortvloeit uit het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten [...], houdt niet in dat [de inschrijvings]gelden na 1983 niet kunnen worden verhoogd, met name, enerzijds, op grond van een redelijke beoordeling van de evolutie van de kosten van levensonderhoud, van die van het nationaal product en van de stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner, ten opzichte van de tijd waarin ze zijn vastgesteld, en, anderzijds, op grond van motieven van algemeen belang vermeld in onder meer artikel 2.1 van het Verdrag, waaronder in het bijzonder de ter beschikking staande financiële middelen.”²

¹ GwH 18 april 2013, nr. 53/2013, B.4.2.

² GwH 21 februari 2007, nr. 28/2007, B.4.11.

De standstill-werking van sociaal-economische grondrechten verbiedt de wetgever enkel het beschermingsniveau van een te waarborgen grondrecht in aanzienlijke mate te verminderen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

3.3. Ten aanzien van de ontworpen bepalingen moet bijgevolg worden nagegaan of de verhoging van het studiegeld “niet als een ernstige en aanzienlijke hinderpaal voor de toegang tot het desbetreffende onderwijs” kan worden beschouwd³ die het doel van de geleidelijke invoering van de kosteloosheid aantast.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het Hof voor de beoordeling van de eventuele achteruitgang in de kosteloosheid van het onderwijs een nieuwe regeling vergelijkt met de op het ogenblik van de inwerkingtreding van het IVESCR ten aanzien van België (zijnde 21 juli 1983) bestaande mate van kosteloosheid van het onderwijs.⁴

3.4. Gelet op het hanteren van dit referentiepunt door het Grondwettelijk Hof zal de decreetgever bijgevolg moeten nagaan of de nieuwe studiegelden geen aanzienlijke achteruitgang vormen in vergelijking met de financiële toegangsdrempels die golden op 21 juli 1983.

De decreetgever dient deze verhoging dan ook te verantwoorden enerzijds, op grond van een redelijke beoordeling van de evolutie van de kosten van levensonderhoud, van die van het nationaal product en van de stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner, of anderzijds, op grond van motieven van algemeen belang vermeld in onder meer artikel 2.1 IVESCR, waaronder in het bijzonder de ter beschikking staande financiële middelen.

Indien blijkt dat de verhoging de stijging op grond van een redelijke beoordeling van de evolutie van de kosten van levensonderhoud, van de evolutie van het nationaal product en van de stijging van het gemiddelde inkomen te buiten gaat, zal de decreetgever moeten aantonen welke motieven van algemeen belang deze bijkomende verhoging kunnen verantwoorden.

Bij de beoordeling of zo’n bijkomende verhoging van de studiegelden verantwoord is, zal ook de proportionaliteit van de maatregel in ogenschouw moeten worden genomen. In dit verband zal rekening gehouden moeten worden met de maatregelen die gepaard gaan met de verhoging, waarbij de bestaande afwijkingen ten gunste van beurstariefstudenten en bijna-beurstudenten worden behouden of worden uitgebreid.⁵

Niet enkel omwille van het vereiste van een behoorlijke wetgeving, maar ook om in overeenstemming te zijn met de internationaalrechtelijke beginselen inzake de toegang tot het hoger onderwijs, moeten de stellers van het ontwerp, en de decreetgever, kunnen aantonen dat de voorgestelde verhogingen beperkt blijven tot een zogenaamde “welvaartsaanpassing” of, indien dit niet het geval is, welke redenen van algemeen belang, zoals de concreet ter beschikking staande financiële middelen, ten grondslag liggen aan de verhoging.

³ GwH, 19 mei 1994, nr. 40/94, B.2.7., GwH, 17 juli 2008, nr. 105/2008, B.8.5.

⁴ Bijvoorbeeld GwH, 18 april 2013, nr. 53/2013, B.4.2.

⁵ Vgl. GwH 21 februari 2007, nr. 28/2007, B.4.12, en GwH, 17 juli 2008, nr. 105/2008, B.8.5.

4. De nieuw ontworpen regeling dient eveneens beoordeeld te worden in het licht van artikel 24, § 4, van de Grondwet, dat onder meer inhoudt dat alle studenten gelijk moeten worden behandeld, tenzij voor die verschillende behandeling een redelijke verantwoording bestaat.

