



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.709/3
van 17 februari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap ‘zur Abänderung des Ministeriellen Erlasses vom
12. August 2005 zur Festlegung von Sonderbestimmungen in
Sachen Preise für den Sektor der Aufnahmeeinrichtungen für
Betagte’

Op 18 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 februari 2016 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Ministeriellen Erlasses vom 12. August 2005 zur Festlegung von Sonderbestimmungen in Sachen Preise für den Sektor der Aufnahmeeinrichtungen für Betagte’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de procedure van indiening en behandeling van de aanvraag tot verhoging van de prijzen of de marges door de instellingen voor ouderenopvang in de Duitstalige Gemeenschap, in het licht van de bevoegdheidsoverdracht die op het vlak van het prijsbeleid is doorgevoerd bij de Zesde Staatshervorming. Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht in het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 ‘houdende bijzondere bepalingen inzake prijzen voor de sector van de instellingen voor bejaardenopvang’, dat destijds werd uitgevaardigd door de federale minister bevoegd voor economie.

De voornaamste ontworpen wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

- de term “Betagte” wordt vervangen door de term “Senioren” (artikelen 1 en 3 van het ontwerp);
- enkele definities worden aangepast of ingevoerd (artikel 2);
- de bevoegdheden of de taken van de Prijzendienst of van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie inzake prijsverhogingsaangiften, worden voortaan toegewezen aan het departement van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap dat het ouderenbeleid onder zijn bevoegdheid heeft (hierna: het departement) (artikel 4, artikel 7, 3° – ontworpen artikel 4, § 2, artikel 8, 1°, artikel 9, 1° en 3°, en artikel 11);
- er worden twee beslissingsmomenten per jaar over prijsverhogingen ingevoerd (artikel 5 – ontworpen artikel 3.1);
- de termijn en de vorm waarbinnen de ontvangst van de aanvraag tot prijsverhoging wordt bevestigd (artikel 5 – ontworpen artikel 3.1, derde lid) en de termijn waarbinnen de beslissing van de minister aan de aanvrager dient te worden medegedeeld (artikel 7 – ontworpen artikel 4, § 1, eerste lid), wordt gewijzigd;
- er wordt voorzien in de mogelijkheid voor de minister van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap die het ouderenbeleid onder zijn bevoegdheid heeft (hierna: de minister) om advies te vragen van het departement of van externe deskundigen (artikel 6 – ontworpen artikel 3.2);
- de mogelijkheid wordt ingevoerd om de beslissing van de minister voorwaardelijk te maken of in tijd te spreiden (artikel 7 – ontworpen artikel 4, § 1, tweede lid);

- er wordt een nieuwe regeling ingevoerd betreffende het tijdstip waarop de instelling voor ouderenzorg de prijsverhoging kan doorvoeren (artikel 7, 3° en 4° – ontworpen artikel 4, §§ 2 en 3);
- de procedure voor een prijsverhoging ten gevolge van de verhoging van het indexcijfer en van het tijdstip waarop een dergelijke verhoging ingaat, wordt gewijzigd (artikel 8, 2° – ontworpen artikel 5, § 2, tweede lid);
- de vormen voor de aangifte van de prijzen voor diensten en producten die als nieuw kunnen worden aanzien, alsmede de termijn waarbinnen de aangifte moet worden ingediend en de invoering van de prijzen kan doorgaan, worden gewijzigd (artikel 9, 1° en 2° – ontworpen artikel 6, § 1, eerste en tweede lid);
- de mogelijkheid wordt ingevoerd om aanvragen en kennisgevingen elektronisch in te dienen (artikel 10 – ontworpen artikel 6.1).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2016 (artikel 12).

BEVOEGDHEID

3. Krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals vervangen bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, is de federale overheid bevoegd voor “het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten behoren”, onder voorbehoud van een hier niet relevante uitzondering.

Reeds voor het aannemen van de bijzondere wet van 6 januari 2014 hebben zowel het Grondwettelijk Hof¹ als de Raad van State, afdeling Wetgeving,² aangenomen dat het toenmalige, meer algemeen geformuleerde federale bevoegdheidsvoorbehoud inzake prijsbeleid beperkend diende te worden geïnterpreteerd en dat dit “voorbehoud van bevoegdheid (...) niet [impliceert] dat de gemeenschappen en de gewesten elke bevoegdheid wordt ontzegd wat betreft de tarieven van de diensten die onder hun bevoegdheid vallen; die tariefregels moeten echter rekening houden met het prijsbeleid dat door de federale overheid wordt gevoerd, en inzonderheid met de regels die door of krachtens de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen zijn vastgesteld.” De wijziging die bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 in het raam van de Zesde Staatshervorming aan artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is aangebracht, ligt in de lijn van de hiervoor

¹ GwH 3 maart 1999, nr. 26/99, B.4.1 en B.5 en GwH 25 januari 2012, nr. 10/2012, B.3.3-B.3.4.

² Zie bijv. adv.RvS 45.217/3 van 4 november 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het ‘Woonzorgdecreet’ van 13 maart 2009 van de Vlaamse Gemeenschap, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1975/1, p. 128-130, opmerking 6.3; adv.RvS 45.609/AG van 3 februari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Parlement van 30 april 2009 ‘relatif à l’hébergement et à l’accueil des personnes âgées’, *Parl.St.* W.Parl. 2008-09, nr. 971/1, p. 44, opmerking III.B.(3).

aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof,³ maar het bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale overheid is erbij verder afgezwakt in die zin dat de gemeenschappen en de gewesten bij het regelen van tarieven of prijzen binnen hun bevoegdheidsdomeinen onder meer niet langer beperkt worden door de wet van 22 januari 1945 of haar uitvoeringsbesluiten. In de memorie van toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014, werd uitdrukkelijk beklemtoond dat:

“[d]e gemeenschappen en de gewesten moeten beschikken over de volledige marge die noodzakelijk is voor het regelen en het controleren van de prijzen in het kader van hun bevoegdheden, bijvoorbeeld wat betreft het afvalbeleid, het waterbeleid, de taxidiensten en diensten voor het verhuur van auto's met bestuurder, de huur van goederen bestemd voor bewoning, handelshuur, pacht en veepacht, en de instellingen voor bejaardenopvang.

Aldus zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om gebruik te maken van instrumenten zoals het vaststellen van sectoriële of individuele maximumprijzen, aanvragen tot verhoging van prijzen of marge en de kennisgevingen van prijzen in het kader van hun eigen materiële bevoegdheden. Het gaat er dus om hun toe te staan deze instrumenten te gebruiken om hen de mogelijkheid te bieden een eigen beleid te voeren binnen het kader van hun materiële bevoegdheden en mits de Europese regels worden nageleefd.

De federale overheid is op dezelfde manier bevoegd om in het kader van haar eigen materiële bevoegdheden gebruik te maken van deze instrumenten. Zo is de federale overheid bijvoorbeeld bevoegd om de prijzen van geneesmiddelen en de olieprijs te bepalen.

De federale overheid zal bevoegd blijven inzake het prijs- en inkomstenbeleid. Ze kan uit hoofde hiervan de instrumenten van het prijsbeleid, zoals de prijsblokkeringen, gebruiken om de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren. In dit verband kunnen de maatregelen die ze treft betrekking hebben op de prijzen van diensten en producten die zowel tot de gewest- of gemeenschapsbevoegdheden behoren als op die tot federale bevoegdheden behoren. Maar deze maatregelen mogen in geen geval tot doel hebben om het gemeenschaps- of gewestbeleid te beïnvloeden, noch tot gevolg hebben dat dit op onevenredige wijze wordt beïnvloed. Het werkelijke doel van de maatregel moet zijn de inflatie tegen te gaan of de mededinging te vrijwaren.”⁴

In de bevoegde commissie van de Senaat voegde de staatssecretaris voor institutionele hervormingen hieraan nog het volgende toe:

“De federale overheid is dus, op basis van het beginsel van de exclusieve verdeling van de bevoegdheden, niet bevoegd om in de aangelegenheden van de gemeenschappen en gewesten op te treden en bijvoorbeeld een individuele maximumprijs op te leggen.

(...)

³ H. SWENNEN, “De economische bevoegdheden: vestiging, prijsbeleid, handelshuur, toerisme en het participatiefonds”, in J. VELAERS en J. VAN PRAET, *e.a.*, (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (525), 560-561.

⁴ Toelichting bij het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 99-100; Verslag MOREAUX en CLAES, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 55. Zie ook *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 24 en *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 106.