4.1. Het amendement voert een verschillende behandeling in tussen studenten, afhankelijk van het aantal studiepunten waarvoor zij zich inschrijven. Studenten die “deeltijds” studeren, betalen verhoudingsgewijs een hoger studiegeld.

Volgens de gemachtigde kadert de verhoging van het vast gedeelte van het studiegeld “in het tegengaan van de ongewenste effecten van de flexibilisering (namelijk dat studenten gemiddeld steeds minder studiepunten opnemen)” en is de verhoging van het vast gedeelte van het studiegeld een “stimulans voor het opnemen van voldoende studiepunten” omdat wordt vastgesteld dat “het gemiddeld aantal opgenomen studiepunten per jaar daalt sinds de flexibilisering (in 2005-2006 nog 56 studiepunten, nu minder dan 50) [en d]it leidt tot een verlenging van de studieduur.”

Aldus steunt het onderscheid op een objectief criterium (het aantal opgenomen studiepunten) en ligt aan de verschillende behandeling een wettige doelstelling ten grondslag. Het verschil lijkt bovendien niet van die aard dat het hoger bedrag per studiepunt kennelijk onevenredig is. Het verdient evenwel sterk aanbeveling dat de stellers van het ontwerp een meer omstandige verantwoording in de toelichting bij het amendement opnemen.

4.2. De nieuw ontworpen regeling behoudt het onderscheid tussen beurstarifestudenten, bijna-beursstudenten en niet-beursstudenten, en versterkt de gevolgen van de indeling in een van deze drie categorieën op het vlak van het te betalen studiegeld.

Het onderscheid steunt ook hier op een objectief criterium (zijnde het inkomen) en streeft een wettige doelstelling na. Het amendement en de bijbehorende verantwoording (in het bijzonder wat betreft de wijziging van artikel I.3, punt 16° van de Codex Hoger Onderwijs) laten evenwel niet toe te beoordelen of de nieuwe inkomenscategorieën pertinent en niet kennelijk onevenredig zijn. Ook hier is het noodzakelijk dat verantwoord wordt op basis van welke berekeningen de decreetgever tot de nieuwe inkomensgrenzen komt.

Amendementen nrs. X (Centra voor leerlingenbegeleiding) en X+1

Bij deze amendementen zijn geen opmerkingen te maken

Amendement nr. X+2

In vergelijking met het oorspronkelijke ontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’ hebben de ontworpen wijzigingen van artikel 110 van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ niet enkel tot gevolg dat de centra voor volwassenenonderwijs meer zullen moeten afstaan aan het ‘Fonds Inschrijvingsgelden voor Volwassenenonderwijs’ maar ook dat sommige van de centra minder zullen terugkrijgen van dit Fonds dan wat de huidige regeling voor het lopende schooljaar in het

vooruitzicht stelt (0,75 euro per lesuursist in plaats van 0,80 euro). Het gevolg is dat de werkingstoelage van de betrokken centra voor het lopende schooljaar 2014-15 minder hoog zal zijn dan zij op grond van de vigerende regelgeving mogen verwachten. De vraag rijst of hiermee het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, die onder meer inhouden dat het de decreetgever verboden is om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien,⁶ niet in het gedrang worden gebracht doordat de centra voor volwassenenonderwijs voor hun begroting reeds rekening hebben gehouden met de middelen die hen in het vooruitzicht werden gesteld voor het schooljaar 2014-15. De Raad van State, afdeling Wetgeving dient dan ook een voorbehoud te formuleren.

Amendement nr. X+3

Het geamendeerde artikel 32 van het ontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’ machtigt uitdrukkelijk⁷ de Vlaamse Regering om te bepalen in welk begrotingsjaar de hogescholen een bijkomende werkingstoelage krijgen.

Weliswaar bevat het ontworpen artikel III.55, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs inhoudelijk de essentiële elementen van de regeling. Het wordt evenwel aan de Vlaamse Regering overgelaten om te bepalen of en wanneer die regeling concreet uitwerking zal krijgen.

Om te vermijden dat deze delegatie aan de Vlaamse Regering op gespannen voet staat met het beginsel, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, volgens hetwelk de regering de decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, dient een uiterste datum te worden bepaald waarop deze regeling in werking treedt indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding vast te stellen. Dit geldt des te meer in op grond van artikel 24, § 5 aan het decreet voorbehouden aangelegenheden, nu aangenomen kan worden dat de temporele toepassingsvoorwaarden van een regeling beschouwd kunnen worden als een essentieel element van die regeling. De decreetgever moet bijgevolg zelf bepalen in welk begrotingsjaar de hogescholen ten laatste de bijkomende werkingsmiddelen zullen ontvangen.

Amendementen nrs. X+4 en X+5 (Nascholing)

Bij deze amendementen zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. X+5 (Consortia Volwassenenonderwijs)

1.1. De door het amendement ontworpen artikelen 68, 71 en 73, 1° van het ontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’ heffen bepalingen op

⁶ Zie bijv. GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.2.3.

⁷ In de oorspronkelijke bepaling was dat niet het geval. Het begrotingsjaar werd weliswaar niet nader bepaald, maar het werd niet aan de Vlaamse Regering opgedragen zulks te bepalen.

van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’, die in andere bepalingen van het amendement worden gewijzigd of slechts gedeeltelijk worden opgeheven. Bovendien wordt bijvoorbeeld in het bij artikel 72 van het ontwerp vervangen artikel 77 van het decreet van 15 juni 2007 verwezen naar een bepaling die door het geamendeerde ontwerp wordt opgeheven.

Uit de toelichting bij het amendement blijkt evenwel dat het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering “de consortia op een later vast te stellen datum [zal] opheffen”. Die bedoeling blijkt evenwel niet uit die bepalingen, noch uit de inwerkingtredingsbepalingen. Omwille van de rechtszekerheid zal artikel 146 van het oorspronkelijke ontwerp derhalve nog moeten worden aangevuld met een bepaling waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om sommige opheffingsbepalingen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen in werking te stellen.

1.2. Verschillende bepalingen van de ontworpen afdeling 17 van hoofdstuk 2 heffen in bepalingen van het decreet van 15 juni 2007 verwijzingen naar de consortia volwassenenonderwijs op. Aangezien het klaarblijkelijk de bedoeling is dat de consortia daadwerkelijk zullen worden opgeheven op een later door de Vlaamse Regering te bepalen tijdstip, bestaat het risico dat die verwijzingen al worden opgeheven voordat de consortia ophouden te bestaan. De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan na te gaan of de inwerkingtreding van deze bepalingen niet moet worden gekoppeld aan de inwerkingtreding van de artikelen 67 tot 74 van het ontwerp.

1.3. Volgens de toelichting heeft het bij artikel 65 van het geamendeerde ontwerp ingevoegde artikel 72octies van het decreet van 15 juni 2007 tot gevolg dat “de Vlaamse Regering wordt [...] gemachtigd om in de toekomst deze opdracht m.b.t. het onderwijs aan gedetineerden toe te vertrouwen aan een andere organisatie of organisaties”. Dit blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontwerp. De bestemming van de subsidie wordt inderdaad niet bepaald in het ontworpen artikel 72octies, § 1, van het decreet van 15 juni 2007, maar dat betekent nog niet dat de Vlaamse Regering die opdracht zonder meer zou kunnen toevertrouwen aan gelijk welke organisatie. Aangezien de ontworpen regeling de subsidiëring van het onderwijs betreft, is het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet van toepassing. Zodra de artikelen 75 en 77 van het decreet van 15 juni 2007 worden opgeheven, zal de decreetgever zelf dienen te bepalen welke organisatie de vermelde opdracht zal overnemen, of minstens door welke criteria de Vlaamse Regering zich bij de keuze van die organisatie zal moeten laten leiden.