Het bepalen van het prijsbeleid wat betreft instellingen voor bejaardenopvang is bijvoorbeeld een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheden van de gemeenschappen. De federale overheid kan bijvoorbeeld in het licht van de bestrijding van de inflatie geen maatregel nemen in deze aangelegenheid, die enkel de vaststelling van de prijs wat betreft instellingen voor bejaardenopvang tot voorwerp heeft.”⁵

Aangezien de Duitstalige Gemeenschap bevoegd is inzake het bejaardenbeleid, met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden (artikel 5, § 1, II, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en voor het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in oudereninstellingen, met inbegrip van de geïsoleerde geriatriediensten (artikel 5, § 1, I, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), volgt uit wat voorafgaat dat zij bevoegd moet worden geacht om een prijsbeleid te voeren ten aanzien van de ouderenvoorzieningen, ongeacht of zij ook zorgverstrekkingen aanbieden, voor zover die maatregelen niet de bedoeling hebben om op algemene wijze de inflatie of de mededinging te beïnvloeden, wat tot de federale bevoegdheid behoort.⁶ Aangezien dat laatste niet het geval lijkt te zijn, is de Duitstalige Gemeenschap bevoegd ten aanzien van de ontworpen regeling.

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2, § 4, van de wet van 22 januari 1945 ‘betreffende de economische reglementering en de prijzen’, meer bepaald in het eerste lid van die bepaling, naar luid waarvan de minister tot wiens bevoegdheid de economische zaken behoren, “alle modaliteiten” (lees: nadere regels) kan uitvaardigen die nodig zijn voor de toepassing en de uitvoering van de artikelen 1 en 2 van die wet, met name voor de prijsverhogingsaangifte.

Aangezien het krachtens artikel 52, § 3, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ de Regering van de Duitstalige Gemeenschap toekomt om “[d]e bevoegdheden toegewezen aan een Minister bij wet” uit te oefenen “telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort”, wordt het te nemen besluit terecht door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap uitgevaardigd, en niet door de minister die bevoegd is voor bijstand aan personen.

4.2. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat artikel 2 van de wet van 22 januari 1945⁷ aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid doordat erin wordt verwezen naar artikel 1 van die wet, dat inmiddels is opgeheven.⁸ Het verdient derhalve aanbeveling om in de

⁵ Verslag (MOREAUX en CLAES) over het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2232/5, 273.

⁶ Zie adv.Rvs 57.332/1/VR van 3 april 2015 over amendementen op het ontwerp van wet ‘tot verbetering van de werkgelegenheid’, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-960/1.

⁷ En meer bepaald de paragrafen 1 en 4 ervan.

⁸ Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 april 2013 ‘houdende invoeging van boek IV ‘Bescherming van de mededinging’ en van boek V ‘De mededinging en de prijsevoluties’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IV en aan boek V en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek IV en aan boek V, in boek I van het Wetboek van economisch recht’ blijkt dat sommige onderdelen

toekomst een meer duidelijke rechtsgrond te creëren en deze te integreren in de bestaande decretale regelingen inzake ouderenzorg.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 2, § 4, eerste lid, van de wet van 22 januari 1945.

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 3

6. De artikelen 1 en 3 van het ontwerp strekken ertoe om in het opschrift en in artikel 2 van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 het woord “Betagte” te vervangen door het woord “Senioren”. Aangezien er van dat ministerieel besluit geen authentieke Duitse versie bestaat, verdient het aanbeveling om niet enkel het genoemde woord te vervangen, maar wel het gehele opschrift en het gehele artikel 2 van dat besluit, zodat die tekstonderdelen volledig in een authentieke versie in het Duits zijn vervat. Voor punctuele wijzigingen van die tekstonderdelen zou immers de vraag kunnen rijzen of die wijzigingen niet in de Nederlandse en de Franse authentieke versie moeten worden aangebracht, veeleer dan in de slechts officiële Duitse vertaling ervan.

Artikelen 5, 6 en 10

7. De bij de artikelen 5, 6 en 10 van het te nemen besluit in te voegen artikelen dienen respectievelijk te worden genummerd als 3/1, 3/2 en 6/1 in plaats van als 3.1, 3.2 en 6.1.⁹

van artikel 2 van de wet van 22 januari 1945 bewust niet werden opgeheven omdat de verdere overdracht van bevoegdheden in het raam van de Zesde Staatshervorming nog niet voltrokken was. Met het oog op latere regelgeving van de deelgebieden werd beoogd die bepalingen te behouden die nodig waren om de continuïteit van de betrokken prijsreglementeringen te verzekeren (zie verslag VANHESTE, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2591/3, 9). Bovendien dient rekening te worden gehouden met artikel 23 van de wet van 3 april 2013, naar luid waarvan de reglementaire bepalingen en de sectorale of individuele beslissingen genomen ter uitvoering van de bepalingen bedoeld in de artikelen 6 tot 9 (in dat laatste artikel wordt verwezen naar artikel 1 van de wet van 22 januari 1945), van toepassing blijven tot zij uitdrukkelijk worden opgeheven.

⁹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, aanbeveling 123.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 8

8. Aangezien het prijsbeleid in de sector van de ouderenzorg tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort,¹⁰ dient in het ontworpen artikel 5, § 2, tweede lid, van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 de verwijzing naar de “gewestelijke bepalingen” te worden geschrapt. Op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap kan immers geen enkel gewest een prijsbeleid ontwikkelen inzake het gezondheids- of bejaardenbeleid. De verwijzing naar “federale bepalingen” heeft bovendien enkel zin en is enkel aanvaardbaar wanneer wordt bedoeld op algemene, voor alle sectoren geldende federale maatregelen in het raam van het algemene prijs- en inkomensbeleid.¹¹

Artikel 10

9. In het ontworpen artikel 6.1 (lees 6/1 – zie opmerking 7) lijkt de elektronische indiening van mededelingen, aanvragen en kennisgevingen slechts als een mogelijkheid (“können”) te worden ingevoerd. Aangezien in verschillende bepalingen van het ministerieel besluit van 12 augustus 2005 de indiening bij aangetekend schrijven wordt opgeheven, lijkt het ontwerp de indiening ook op andere wijzen, bijvoorbeeld schriftelijk per gewone brief, niet uit te sluiten, ook al zal voor deze wijzen van indiening geen vaste datum gelden.

Bovendien betreft het ontworpen artikel 6.1 enkel de aanvrager, zodat voor de mededelingen en dergelijke door de overheid geen bijzondere voorschriften zullen gelden.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan na te gaan of de ontworpen bepalingen geen aanleiding kunnen geven tot rechtsonzekerheid. In voorkomend geval dient het ontworpen artikel 6.1 te worden herwerkt.

Artikel 12

10. Luidens artikel 12 van het ontwerp treedt de nieuwe regeling “in werking op” (lees: “heeft uitwerking met ingang van”) 1 januari 2016. Gelet op het tijdstip waarop het ontwerp om advies aan de Raad van State is voorgelegd, en het tijdstip waarop advies wordt verleend, zal de regeling uitwerking krijgen met terugwerkende kracht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

¹⁰ Zie opmerking 3.

¹¹ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In het aan de Raad van State bezorgde dossier is geen verantwoording te vinden voor het tijdstip waarop de regeling uitwerking krijgt, laat staan voor de terugwerkende kracht.

Voor zover gedurende de periode waarop de retroactiviteit slaat, geen prijsverhogingsaangiften zouden zijn ingediend,¹² is ze doelloos. Wanneer dat wel het geval zou zijn, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen regeling nieuwe procedurele verplichtingen bevat die bezwaarlijk retroactief kunnen worden toegepast en in ieder geval niet kunnen worden geacht te vallen onder één van de zo-even aangehaalde gevallen waarin retroactiviteit toelaatbaar is.¹³ Het te nemen besluit kan derhalve ten vroegste in werking treden op de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹² De gemachtigde verklaarde in dit verband dat zulks tot op heden niet het geval is.

¹³ In dit verband dient te worden opgemerkt dat de door de gemachtigde ingeroepen voorgenomen wijziging, met uitwerking met ingang van 1 januari 2016, van artikel 2, § 4, vierde lid, van de wet van 22 januari 1945 (*Parl.St. Parl.D.Gem.* 2015-2016, nr. 94/1) dat betrekking heeft op het advies van de Commissie tot Regeling van de Prijzen, los staat van het ontworpen besluit, dat rechtsgrond vindt in artikel 2, § 4, eerste lid, van die wet, en derhalve in geen geval kan worden beschouwd als een decretale grondslag voor het verlenen van retroactiviteit aan het te nemen besluit.