Amendementen nrs. X+6 en X+7

Bij deze amendementen zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. X+8

1. Het om advies voorgelegde amendement strekt tot de vervanging van titel XIV (“Heffing op de exploitatie van een distributienet of het plaatselijk vervoernet van elektriciteit in het Vlaamse Gewest”) van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen

betreffende het energiebeleid' (hierna: Energiedecreet), die nog niet in werking was gesteld. De nieuwe bepalingen voorzien vanaf 1 januari 2015 in een heffing ten laste van de eindafnemers, ten bedrage van 15 eurocent per maand en per afnamepunt (niet "afnamepunten", zoals ten onrechte in het ontworpen artikel 14.1.2 staat te lezen) waarmee de eindafnemer aangesloten is op het elektriciteitsdistributienet, op het plaatselijk vervoernet van elektriciteit of op een gesloten distributienet van elektriciteit (zie artikel 123 – ontworpen artikelen 14.1.1 en 14.1.2 van het Energiedecreet). De belasting zal voor rekening van het Vlaamse Gewest worden geïnd door de leveranciers van elektriciteit (ontworpen artikel 14.2.3) en de opbrengst ervan dient voor de financiering van het Energiefonds (ontworpen artikel 14.2.1), waarvan de middelen voortaan ook zullen kunnen worden aangewend voor de financiering van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) (zie artikel 122, dat ertoe strekt artikel 3.2.1, § 3, van het Energiedecreet in die zin aan te passen).

2.1. Krachtens artikel 15, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 'houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak' is het voorafgaande advies van de Inspectie van Financiën verplicht voor ieder voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd. Bij dit aan de Vlaamse Regering voorgelegde amendement was het advies gevoegd dat de Inspectie van Financiën op 29 september 2014 verleende bij het oorspronkelijke voorontwerp van decreet. Daarin werd echter uitgegaan van een totaal andere regeling, namelijk van heffingen op de exploitatie van een elektriciteits- of aardgasdistributienet of van een plaatselijk vervoernet van elektriciteit. Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt echter niet dat de Inspectie van Financiën om advies is verzocht over het thans voorliggende amendement. De procedure is derhalve niet correct gevolgd.

2.2. Het amendement blijkt ook niet te zijn voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Aangezien op grond van artikel 11, § 2, eerste lid, 1°, van het decreet 7 mei 2004 'inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen' de Vlaamse Regering verplicht is de SERV te verzoeken om sociaal-economisch overleg te plegen over alle voorontwerpen van decreet die een sociaal-economische dimensie hebben, en het om advies voorgelegde amendement een dergelijke dimensie heeft, zal dat vormvereiste alsnog dienen te worden vervuld.

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

3. Als belasting valt de bedoelde heffing onder de toepassing van artikel 170, § 2, van de Grondwet. Op grond van die bepaling zijn de gewesten bevoegd om gewestelijke belastingen te heffen, maar de federale wetgever kan daarop uitzonderingen bepalen. Met toepassing van die bepaling heeft de federale wetgever onder meer alle materies die al het

voorwerp uitmaken van een federale belasting van de fiscale bevoegdheid van de gewesten uitgesloten,⁸ zodat de gewesten slechts een belasting kunnen heffen op “maagdelijke materies”.⁹

In dat verband kan worden gewezen op de federale bijdrage die krachtens artikel 21*bis* van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ wordt geheven ter financiering van sommige openbaredienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en de controle op de elektriciteitsmarkt. Het gaat daarbij om een heffing verschuldigd door de op het Belgische grondgebied gevestigde eindafnemers op elke kilowattuur (kWh) die ze voor eigen gebruik van het net afnemen, en die voor rekening van de federale overheid wordt geïnd door de netbeheerders.

De voorliggende regeling betreft eveneens een belasting van de eindafnemers met het oog op de financiering van sommige kosten verbonden aan de regulering en de controle op de elektriciteitsmarkt. Niettemin moet worden vastgesteld dat de belasting verschilt van de federale bijdrage, doordat de nieuwe heffing niet afhangt van de hoeveelheid afgenomen elektriciteit, maar een maandelijkse bijdrage is per afnamepunt.

De federale bijdrage is dus niet van die aard dat ze het Vlaamse Gewest de bevoegdheid ontnemt om een heffing als bepaald in het amendement op te leggen.

4.1. De heffing is niet verschuldigd voor eindafnemers met een afnamepunt op een directe lijn. De gemachtigde verantwoordt die vrijstelling als volgt:

“Een directe lijn is een elektriciteitslijn met een nominale spanning die gelijk is aan of minder is dan 70 kilovolt, die een productie-installatie met een afnemer verbindt (art. 1.1.3, 26° Energiedecreet). Dergelijke lijnen maken geen deel uit van een distributienet. Aangezien conform artikel 4.5.1 van het Energiedecreet de aanleg van directe lijnen op de eigen site om elektriciteit te leveren, principieel toegelaten is, en er hiervoor geen melding moet geschieden, is er ook geen zicht op de afnamepunten en wie de houder ervan is. Enkel wanneer de lijn de grenzen van de eigen site overschrijdt, is een voorafgaande toelating van de VREG nodig. Er is bij een directe lijn evenmin een ‘leverancier’ in de zin van het Energiedecreet.”

4.2. Ook eindafnemers op een niet-toegelaten, maar gedoogd privé-distributienet¹⁰ lijken niet onderworpen te zijn aan de heffing. Daarvoor zal, gelet op het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, eveneens een afdoende verantwoording gegeven moeten kunnen worden.

⁸ Artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 ‘betreffende de in artikel 110, § 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid’.

⁹ GwH 21 januari 1998, nr. 4/1998, B.5.4, GwH 5 juli 2000, nr. 86/2000, B11.6, GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.8.6, GwH 19 september 2007, nr. 119/2007, B.4.5, GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, B.4.5, en GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.57.3, telkens met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat, 1988-89, nr. 562-2, 160.

¹⁰ Zie artikel 15.3.5/2, 2°, van het Energiedecreet.

Amendement nr. X+9

1. In zoverre de aanpassingen aan artikel 140 van het voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’ het gevolg zijn van advies 56.703/1/3 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 13 oktober 2014 heeft gegeven over dat voorontwerp, wordt naar dit advies verwezen.

2. Met betrekking tot het ontworpen artikel 140 – en derhalve ook met betrekking tot de wijzigingen die niet voortvloeien uit advies 56.703/1/3 – is het advies vereist van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid op grond van artikel 4, § 2, 1°, van het decreet van 7 december 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers’.

Volgens de beslissing van de Vlaamse Regering van 17 oktober 2014 zal de genoemde adviesraad om advies over het amendement worden gevraagd. Indien dat advies nog aanleiding geeft tot wijzigingen aan het ontworpen artikel 140, dienen die wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

3. Het ontworpen artikel 140, § 4, tweede lid, dat in vergelijking met ontwerp 56.703/1/3 een nieuwe bepaling is, strekt tot verduidelijking van het toepassingsgebied van het niet doorvoeren van de indexaanpassing in de sector van de gezinsbijslagen.

Nu de gemeenschappen bevoegd zijn inzake de koppeling van de gezinsbijslagen aan de index,¹¹ moeten zij in beginsel ook bevoegd worden geacht om het toepassingsgebied van de ter zake aan te nemen regeling te omschrijven. Bij het bepalen van dat toepassingsgebied wordt in de ontworpen regeling evenwel ook verwezen naar “de volgorde van de aanknopingsfactoren bepaald in artikel 2 van het protocol van 15 mei 2014 betreffende het administratief beheer en de betaling van gezinsbijslag door de instellingen die daarvoor zullen instaan, dat zich als bijlage bij dit decreet bevindt.”

Vraag is of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om deze verwijzing op te nemen. Krachtens artikel 94, § 1bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kunnen de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen wijzigingen aan “de essentiële elementen van [het] administratief beheer [van de gezinsbijslagen] en van [de] uitbetaling [ervan] of aan de regels ten gronde die een significante impact hebben op het administratief beheer of de uitbetaling” in werking laten treden tot zolang de huidige instellingen die belast zijn met dat beheer en die uitbetaling tijdens de in de genoemde bepaling bedoelde overgangperiode belast blijven met hun taken. Tijdens de overgangperiode kunnen de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie krachtens artikel 94, § 1bis, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wel gezamenlijk wijzigingen aanbrengen aan “de essentiële elementen van de modaliteiten van het administratief beheer en van [de] uitbetaling of aan de regels ten gronde die

¹¹ Zie advies 56.703/1/3, opmerking 4 bij het toenmalige artikel 141.

een significante impact hebben op het administratief beheer of de betaling van de gezinsbijslagen” door middel van het sluiten van een samenwerkingsakkoord.

Het vaststellen van de genoemde “aanknopingsfactoren” dient te worden beschouwd als deel uitmakend van de regeling ten gronde inzake gezinsbijslagen. Het is immers op grond van die factoren dat het territoriale toepassingsgebied van de onderscheiden regelingen inzake gezinsbijslag zal worden bepaald, waardoor meteen ook de hoegrootheid van de financiële verplichtingen van elk van de betrokken deelgebieden zal worden bepaald. Omwille van die kenmerken moet ook worden aangenomen dat het bepalen van de “aanknopingsfactoren” een “significante impact” heeft op het administratief beheer of de betaling van de gezinsbijslagen, zodat een regeling daaromtrent op grond van artikel 94, § 1*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tijdens de overgangsperiode enkel tot stand kan komen door het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen¹² en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Aangezien het gaat om een materie die door de betrokken wetgevers dient te worden geregeld en de regeling ter zake de betrokken entiteiten bovendien kan bezwaren, dient zulk een samenwerkingsakkoord door die wetgevers te worden goedgekeurd opdat het gevolg zou kunnen hebben.

Het protocol van 15 mei 2014 ‘betreffende het administratief beheer en de betaling van gezinsbijslag door de instellingen die daarvoor zullen instaan’, kan bezwaarlijk als zulk een samenwerkingsakkoord worden beschouwd: het is niet door de bevoegde wetgevers goedgekeurd en bovendien kunnen noch de federale Staat, noch het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest¹³ partij¹⁴ zijn bij het in artikel 94*bis*, § 1*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde samenwerkingsakkoord.

De verwijzing naar dat protocol in het ontworpen artikel 140, § 2, tweede lid, kan dan ook niet worden beschouwd als een louter declaratieve verwijzing naar het in artikel 94*bis*, § 1*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde samenwerkingsakkoord, maar wel als een zich toe-eigenen door de decreetgever van de inhoud van artikel 2 van dat protocol, dat omwille van de ontstentenis van goedkeuring door de bevoegde wetgevers, geen gevolg kan hebben en bovendien mede door onbevoegde of niet langer bevoegde overheden is gesloten. Het gaat derhalve om een eenzijdig normatief optreden van de Vlaamse Gemeenschap, wat strijdt met artikel 94*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Krachtens die bepaling komt het bepalen van de aanknopingsfactoren tijdens de overgangsperiode immers

¹² Wat betreft de Franse Gemeenschap wordt de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen uitgeoefend door het Waalse Gewest (zie voetnoot 4), zodat dit gewest zal optreden in de plaats van de Franse Gemeenschap.

¹³ De vermelding van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in de aanhef van het protocol en van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bij de ondertekening vormt evenwel mogelijks een verschrijving nu in het dispositief van het samenwerkingsakkoord wel gewag wordt gemaakt van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

¹⁴ Ten gevolge van het bijzonder decreet van 3 april 2014 van de Franse Gemeenschap ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française’ en van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 met hetzelfde opschrift wordt de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen wat de Franse Gemeenschap betreft uitgeoefend door het Waalse Gewest. In die decreten wordt ook gewag gemaakt van de Franse Gemeenschapscommissie, die ter zake ook een decreet heeft aangenomen waarin gewag wordt gemaakt van de gezinsbijslagen (decreet van 4 april 2014 met hetzelfde opschrift), maar de Franse Gemeenschapscommissie ontbeert hieromtrent elke bevoegdheid nu de bevoegdheid inzake gezinsbijslagen te Brussel-Hoofdstad uitsluitend kan worden uitgeoefend door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 63, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking van de Brusselse instellingen’).

toe aan de door middel van een samenwerkingsakkoord gezamenlijk optredende bevoegde overheden inzake gezinsbijslagen.

Conclusie is derhalve dat de verwijzing, in het ontworpen artikel 140, § 4, tweede lid, naar artikel 2 van het protocol van 15 mei 2014 dient te vervallen. De territoriale aanknopingsfactoren dienen te worden geregeld in een – door de bevoegde wetgevers goed te keuren – samenwerkingsakkoord als bedoeld bij artikel 94, § 1*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT