

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en achtste kamer, op 11 oktober 1995 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996", heeft op 16 oktober 1995 (eerste kamer) en op 17 oktober 1995 (achtste kamer) het volgend advies gegeven :

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"Het dringend karakter van het advies wordt gemotiveerd doordat normalerwijze nl. zonder de ontbinding van het Vlaamse Parlement en de verkiezingen dit jaar, overeenkomstig artikel 9 van de Gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dit decreet diende ingediend te worden bij het Vlaamse Parlement ten laatste op 30 september 1995. Vermits het Vlaamse Parlement deze week zal starten met de bespreking van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995, ging het Vlaamse Parlement akkoord met een beperkt uitstel. Aangezien de ganse begroting moet goedgekeurd worden voor het einde van dit jaar, moet dit decreet zo spoedig mogelijk bij het Vlaamse Parlement ingediend worden zodat dit decreet onmiddellijk na het andere kan behandeld worden".

2. Het ligt voor de hand dat in geval van een verzoek om spoedbehandeling, de Raad van State zijn opmerkingen moet aanpassen aan de tijd die hem gelaten is.

Bovendien moet de aandacht van de regering erop worden gevestigd dat, wanneer - zoals in casu - binnen de in het voornoemde artikel 84 bepaalde termijn om advies wordt verzocht over een ontwerp dat een waaier van uiteenlopende regelingen omvat, diverse onderdelen van het ontwerp

.../...

noodzakelijkerwijze simultaan moeten kunnen worden onderzocht.

In het onderhavige geval werd dat simultaan onderzoek bemoeilijkt door het feit dat in de adviesaanvraag weliswaar vier personen werden aangewezen om uitleg te verschaffen over de ontworpen bepalingen, doch dat die personen allen van hetzelfde ministerieel kabinet deel uitmaken, met als gevolg dat, gelet op de diversiteit van de voor advies voorgelegde bepalingen, de met het onderzoek van de zaak belaste leden van het Auditoraat toch nog verplicht waren om zich tot andere personen te richten voor het krijgen van de nodige toelichting. Het ware dan ook aangewezen dat, met het oog op een zo efficiënt mogelijke advisering door de Raad van State in de toekomst, de regering personen zou aanwijzen die deel uitmaken van het ministerieel kabinet of bestuur dat zich daadwerkelijk heeft ingelaten met het opstellen van de onderscheiden onderdelen van een gediversifieerde regeling zoals die welke voorligt en dat uiteraard die personen gemakkelijk bereikbaar zouden zijn voor het verstrekken van de nodige toelichting bij die onderdelen van de regeling bij het tot stand komen waarvan zij effectief zijn betrokken geweest.

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State

.../...

zich te bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde uittreksel uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 10 oktober 1995 blijkt dat het voorontwerp van decreet gelijktijdig voor advies is toegestuurd aan de Raad van State, aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), aan de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad) en aan de betrokken sectorcomités.

Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben door-gemaakt, nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van de verstrekte adviezen, eventueel hun teksten aan te passen.

De thans gevolgde werkwijze is kennelijk strijdig met de ratio legis van het voornoemde artikel 3, § 1. Niettemin heeft de Raad van State bij analoge adviesaan-

.../...

vragen over voorontwerpen van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting (1) bij wege van uitzondering aanvaard dat van de hiervoren vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijk voorbehoud evenwel dat, indien de raadpleging van de SERV, de VLOR, de MINA-raad of de betrokken sectorcomités aanleiding zou geven tot een substantiële wijziging van de voorgelegde tekst, de gewijzigde bepalingen van het ontwerp voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State behoren te worden voorgelegd. Het is onder datzelfde voorbehoud dat de Raad van State omtrent het voorliggend voorontwerp van decreet advies uitbrengt.

1.2. In aansluiting op de sub 1.1 geformuleerde opmerking wijst de Raad van State erop dat, blijkens het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole, inzake het voorontwerp van decreet een gemotiveerd advies van de inspectie van financiën en een gemotiveerd akkoord van de minister bevoegd voor Begroting zijn vereist.

De Raad van State werd weliswaar door een gemachtigde van de regering in kennis gesteld van het akkoord dat op 9 oktober 1995 met betrekking tot het voorliggend voorontwerp van decreet is verleend door de minister bevoegd

(1) Zie onder meer de adviezen L. 22.820/1/8 van 12 oktober 1993 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994" (St. Vl. R., 415 (1993-1994) - nr. 1, blz. 109) en L. 23.285/8 van 26 april 1994 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994" (St. Vl. R., 549 (1993-1994) - nr. 1).

voor Begroting, doch werd er tegelijk door dezelfde gemachtigde van op de hoogte gebracht dat er geen gemotiveerd advies van de inspectie van financiën voorligt.

Het spreekt voor zich dat, wil de decreetgever handelen in overeenstemming met het vermelde besluit van 16 november 1994, de ontworpen regeling voor gemotiveerd advies aan de inspectie van financiën moet worden voorgelegd.

Naar analogie van hetgeen sub 1.1 is uiteengezet, is de Raad van State, bij wege van uitzondering en gelet op de aard van de voor advies voorgelegde tekst, bereid om hierover nu reeds te adviseren, zij het evenwel onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat, ingeval het advies van de inspectie van financiën aanleiding zou geven tot een substantiële wijziging van de voorgelegde tekst, de gewijzigde bepalingen van het ontwerp eveneens voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State behoren te worden voorgelegd.

2. De in het ontwerp opgenomen bepalingen hebben betrekking op zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden.

Het kan volstaan in dat verband te verwijzen naar eerdere adviezen waarin de Raad van State heeft opgemerkt dat uit de combinatie van de artikelen 36 en 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet worden afgeleid dat in één enkel ontwerp

.../...

niet tegelijk bepalingen inzake gemeenschapsaangelegenheden en inzake gewestaangelegenheden mogen worden opgenomen (1).

3. Wellicht mede wegens de moeilijkheid die hiervoren sub 2 isesignaleerd, is in het ontwerp niet voldaan aan het vereiste van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, blijkens welke bepaling de decreten van de Vlaamse Raad moeten vermelden of zij gewest- dan wel gemeenschapsaangelegenheden regelen. Ter inachtneming van dat voorschrift zal aan de - ingevolge de opmerking gemaakt sub 2 - te splitsen ontwerpen een artikel 1 moeten worden toegevoegd waarin wordt gerefereerd aan de artikelen van de Grondwet waarin de te regelen aangelegenheid wordt vermeld.

4. Onder de hierna volgende bijzondere opmerkingen bij de diverse artikelen van het ontwerp worden, mede gelet op de tijd welke de Raad van State is toegemeten voor het uitbrengen van zijn advies, in de regel geen wetgevingstechnische aanpassingen van de tekst voorgesteld. Wel worden hierna een aantal algemene opmerkingen van wetgevingstechnische aard geformuleerd welke worden geïllustreerd aan de hand van sommige bepalingen van het ontwerp. Het zal zaak zijn van de stellers van het ontwerp om, indien nodig, deze opmerkingen van legistieke aard te betrekken op andere be-

(1) Zie onder meer het advies L. 15.822/1 over een voorontwerp van decreet betreffende de Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (St. Vl. R., 244 (1983-1984), nr. 1, blz. 8 en volgende).

palingen van het ontwerp waarvoor die opmerkingen eveneens gelden, ook al zijn de betrokken bepalingen in dit advies niet met zoveel woorden aangehaald ter illustratie van de desbetreffende legistische opmerkingen.

4.1. Gelet op hetgeen wetgevingstechnisch gebruikelijk is, dient in de inleidende zin van een wijzigende bepaling telkens melding te worden gemaakt van alle teksten die in het verleden reeds wijzigingen hebben aangebracht aan de met het ontwerp te wijzigen artikelen, tenzij die wijzigingen zonder voorwerp zijn geworden ten gevolge van een vervanging van de betrokken artikelen. Dat betekent dat indien niet duidelijk wordt aangegeven welk artikel van een tekst precies wordt gewijzigd, in de inleidende zin van de wijzigingsbepaling telkens melding moet worden gemaakt van alle bestaande wijzigingen van de gehele tekst waarvan het te wijzigen artikel deel uitmaakt.

Dat houdt in dat bijvoorbeeld de inleidende zin van artikel 7, § 1, van het ontwerp, niet voldoet aan de regelen van een behoorlijke wetgevingstechniek vermits erin op een algemene wijze wordt verwezen naar het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, doch niettemin enkel melding wordt gemaakt van het decreet van 20 december 1989 dat het pas op het einde van de inleidende zin vermelde artikel 47 van het eerstgenoemde decreet heeft gewijzigd. Teneinde aan dit legistiek bezwaar tegemoet te komen volstaat het de redactie van de inleidende zin van artikel 7, § 1, aan te passen als volgt :

.../...

"Artikel 47, § 1, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij het decreet van 20 december 1989, wordt vervangen door de volgende bepaling:".

Waar nodig zal de redactie van de inleidende zin van andere wijzigende bepalingen van het voor advies voorgelegde ontwerp, in dezelfde zin moeten worden aangepast.

4.2. In een aantal artikelen van het ontwerp wordt in fine van de inleidende zin van de wijzigende bepaling geschreven "... wordt ... aangevuld met de volgende bepalingen die luiden als volgt :" (zie o.m. de artikelen 9 en 12). Er kan echter telkens mee worden volstaan te schrijven "... wordt ... aangevuld met de volgende bepalingen:".

4.3. In sommige artikelen van het ontwerp wordt gerefereerd aan andere decreten zonder dat melding wordt gemaakt van het opschrift daarvan (zie bv. artikel 42, § 2, waarin dient te worden verwezen naar het decreet van 3 maart 1976 "tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten"). Tenzij het gaat om een wijziging van een bestaande tekst waarin reeds in een vroeger artikel melding wordt gemaakt van het volledig opschrift van het decreet waaraan wordt gerefereerd, geldt dat teksten waarnaar voor het eerst wordt verwezen in de ontworpen regeling met hun volledig opschrift moeten worden aangehaald.

4.4. Het is niet gebruikelijk om de datum van een normatieve tekst volledig in cijfers weer te geven, zoals in

.../...

onder meer artikel 91 van het ontwerp het geval is. Wat specifiek dat artikel betreft, dient derhalve te worden geschreven "het decreet van 21 december 1990" en niet "het decreet van 21/12/1990".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Hoofdstuk I. - Landbouw en Zeevisserij.

Artikel 1.

Dit artikel strekt ertoe in het opschrift (niet : de titel) van afdeling 2 van hoofdstuk IV van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 en in artikel 13, § 1, van hetzelfde decreet, wijzigingen aan te brengen die erin bestaan dat de benaming van het Vlaams Fonds voor de Promotie van de Produkten van de Landbouw, Tuinbouw en Zeevisserij wordt vervangen door "Vlaamse Dienst voor Agro-Marketing", afgekort "VLAM".

Luidens de memorie van toelichting bij artikel 1 wordt die nieuwe benaming, die spontaan ontstaan is "ten-einde een imago van marktgerichte en dynamische dienst te creëren", beschouwd als gebruiksvriendelijker dan de officiële naam "die typisch symbool is voor een (achterhaald) stroef ambtenarenjargon". De aanpassing van de betrokken bepalingen van het voornoemde decreet van 22 december 1993 is volgens de memorie van toelichting vereist

.../...

omdat "het gebruik van een roepnaam naast een officiële naam ... verwarring (creëert) en ... aanleiding (kan) geven tot juridische problemen".

Het ontworpen artikel 13, § 1, van het decreet van 22 december 1993 bepaalt evenwel dat de Vlaamse Dienst voor Agro-Marketing "hierna het Fonds wordt genoemd". De bedoeling van die - met de ontworpen benamingswijziging weinig consistente - bepaling is kennelijk dat de stellers van het ontwerp willen vermijden dat zij de met de ontworpen wijziging overeenstemmende aanpassingen moeten aanbrengen in de artikelen 13, §§ 2 en 3, 14 tot 19 en 21 tot 23 van het voornoemde decreet van 22 december 1993, waarin telkens de term "Fonds" wordt gehanteerd. Een dergelijke werkwijze is, om voor de hand liggende redenen van duidelijkheid en consistentie van regelgeving, legistiek niet aanvaardbaar. Het ontwerp moet derhalve worden aangevuld met bepalingen die ertoe strekken in de voornoemde artikelen de nodige wijzigingen aan te brengen.

Hoofdstuk III. - Toerisme.

Artikel 4.

Dit artikel strekt er onder meer toe in het opschrift en in een aantal artikelen van het decreet van 29 mei 1984 houdende oprichting van een Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme de woorden "Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme" te vervangen door "Toerisme Vlaanderen".

.../...

De woorden "Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme" komen echter enkel voor in het opschrift en in artikel 2, § 1, van het decreet; voor het overige wordt steeds de afkorting "VCGT" gebruikt.

Men redigere artikel 4 van het ontwerp derhalve als volgt :

"In het decreet van 29 mei 1984 houdende oprichting van een Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1º in het opschrift worden de woorden "Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme" vervangen door de woorden "openbare instelling Toerisme Vlaanderen";
- 2º artikel 2, § 1, eerste lid, wordt vervangen door de volgende bepaling : "Onder de benaming "Toerisme Vlaanderen" wordt een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht.";
- 3º in de artikelen 2, § 2, 3, 4, 5, § 1, 7, 8, § 1, 9, § 2, 10, § 2, 11 en 12 wordt de afkorting "VCGT" telkens vervangen door de woorden "Toerisme Vlaanderen";
- 4º in de artikelen 8, § 1, en 9 worden de woorden ... (zoals in paragraaf 3 van het ontwerp)".

.../...

Hoofdstuk IV. - Onderwijs.Artikel 5.

1. In de bepaling onder artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt voor het begrotingsjaar 1996 het geheel van de werkmiddelen voor de ARGO en het gesubsidieerd onderwijs, met uitzondering van het onderwijs voor sociale promotie, vastgesteld. Een dergelijke vaststelling mist - strikt genomen - het algemeen normatieve karakter dat vereist is opdat de afdeling wetgeving van de Raad van State erover advies kan geven. Niettemin moet worden vastgesteld dat de betrokken bepaling een onlosmakelijk verband vertoont met de regeling welke onder artikel 5, § 2, van het ontwerp is uitgewerkt, zodat kan worden gebillijkt dat de bepaling onder artikel 5, § 1, van het ontwerp, toch in het onderzoek van de Raad van State wordt betrokken.

2. Zowel het nieuwe artikel 2 van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 5, § 1, van het ontwerp), als het nieuwe artikel 3 van dat decreet (artikel 5, § 2, van het ontwerp) zijn tijdelijke, want uitsluitend voor het begrotingsjaar 1996 geldende bepalingen. Dat blijkt niet duidelijk uit het ontwerp vermits, eensdeels, het nieuwe artikel 3 eerder de indruk wekt een permanente gelding te hebben en, anderdeels, de gehanteerde legistische techniek van de vervanging van de bestaande artikelen 2 en 3 van het decreet van 31 juli 1990 een niet-tijdsgebonden wijziging lijkt te impliceren. Die techniek is in het gegeven geval trouwens van aard om rechtsonzekerheid in de hand te werken,

.../...

ermee rekening houdend dat hij de vraag doet rijzen omtrent het toe te passen financieringssysteem eenmaal het begrotingsjaar 1996 zal zijn verstreken.

De duidelijkheid en derhalve de rechtszekerheid zouden er dan ook mee zijn gebaat indien de bepalingen onder artikel 5 van het ontwerp in één autonoom artikel zouden worden samengebracht, waarin niet zou worden voorzien in de vervanging van de artikelen 2 en 3 van het decreet van 31 juli 1990, doch waarin integendeel duidelijk zou worden aangegeven dat, in afwijking van de genoemde artikelen van het decreet en uitsluitend voor het begrotingsjaar 1996, een specifieke regeling is uitgewerkt.

Hoofdstuk V. - Leefmilieu.

Afdeling 1. - Afvalheffingen.

Artikel 8.

Met dit artikel wordt in essentie een substantiële verhoging doorgevoerd van de milieuheffingen bepaald in artikel 47, § 2, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de ontworpen bepalingen o.m. gesteld dat "het onderscheid inzake heffingstarief tussen huishoudelijke en bedrijfsafval wordt weggewerkt". Die passus uit de memorie van toelichting doelt allicht op de ontworpen bepalingen van

.../...

artikel 47, § 2, 7°, 10°, a), 13° en 15°, a), welke voorzien in een principieel uniforme heffing van 2000 frank voor het storten van zowel bedrijfsafvalstoffen als huishoudelijke afvalstoffen (artikel 8, 5°, 7°, 9° en 10°, van het ontwerp). Anderzijds blijkt in het ontworpen artikel 47, § 2, 10° en 15° (artikel 8, 7° en 10°, van het ontwerp) dan weer, wat de vaststelling van de factor K betreft, voor het jaar 1996 een onderscheid te worden gemaakt naargelang het gaat om het storten van huishoudelijke afvalstoffen of van andere dan huishoudelijke afvalstoffen.

De Raad van State beschikt niet over de feitelijke gegevens die het hem mogelijk zouden maken om die bepalingen te toetsen aan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Het staat aan de regering en nadien aan de Vlaamse Raad om voor elk van de bedoelde regelingen na te gaan of daarvoor een grondwettelijke verantwoording gegeven kan worden.

Afdeling 2. - Oppervlaktewateren.

Artikel 11.

Dit artikel strekt ertoe in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging een hoofdstuk IIbis in te voegen waarbij wordt voorzien in een nieuwe subsidieregeling voor de aanleg en de verbetering door de gemeenten van openbare riolen, andere dan prioritaire rioleringen.

.../...

Op grond van artikel 6, § 2, 1^o, van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan, komen dergelijke werken reeds in aanmerking voor subsidiëring. Zij moeten worden uitgevoerd overeenkomstig een door de Vlaamse regering goedgekeurd algemeen rioleringsplan.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering is de ontworpen regeling cumuleerbaar met die van het voornoemde decreet van 20 maart 1991. Het verdient aanbeveling zulks, op zijn minst in de memorie van toelichting, te verduidelijken.

Ontworpen artikel 32duodecies.

Dit artikel draagt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid op om te bepalen onder welke voorwaarden en in welke verhouding het Vlaamse Gewest kan bijdragen in de kosten verbonden aan de aanleg en de verbetering door de gemeenten van de bedoelde rioleringen. Afgezien van wat in het ontworpen artikel 32ter decies is bepaald met betrekking tot de te volgen procedure, bevat de ontworpen regeling geen enkele precisering of concretisering in verband met de door de Vlaamse regering vast te stellen bepalingen.

Het ontwerp verleent aldus een uitermate ruime opdracht van verordenende bevoegdheid aan de regering met be-

.../...

trekking tot als essentieel aan te merken onderdelen van de ontworpen subsidieregeling.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de gewestregering (artikelen 19 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), behoren de essentiële subsidiëringsvoorwaarden zoveel mogelijk in de ontworpen bepalingen zelf te worden opgenomen.

Ontworpen artikel 32ter decies.

1. Dit artikel strekt ertoe de procedure te bepalen volgens welke het in het ontworpen artikel 32duodecies bedoelde subsidiëringsprogramma tot stand komt.

In grote lijnen komt die procedure neer op wat volgt :

- de Vlaamse Milieumaatschappij legt elk jaar een ontwerp van "rollend" subsidiëringsprogramma voor aan de Vlaamse regering;
- dat ontwerp wordt aan de betrokken gemeenten "ter bekrachtiging" voorgelegd, wat de projecten betreft die op hun grondgebied betrekking hebben; indien de gemeente niet "akkoord" gaat met het haar aanbelangende project of met de voorgestelde financiële planning, wordt het project niet opgenomen in het subsidiëringsprogramma;

.../...

- rekening houdend met de budgettaire mogelijkheden, stelt de Vlaamse regering het subsidiëringsprogramma vast en deelt het mee aan de betrokken gemeenten, uiterlijk op 1 juli van het jaar dat voorafgaat aan het eerste kalenderjaar waarop het programma betrekking heeft.

2. Volgens de memorie van toelichting worden in het in dit artikel bedoelde subsidiëringsprogramma enkel openbare rioleringen opgenomen die kaderen in de door de Vlaamse Milieumaatschappij opgestelde Algemene Waterzuiveringsprogramma's als bedoeld in artikel 32quater, § 1, 1°, van de wet van 26 maart 1971.

In zoverre het effectief de bedoeling zou zijn om zulks als voorwaarde te stellen, dient dit met zoveel woorden in het ontwerp te worden bepaald, bijvoorbeeld in de ontworpen paragraaf 1, 1°.

3. Wat de rol van de gemeenten in verband met de in het subsidiëringsprogramma opgenomen rioleringswerken betreft, heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt :

- de ontworpen regeling wil geen afbreuk doen aan de gemeentelijke autonomie;
- de gemeente is vrij om al dan niet in te stemmen met de haar betreffende projecten die voorkomen in het ontwerp van subsidiëringsprogramma;

.../...

- indien de gemeente akkoord gaat met de in het ontwerp van subsidiëringsprogramma omschreven werken en de voorgestelde financiële planning (die dus ook het gemeentelijk aandeel betreft), is zij het die als opdrachtgever van de werken optreedt; het Gewest komt enkel tussen door subsidiëring (voor 1996 vermoedelijk ten belope van 15 %);
- het door de gemeente verleende akkoord met de haar betreffende projecten houdt niet de verplichting in om die werken ook werkelijk uit te voeren; bij niet-uitvoering van de werken is het gevolg enkel dat geen subsidies worden uitgekeerd.

Gelet op die toelichting moet worden vastgesteld dat de mogelijkheid die aan de gemeenten gelaten wordt om projecten al dan niet te aanvaarden of om projecten waarmee zij hun instemming hebben betuigd al dan niet uit te voeren, de coherentie van de waterzuiveringsprogramma's ernstig in het gedrang zou kunnen brengen.

Overigens is het duidelijk dat in artikel 32ter decies, 2°, ten onrechte de term "bekrachtiging" wordt gehanteerd ter aanduiding van de beslissing die de gemeenten over de hun aanbelangende projecten moeten nemen.

Artikel 13.

1. Er dient in paragraaf 1 van dit artikel te worden gepreciseerd dat de ontworpen bepaling betrekking heeft op

.../...

artikel 35ter, "§ 2, eerste lid," van de wet van 26 maart 1971.

2. Het kan aanbeveling verdienen in paragraaf 2 te verduidelijken dat de ontworpen wijzigingen betrekking hebben op de artikelen 35quinquies, § 1, "in fine" en 35septies "in fine".

Artikel 14.

In het ontworpen artikel 35quinquies decies, § 8, hebben, volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering, de woorden "de gewone termijn voor het vestigen van de aanslag" betrekking op de termijnen bedoeld in artikel 35ter decies, §§ 1 en 2.

Dat zou beter uitdrukkelijk in de ontworpen paragraaf worden bepaald.

Hoofdstuk VI.- Financiën en begroting.

Artikel 17.

Het verdient aanbeveling dit artikel te verduidelijken door een verwijzing naar de decretale bepaling met toepassing waarvan de bedoelde vereniging zonder winstoogmerk werd opgericht. Bovendien zou ten behoeve van de Vlaamse Raad in de memorie van toelichting een meer omstan-

.../...

dige uitleg moeten worden verschaft over de rechten en de plichten van de bij de beheersovereenkomst betrokken partijen.

Rekening houdende met de voorgaande opmerking zou artikel 17 van het ontwerp als volgt geredigeerd kunnen worden :

"Art. 17. De beheersovereenkomst gesloten op 1 juni 1995 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de v.z.w. Egalisatiefonds voor de responsabiliseringsbijdrage - Vlaams Pensioenfonds, bedoeld in artikel 17 van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994, wordt bekrachtigd".

Artikelen 18 en 19.

1. De artikelen 18 en 19 van het ontwerp beogen het bij koninklijk besluit van 23 november 1965 gecodificeerde Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, hierna W.I.G.B. genoemd, in een tweevoudig opzicht te wijzigen : eensdeels, worden de automatische ontspanningstoestellen "die samen uitgebaat worden door de inrichter van casinospelen zoals bedoeld in artikel 45", onttrokken aan de toepassing van titel IV van het W.I.G.B., waarin de belasting op de automatische ontspanningstoestellen wordt geregeld (artikel 18 van het ontwerp), anderdeels, worden deze toestellen ondergebracht in de regeling met betrekking tot de belasting op de spelen en weddenschappen, inzonderheid de casinospelen (arti-

.../...

kel 45 W.I.G.B.), en wordt voor deze toestellen voorzien in een nieuwe regeling (artikel 19 van het ontwerp).

2. In de memorie van toelichting wordt de onderliggende bedoeling van de stellers van het ontwerp als volgt verduidelijkt :

"Mocht het gerecht het uitbaten van automatische ontspanningstoestellen (spelen) door casino-exploitanten gedogen is het nodig om het Wetboek van de met inkomstenbelasting gelijkgestelde belastingen aan te passen".

Daarover nader ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat niet alle automatische ontspanningstoestellen door het ontwerp worden beoogd, doch slechts die toestellen welke thans verboden zijn krachtens artikel 1 van de wet van 24 oktober 1902 betreffende het spel, meer bepaald de (voor exploitatie verboden) automatische kansspeltoestellen, waarvan het opstellen aanleiding geeft tot een aanslag van ambtswege van 200.000 frank met toepassing van artikel 92 W.I.G.B..

3. Met de ontworpen artikelen 18 en 19 beoogt de Vlaamse regering een belasting in te stellen op de winst die bepaalde, thans verboden, automatische ontspanningstoestellen kunnen opleveren. Zij miskent daardoor niet alleen het wettelijk verbod waaraan deze toestellen onderhevig zijn, doch ook het strafbaar karakter van hun exploitatie.

.../...

Ervan uitgaan dat die toestellen in de toekomst eventueel zullen worden "gedoogd" door het gerecht - vooruitzicht dat geenszins zeker is en waarmede overigens noch een regering noch de Raad van State rekening kunnen houden - doet niets af van de vaststelling dat de kwetsieuze toestellen nog steeds verboden zijn. Het is dus voorbarig een belasting in te stellen op de exploitatie van die automatische ontspanningstoestellen. De artikelen 18 en 19 dienen derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Hoofdstuk VII. - Gezondheidsbeleid.

Artikel 22.

Dit artikel strekt tot de "bekrachtiging" (lees : goedkeuring) van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap betreffende de financiering van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie voor de periode 1995-1999, gesloten op 18 mei 1995.

Opdat de Vlaamse Raad dit samenwerkingsakkoord met kennis van zaken zou kunnen goedkeuren, dient de tekst ervan als bijlage bij het ontwerp van decreet te worden gevoegd.

Hoofdstuk VIII. - Stedelijk beleid.

Algemene opmerkingen.

1. In tegenstelling tot wat het opschrift zou kunnen doen vermoeden, heeft hoofdstuk VIII van het ontwerp - op artikel 34 na - slechts zijdelings te maken met "stedelijk

.../...

beleid", meer bepaald stadshernieuwing en huisvesting zoals bedoeld in artikel 6, § 1, I, 4^o en 5^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het betreft vooral een belastingregeling. Weliswaar wordt in artikel 23 een "Sociaal Impulsfonds" opgericht dat de opdracht heeft het gemeentelijk beleid ter zake te ondersteunen en waaraan - onder meer - de opbrengsten van de in te stellen belasting op de leegstaande, ongeschikte en verwaarloosde gebouwen worden toegewezen, doch het ontwerp zegt voor het overige niets over de bestemming van de gelden van het Sociaal Impulsfonds. Het stelt, meer bepaald, geen regels vast volgens welke die gelden aan de gemeenten zullen worden toebedeeld ter ondersteuning van "het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergebleven buurten en de steden en het gemeentelijk beleid inzake de bestrijding van de kansarmoede", zoals in de memorie van toelichting wordt aangekondigd.

2. De heffing welke wordt ingevoerd is geen retributie, omdat ze niet de betaling vormt van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van een afzonderlijk beschouwde belastingplichtige (1), doch is wel een belasting in de zin van artikel 170, § 2, van de Grondwet. Hieruit volgt dat de componenten van de belastingsschuld van iedere belastingplichtige, dat wil zeggen de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen, in het decreet moeten worden bepaald. Dit vereiste belet

(1) Voor de definitie van retributie, zie Arbitragehof, arrest nr. 64/95, van 13 september 1995.

evenwel niet dat de decreetgever aan de Vlaamse regering kan opdragen bepaalde aanvullende regels uit te vaardigen die niet van dien aard zijn dat zij een terugslag hebben op de schuld van de belastingplichtige.

3.1. Aansluitend bij wat voorafgaat moet worden opgemerkt dat het desbetreffende hoofdstuk van het ontwerp geen duidelijke regelingen bevat met het oog op de jurisdictionele beslechting van de geschillen welke bij het heffen van de belasting zouden kunnen rijzen.

In dat verband kan in herinnering worden gebracht dat uit artikel 146 van de Grondwet volgt dat de regeling van jurisdictionele beroepen tegen handelingen van bestuurlijke overheden een aan de federale wetgever voorbehouden materie is. Met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 19, § 1, eerste lid, van die wet, kunnen decreten wel bepalingen met betrekking tot een zodanige materie bevatten, "voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van (de) bevoegdheid (van de Raden)". Volgens het Arbitragehof is een beroep op artikel 10 slechts toelaatbaar onder de dubbele voorwaarde dat de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is (zie onder meer de arresten nr. 7/85 van 20 december 1985; nr. 66/88 van 30 juni 1988; en nr. 67/88 van 9 november 1988).

.../...

3.2. Enkel in artikel 40, § 2, van het ontwerp, is bepaald dat tegen het dwangbevel waarbij de betaling van de heffing, interesten en administratieve geldboete wordt gevorderd, verzet kan worden aangetekend bij de rechtbank van eerste aanleg, waardoor de uitvoering van het dwangbevel wordt geschorst. Het is evenwel niet duidelijk of daarmee het gehele geschil, niet alleen inzake het verschuldigd zijn van de belasting, maar ook wat betreft het principe van de inschrijving in de inventaris zelf, bij die rechtbank ahangig wordt gemaakt.

3.3. Er dient ook te worden opgemerkt dat slechts uitzonderlijk wordt voorzien in de mogelijkheid voor de eigenaar of gelijkgestelde om een administratief beroep in te stellen bij een hogere overheid tegen de beslissing waarbij zijn gebouw of woning op een der lijsten bedoeld in artikel 28 van het ontwerp wordt opgenomen.

3.4. De zoëven gedane opmerkingen klemmen des te meer daar krachtens artikel 2, 4^o, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, artikel 13, § 1, eerste lid, van het Vlaams decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering en artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, iedere individuele bestuurshandeling dient te vermelden welke beroepsmogelijkheden ertegen openstaan.

Artikel 23.

Krachtens dit artikel wordt een "Sociaal Impulsfonds" opgericht.

.../...

In de memorie van toelichting ontbreekt elke toelichting bij dit artikel. Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte uitleg is het fonds noch een begrotingsfonds, noch een dienst met afzonderlijk beheer en is het geïnspireerd op het "Investeringsfonds" opgericht bij het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

Er moet nochtans worden op gewezen dat, krachtens de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, welke wetten door de Gewesten dienen te worden nageleefd, dergelijk fonds ofwel moet worden opgericht als begrotingsfonds, overeenkomstig artikel 45, § 1, ofwel als een dienst met afzonderlijk beheer, overeenkomstig artikel 140, behoudens ingeval de desbetreffende bedragen op de begroting zelf worden aangerekend.

Het ware dan ook aangewezen het Sociaal Impulsfonds op te richten als een begrotingsfonds. In dat geval moet de decreetgever dan wel, om te voldoen aan voornoemd artikel 45, § 1, het voorwerp van de gemachtigde uitgaven en de aard van de op de begroting aangerekende ontvangsten vaststellen. De bepaling van artikel 23, § 2, van het ontwerp, blijkens welke aan het fonds jaarlijks een vastleggingsmachtiging wordt verleend waarvan de vereffening ten laste komt van de Vlaamse regering, en welke gepaard gaat met een evolutiepercentage, is op dat punt onvoldoende precies en voldoet niet aan de vereisten gesteld in het

.../...

hiervoren vermelde artikel 45, § 1, inzonderheid het tweede lid ervan.

Artikelen 25 en 26.

1. Het gebruik van de term "heffing" in de betekenis van "belasting" wordt beter vermeden, omdat verwarring zou kunnen ontstaan met "vestiging" of "inning", betekenis welke die term ook kan hebben. Verder in de tekst is trouwens ook sprake van "belasting" en "belastingplichtige".

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar is de belasting verschuldigd zodra een gebouw of woning wordt opgenomen in de inventaris; zij blijft verschuldigd voor elke daarop volgende periode van 12 maanden dat het gebouw of woning zonder onderbreking in de inventaris blijft opgenomen; de heffing kan worden gevestigd tot uiterlijk 31 december van het jaar dat volgt op het jaar waarin het belastbaar feit is ontstaan. Dat alles zou duidelijker in de tekst tot uiting moeten komen.

Artikel 27.

1. Door aan het verschuldigd zijn van de belasting de hoofdelijke aansprakelijkheid van de onverdeelde

.../...

medeëigenaars te verbinden (1), betreden de stellers van het ontwerp het domein van het burgerlijk recht dat toebehoort aan de federale wetgever. De tweede volzin van paragraaf 2 dient dan ook te worden geschrapt. Overigens moet worden opgemerkt dat het niet past om, zoals de memorie van toelichting doet uitschijnen, in een decreet een federale bevoegdheid te bevestigen.

2. In paragraaf 3, tweede lid, verdient het de voorkeur om, zoals in het derde lid, te schrijven "... na het verlijden van de authentieke akte ..." in plaats van "... na de overdracht van het zakelijk recht ...".

3. Met betrekking tot de niet-naleving van de verplichtingen opgelegd door het derde lid van paragraaf 3 is, in tegenstelling met die van het eerste lid, geen sanctie bepaald.

Artikel 28.

1. In paragraaf 1, tweede lid, mogen de woorden "en de beambten" worden geschrapt. Dezelfde opmerking geldt voor het derde lid van paragraaf 1.

(1) Overigens lijkt de term "aansprakelijkheid" hier verkeerd gekozen: het gaat niet om contractuele, delictuele, quasi-contractuele of quasi-delictuele aansprakelijkheid, maar om het verschuldigd zijn van een belasting.

De in het tweede lid bedoelde ambtenaren zijn blijkbaar niet dezelfde als die welke zijn gedefinieerd in artikel 24, 3°, ofschoon hun bevoegdheid grotendeels samen lijkt te vallen met die van die ambtenaren. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het om gemeente-ambtenaren kan gaan. Ingeval van ongeschiktheid of onbewoonbaarheid zou dit dan de burgemeester zijn, aangezien hij krachtens artikel 34 tot ongeschiktverklaring of tot onbewoonbaarverklaring kan overgaan. Voor de andere gevallen - leegstand of verwaarlozing - kan uit het decreet niet worden afgeleid welke ambtenaar de beslissing neemt om het desbetreffende gebouw op de inventaris te plaatsen, met alle gevolgen van dien. Voor de betrokken eigenaar kan het wel belangrijk zijn dat te weten, onder meer met het oog op het instellen van een beroep.

Aan de Raad van State werd geen uitsluitsel gegeven omtrent de juiste betekenis van de woorden "vast te stellen" in artikel 28, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

2. Krachtens het derde lid van paragraaf 1 wordt de bevoegdheid verleend aan bepaalde ambtenaren - die zoals zoëven vastgesteld, in het ontworpen decreet niet eens worden geïdentificeerd - om huiszoekingen te verrichten. Luidens artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kan de decreetgever enkel de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden. Die bepaling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

.../...

3. Luidens paragraaf 2, tweede lid, kan ieder die erom verzoekt inzage krijgen van de lijst van de leegstaande gebouwen of woningen en de kadastrale legger.

Artikel 22 van de Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft op de eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald, en dat de wet of het decreet de bescherming van dat recht waarborgt. Om in overeenstemming te zijn met die grondwetsbepaling zouden in het ontworpen decreet de nodige regels moeten worden opgenomen overeenkomstig welke een gebouw of woning als leegstaand moet worden beschouwd.

Artikel 29.

1. De bepalingen vervat in dit artikel zouden beter worden ondergebracht bij de definities van artikel 24, met indien nodig een aangepaste redactie. Dezelfde opmerking dient te worden gemaakt ten aanzien van de artikelen 30 en 31.

2. De omschrijving van "verwaarlozing" in de tekst van het ontwerp stemt niet overeen met die welke wordt gegeven in de memorie van toelichting.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering is het niet noodzakelijk dat er

.../...

gebreken zijn aan elk der elementen van de opsomming, doch is de ernst van de gebreken bepalend.

3. Wat het tweede lid betreft is het niet duidelijk of met het begrip "gebreken" enkel de in het eerste lid "zichtbare en storende gebreken" worden bedoeld en of het aan de Vlaamse regering ook toekomt "de criteria" te bepalen met betrekking tot "de tekenen van verval".

Artikel 30.

In paragraaf 1 dienen de woorden "per maand" te worden geschrapt.

Het is voorts niet duidelijk of het de bedoeling is dat de woorden "niet effectief wordt gebruikt" in dezelfde paragraaf, dezelfde draagwijdte hebben als de woorden "ongebruikt is gebleven" in paragraaf 2. Men vergelijkte trouwens met de overeenkomstige bepaling van artikel 35 van het ontwerp.

Artikel 31.

1. Het is niet duidelijk of de opsomming in paragraaf 1, eerste lid, beperkend is. Volgens de gemachtigde van de regering is dat niet het geval. Dat zou beter in de tekst zelf tot uiting komen.

.../...

In datzelfde lid verdient het de voorkeur te schrijven dat een woning die niet beantwoordt aan de vereisten van stabiliteit, bouwfysica, veiligheid en minimaal comfort, ongeschikt is. In dat geval kan paragraaf 3 worden geschrapt.

2. De mogelijkheid tot uitbreiding van de vereisten welke in artikel 31, § 1, vierde lid, aan de Vlaamse regering wordt verleend, sluit niet uit dat op die wijze, door middel van het uitbreiden van de vereisten, het belastbaar voorwerp van een belasting wordt uitgebreid, zij het op een indirecte wijze en dat artikel 170, § 2, van de Grondwet wordt geschonden. De woorden "uitbreiden en" moeten derhalve worden geschrapt.

3. Het ontworpen artikel bevat wel een paragraaf 1 en een paragraaf 3, maar geen paragraaf 2.

Artikel 32.

In tegenstelling tot de regeling inzake het opnemen van leegstaande gebouwen of woningen op de lijst van artikel 33, wordt aan de eigenaar van een gebouw dat opgenomen wordt of met betrekking waarvan voorgesteld wordt om het op te nemen op de lijst van de verwaarloosde gebouwen niet de mogelijkheid verleend om tegen die opname onmiddellijk op te komen.

.../...

In de memorie van toelichting wordt zulks verantwoord doordat leegstand moeilijker te bewijzen valt. Er wordt ook op gewezen dat bij de Vlaamse regering bezwaar kan worden ingediend tegen de aanslag en de betrokkene voldoende tijd heeft om dat bezwaar voor te bereiden.

Nochtans moet worden opgemerkt dat het bezwaar tegen de aanslag een zuiver fiscaal karakter heeft, dat de mogelijkheid van jurisdictioneel beroep niet uitdrukkelijk wordt geregeld, tenzij in het stadium van het dwangbevel, dat de inschrijving wegens verwaarlozing zwaarder weegt, en dat bepaalde gevolgen van de inschrijving op de lijst onmiddellijk uitwerking kunnen hebben. Het is dan ook aangewezen te bepalen dat de eigenaar wiens gebouw op de lijst der leegstaande gebouwen wordt opgenomen of op het punt staat erop te worden opgenomen daartegen onmiddellijk een administratief beroep kan instellen.

Artikel 33.

1. Zoals paragraaf 2 is geredigeerd kan het volstaan dat bijvoorbeeld een sociale woonorganisatie louter meldt dat een woning leegstaat en de eigenaar ervan om een of andere reden niet tijdig bezwaar indient tegen de kennisgeving die hem daarvan wordt gedaan, opdat die woning op de lijst van de leegstaande gebouwen terecht zou komen.

Hierbij valt op te merken dat aldus de bewijslast ten nadele van de eigenaar wordt omgekeerd, zonder dat het bestuur vooraf moet aantonen dat de woning of het gebouw,

.../...

voorwerp van de melding, effectief leegstaat overeenkomstig de vereisten van het ontworpen decreet. Het bewijs dat de eigenaar moet voorbrengen zal daarentegen wellicht zeer moeilijk te leveren zijn (bijvoorbeeld dat de leegstand geen twaalf maanden vooraf geduurd heeft of dat geen 50 pct. van het gebouw gedurende die periode leegstond). De in gebreke gestelde eigenaar wordt evenmin toegelaten te bewijzen dat de leegstand te wijten is aan oorzaken buiten zijn wil, zoals bijvoorbeeld het niet vinden van een huurder tegen een aanvaardbare prijs.

Overigens zou het beter zijn uitdrukkelijk te bepalen dat aan de eigenaar vooraf kennis wordt gegeven van de gegevens welke het bestuur in aanmerking meent te kunnen nemen om het gebouw als leegstaand te beschouwen.

2. Alles wat in paragraaf 2, eerste lid, volgt op de woorden "... leeg staat" kan zonder bezwaar worden weggelaten.

3. Het is niet duidelijk wat in fine van het tweede lid wordt bedoeld met "de oorspronkelijke of een nieuwe bestemming". In hetzelfde verband moet er daarenboven worden op gewezen dat door de eigenaar te verplichten bekend te maken welke bestemming hij aan zijn eigendom geeft, zijn recht op privacy, zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet, in het gedrang dreigt te komen.

.../...

4. Uit de memorie van toelichting zou kunnen worden afgeleid dat in paragraaf 3 worden bedoeld, de gebouwen welke vóór de inwerkingtreding van het decreet reeds op een bestaande gemeentelijke lijst van leegstaande gebouwen waren opgenomen.

Behoudens dat zulks niet uit de tekst kan worden afgeleid, dient te worden opgemerkt dat aan de betrokken eigenaar niet de mogelijkheid wordt geboden om, zoals degene wiens eigendom nog niet is opgenomen op een lijst van leegstaande gebouwen, zich te verweren tegen een beslissing ten gevolge waarvan hij nochtans, zoals die andere eigenaar, zal worden aangeslagen in een belasting. Daardoor wordt de gelijkheid van de burgers voor de wet, inzonderheid voor de belastingwet, geschonden. Paragraaf 3 moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 34.

1. Deze bepaling staat los van de andere bepalingen van het hoofdstuk. Zij houdt immers een regeling in welke niet in de eerste plaats gericht is op de heffing van een belasting.

Hoewel in het eerste lid van paragraaf 1 wordt verwezen naar het "onbewoonbaar verklaren met toepassing van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet", is niet duidelijk of de stellers van het ontwerp de bedoeling hebben de artikelen 133 en 135 van die wet te vervangen of althans aan te vullen met bijkomende procedureregels. Uit die bepalingen

.../...

vloeit immers de bevoegdheid van de burgemeester voort om bouwvallige gebouwen in het belang van de openbare gezondheid en veiligheid onbewoonbaar te verklaren, te doen ontruimen of te laten slopen. De uitleg verstrekt door de gemachtigde van de regering heeft op dat stuk geen uitsluitel gegeven. In die omstandigheden is het de Raad van State niet mogelijk te oordelen of de decreetgever zich al dan niet op het terrein van de federale wetgever begeeft. Hoe dan ook kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de burgemeester, ingeval van dringende noodzakelijkheid, gebonden zou zijn door bepaalde vereisten gesteld door het ontwerp, zoals die van een aangifte.

2. Het tweede lid van paragraaf 1 lijkt overbodig, aangezien de burgemeester ook ambtshalve kan optreden. Overigens ziet men niet in welk belang instellingen zoals die welke sociale leningen toekennen zouden kunnen hebben om woningen ongeschikt of onbewoonbaar te doen verklaren.

Tegen het geplande systeem kan ook worden ingebracht dat het van de aangifte van een niet steeds onbevooroordeelde particulier of organisatie zal afhangen of iemand uiteindelijk zal worden belast.

Tot slot valt op te merken dat het aantal "belanghebbenden" opgesomd in paragraaf 1, tweede lid, ruimer is dan dit vermeld in de memorie van toelichting.

.../...

3. In paragraaf 2, eerste lid, is sprake van "maatregelen ... die ... onvoldoende blijken te zijn". Nochtans wordt geen regel geformuleerd waaruit volgt dat de burgemeester "maatregelen" kan treffen of bevelen, behalve onrechtstreeks wellicht, doordat de "verzoeker" maatregelen die hij noodzakelijk acht suggereert.

4. In tegenstelling tot diegene op wiens initiatief de procedure tot ongeschiktverklaring of onbewoonbaarverklaring wordt gevoerd, wordt aan de betrokken eigenaar geen enkele mogelijkheid verleend om tegen een voor hem ongunstige beslissing op te komen. Het gevaar is dan ook niet denkbeeldig dat zulks leidt tot willekeur.

Artikel 35.

Bij het derde streepje van paragraaf 1 wordt niet gesproken van "tekenen van verval" zoals in artikel 29.

De vraag kan worden gesteld of er een apart beroep mogelijk is tegen de weigering een gebouw van de lijst weg te laten.

Artikel 37.

De bepaling van paragraaf 1 wekt de indruk dat het Vlaamse Gewest zich de bevoegdheid toeëigent om de bevoegdheid van de gemeenten om belastingen te heffen te regelen,

.../...

wat volgens de rechtspraak van het Arbitragehof verboden is (1). Hieruit volgt dat de decreetgever de gemeenten er niet toe kan verplichten, indien zij een belasting op de leegstand of op verwaarloosde of ongeschikte gebouwen of woningen heffen, dat te doen bij wijze van heffing van opcentiemen op een gewestbelasting, en zelfs, dat hij hen niet kan verbieden een eigen belasting te heffen, ook indien zij reeds opcentiemen heffen op de gewestbelasting. Paragraaf 1 dient dan ook te worden weggelaten en de redactie van paragraaf 2 zal dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Artikel 39.

Paragraaf 2 stelt een mogelijkheid van beroep in bij dezelfde overheid als die welke in voorkomend geval reeds, zonder de eigenaar te horen, over het opnemen van een gebouw op een der lijsten van de inventaris heeft beslist. De vraag rijst dan ook of die overheid in dat geval nog een objectief oordeel zal kunnen vellen over het verschuldigd zijn van een belasting.

Voor het overige wordt verwezen naar de algemene opmerking bij hoofdstuk VIII, sub 3.

(1) Zie de arresten van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988, overweging 6.B.6., nr. 56 van 2 juni 1988, overweging 4.B.2.c. en nr. 57 van 2 juni 1988, overweging 4.B.4.c.

Artikel 40.

1. Uit paragraaf 1, eerste lid, volgt dat een administratieve geldboete alleen kan worden opgelegd bij ontduiking van de belasting. Derhalve dienen de woorden "niet tijdig betaalde" in fine van dat lid te worden weggelaten.

2. Paragraaf 3 voorziet in een algemeen voorrecht van het Vlaamse Gewest op de roerende goederen van de belastingplichtige en in de mogelijkheid voor het Gewest om een hypotheek te nemen op diens goederen.

Zoals door het Arbitragehof is gewezen, zijn de Gewesten in beginsel bevoegd om een zodanige regeling uit te werken. Bij het vaststellen van de rang van het voorrecht, dient de gewestelijke wetgever het belang dat hij door het instellen van het voorrecht beoogt te beschermen, af te wegen tegen de andere belangen die door voorrechten ingesteld door andere wetgevers worden beschermd (1).

3. De bepaling van paragraaf 4 kan geen afbreuk doen aan artikel 16 van de Grondwet, luidens welke niemand uit zijn eigendom kan worden ontzet tenzij het openbaar nut zulks vereist. Om te voldoen aan die regel zal dus telkens in concreto moeten worden aangetoond in hoeverre het openbaar nut de onteigening noodzaakt van leegstaande

(1) Arrest van het Arbitragehof nr. 27, van 22 oktober 1986.

gebouwen die meer dan vier maal twaalf maanden in de in artikel 28 van het ontwerp bedoelde inventaris zijn blijven staan.

Artikel 42.

De inleidende zin van paragraaf 2 stemt grammaticaal niet overeen met hetgeen erop volgt.

Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met "de gerechtelijke procedure" op het einde van de tekst die volgt op het derde streepje.

Artikel 43.

1. Het eerste lid bevat een zeer vergaande en vage bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse regering om de voorwaarden van de opschorting van de heffing en de modaliteiten van de bewijslast vast te stellen in het geval van renovatiewerkzaamheden. Op zijn minst zouden desbetreffend de essentiële voorwaarden en modaliteiten bij decreet moeten worden vastgesteld.

2. In het tweede lid schrijve men : "... vier maanden na het bewijs van het voornemen", in plaats van "4 maanden na de bekendmaking van het voornemen". Het louter bekendmaken van het voornemen volstaat immers niet als

.../...

bewijs van het feit dat dit voornemen ook zal worden uitgevoerd of, op zijn minst, dat het ernstig is.

3. De vermelding in het vierde lid van sociale woonorganisaties, gemeenten en O.C.M.W.'s en het verlenen aan die publiekrechtelijke instellingen van een speciale termijn voor het uitvoeren van renovatiewerkzaamheden, wekken de indruk dat ook zij onder de toepassing van de belasting op verwaarloosde of bouwvallige gebouwen of woningen zullen kunnen vallen. Nochtans wordt die mogelijkheid noch in de tekst - inzonderheid niet in artikel 27 - noch in de memorie van toelichting met zoveel woorden vermeld.

Slotopmerking.

Uit wat voorafgaat volgt dat, onverminderd de hiervoren geformuleerde opmerkingen, hoofdstuk VIII van het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet aan een grondige herziening toe is.

Hoofdstuk IX. - Huisvesting en Economie.

Artikel 45.

1. Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

.../...

"Artikel 57bis, vierde lid, (niet : derde lid) van de Huisvestingscode, ingevoegd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 30 november 1988 en vervangen bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 april 1990, wordt vervangen als volgt :".

2. Volgens de ontworpen bepaling kan het voordeel van de erin bedoelde rentevermindering en progressieve vermindering met betrekking tot leningen aan mijnwerkers, voortaan slechts worden toegekend "binnen de perken van de budgettaire middelen". Die toevoeging heeft tot gevolg dat de bedoelde regeling van de Huisvestingscode aan de betrokken mijnwerkers niet langer een subjectief recht, doch slechts een voorwaardelijk recht op de bedoelde vermindering toekent.

Artikel 46.

De gemachtigde van de regering heeft voorgesteld dit artikel als volgt te redigeren :

"In artikel 26, § 3, van het decreet van 21 december 1990 ... worden de woorden «onder meer experimentele projecten» vervangen door de woorden «onder meer de uitgaven van de Vlaamse Hoge Raad voor de huisvesting, subsidies voor experimentele stelsels en allerlei uitgaven in het kader van een internationale samenwerking inzake huisvesting»".

.../...

Hoofdstuk X. - Binnenlandse Aangelegenheden.Artikel 47.

Met betrekking tot dit artikel heeft de gemachtigde van de regering de volgende verduidelijkingen verstrekt en, daarbij aansluitend, voorstellen tot aanpassing van de ontworpen bepaling geformuleerd :

"Het Vlaams Financieringsfonds werd bij decreet van 20 december 1989 opgericht als algehele rechtsopvolger van het federale Hulpfonds. De opheffing van het Vlaams Financieringsfonds is mogelijk geworden doordat alle openstaande schulden van het Gewest (in casu de inbare vorderingen op de steden Antwerpen : 36,7 mld F en Gent : 6,5 mld F) aan het federaal Hulpfonds zijn terugbetaald en doordat de steden Antwerpen en Gent eveneens geopteerd hebben om de leningen over te nemen, die het Vlaams Financieringsfonds sinds zijn oprichting heeft aangegaan, onder waarborg van het Gewest, ten laste van de steden (Antwerpen : 25,5 mld F; Gent : 0,35 mld F).

De opheffing is mogelijk omwille van de volgende stappen :

1. Om deze terugbetaling aan het federaal Hulpfonds mogelijk te maken hebben de steden Antwerpen en Gent een lening opgenomen, afgelopen zomer. Het geld van die lening (36,7 mld F voor Antwerpen; 6,5 mld F voor Gent) werd aan het Financieringsfonds ter beschikking gesteld, dat zoals gesteld hiermee de schuldenlast bij het Hulpfonds heeft afbetaald. Het voorontwerp van programmadecreet beoogt nu de regering te machtigen om de gewestwaarborg te verlenen aan die lening en om (facultatief) een vrijstelling te geven voor de betaling van de bijdrage bedoeld in artikel 77 van het decreet van 18 december 1992.

Dit is de situatie waarop het ontworpen artikel 47, § 3, van toepassing is.

.../...

In artikel 47, § 3, is echter verkeerdelijk sprake van schulden van de steden Antwerpen en Gent aan het Hulpfonds : de steden Antwerpen en Gent hebben immers juridisch geen rechtstreekse schulden bij het Hulpfonds.

Ook gaat het niet om «leningen die de steden ... opnemen», maar om leningen die reeds effectief zijn opgenomen.

2. Een van de decretale opdrachten van het Financieringsfonds bestond uit de voorfinanciering van de financiële lasten van de steden Antwerpen en Gent. Hiervoor werden leningen aangegaan, waarvoor het Financieringsfonds genoot van de gewestwaarborg en waarvoor de bijdrage is betaald bedoeld in voornoemd artikel 77.

De steden Antwerpen en Gent zijn overeengekomen met de kredietverstrekker (het Gemeentekrediet) en met het Vlaamse Gewest dat zij deze leningen zullen overnemen (substitutie van debiteur). Die leningen zullen dus verder genieten van de gewestwaarborg en worden overgenomen door de steden zonder dat een tweede maal de bijdrage bedoeld in artikel 77 moet worden betaald.

Dit is de situatie die de ontworpen § 2 beoogt te regelen, zij het dat men niet moet lezen «leningen die de steden ... hebben opgenomen», maar wel «leningen die de steden ... overnemen».

Het ware daarom beter te stellen : «De waarborg van het Vlaams Gewest wordt gehecht aan de leningen die de steden Antwerpen en Gent overnemen van het Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën, door deze aangegaan op basis van artikel 2d van het decreet van 20 december 1989 tot oprichting van een Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën, gewijzigd bij het decreet van 23 oktober 1991 en het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994».

.../...

3. Aangezien pas na uitvoering van stap 1 en stap 2 het Vlaams Financieringsfonds zou worden opgeheven, lijkt het logisch de paragraaf 1, die de opheffing voorziet, na paragraaf 2 en paragraaf 3 te plaatsen".

In het licht van deze uitleg stelt de Raad van State voor dat de tekst van artikel 47 als volgt aangepast zou worden :

- paragraaf 3 heeft betrekking op leningen die thans reeds opgenomen zijn, zodat die bepaling beter tot een paragraaf 1 gevormd zou worden. Men passe die tekst echter aan in de zin zoals door de gemachtigde van de regering is aangegeven (zie beschrijving van stap 1);
- paragraaf 2, eerste lid, kan herschreven worden in de zin van de tekst voorgesteld door de gemachtigde van de regering (zie beschrijving van stap 2), zij het dat het laatste zinsdeel van de voorgestelde tekst misschien beter geredigeerd kan worden als volgt : "... door deze aangegaan om de lasten te prefinancieren, bedoeld in artikel 2, tweede lid, d, van het decreet van 20 december 1989 tot oprichting van een Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën";
- zoals door de gemachtigde van de regering wordt gesuggereerd, kan paragraaf 1 beter gevormd worden tot een paragraaf 3. De opheffing van het decreet van 20 december 1989 en de overname van de rechten en verplichtingen van het Vlaams Financieringsfonds door het Vlaams Gewest lijken echter afhankelijk te moeten worden

.../...

gesteld van de effectieve overname van de leningen van het Fonds door de steden Antwerpen en Gent (zie ontworpen paragraaf 2). Een onmiddellijke inwerkingtreding van paragraaf 1 (die paragraaf 3 zou worden), zou immers tot een rechtsvacuüm kunnen leiden, indien paragraaf 2 niet uitgevoerd wordt. Het lijkt daarom beter in een bepaling te voorzien, naar luid waarvan de Vlaamse regering de datum van inwerkingtreding van de ontworpen paragraaf 1 (lees : paragraaf 3) bepaalt. De regering kan er dan op toezien dat de inwerkingtreding pas plaatsvindt op het ogenblik dat de bedoelde leningen effectief zijn overgenomen.

Artikel 49.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"Art. 49. Het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, gewijzigd bij het decreet van 21 december 1994, wordt gewijzigd als volgt :

- 1° het opschrift van afdeling II van hoofdstuk III wordt vervangen als volgt : «Bijzondere bepalingen met betrekking tot sommige gemeenten»;
- 2° in artikel 14, § 1, eerste lid, worden de woorden «voor de gemeenten die verplichtingen hebben tegenover het Vlaams Financieringsfonds» vervangen door de woorden «voor de gemeenten die ter sanering van hun financiën een

.../...

bijzondere bijdrage in de financiering van de pensioenlasten ontvangen of leningen sluiten waaraan de gewestwaarborg wordt verleend»".

Artikel 50.

Deze bepaling mist het algemeen normatieve karakter dat vereist is opdat de afdeling wetgeving van de Raad van State erover advies kan geven.

Niettemin moet de afdeling wetgeving vaststellen dat de ontworpen bepaling erop neerkomt dat een normatieve subsidiëringsregeling die voorziet in een jaarlijkse indexaanpassing van de dotatie van het Vlaams Provinciefonds, voor een bepaald begrotingsjaar buiten werking wordt gesteld. De vraag rijst dan ook of het niet de voorkeur zou verdienen de bestaande bepaling op te heffen en de bedoelde dotatie eenvoudig ieder jaar bij decreet vast te stellen.

Hoofdstuk XI. - Openbare Werken.

Afdeling 1. - Watervang.

Artikel 51.

1. Mede rekening houdend met de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering, wordt voorgesteld dit artikel als volgt te redigeren :

.../...

"Art. 51. Aan artikel 80 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, wordt een derde lid toegevoegd, luidend als volgt :

«Grondwaterwinningen die op grond van artikel 9 van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer vergunningsplichtig zijn, en die rechtstreeks of onrechtstreeks het waterpeil van de voornoemde waterwegen beïnvloeden, worden beschouwd als cap-taties van oppervlaktewater en vallen onder de toepassing van dit hoofdstuk»".

2. De gemachtigde van de regering heeft in verband met de ontworpen regeling verduidelijkt dat voor de in artikel 51 bedoelde grondwaterwinningen, naast de vergunning voorgeschreven door het decreet van 24 januari 1984, tevens de in artikel 80 van het decreet van 21 december 1990 bedoelde vergunning voor watervang vereist is. De afgifte van deze laatste vergunning en de inning en de controle van het bedrag dat overeenkomstig artikel 83 van het decreet van 21 december 1990 verschuldigd is voor het verkrijgen van deze vergunning, zullen gebeuren door de beheerder van de waterweg waarvan het waterpeil wordt beïnvloed.

Artikelen 53, 54 en 56.

1. Wat de grondwaterwinningen betreft die overeenkomstig het ontworpen artikel 80, derde lid, van het

.../...

voornoemde decreet van 21 december 1990 (artikel 51 van het ontwerp) als captaties van oppervlaktewater moeten worden aangemerkt, gebeurt de vaststelling van het volume water waarop de bijdrage verschuldigd is, volgens de gemachtigde van de regering, niet op basis van het debietmetingssysteem, bedoeld in artikel 85 van het decreet van 21 december 1990, doch volgens een eigen systeem, bepaald in de artikelen 53, 54 en 56 van het ontwerp.

Het bedoelde systeem werkt volgens de gemachtigde van de regering als volgt :

- in beginsel wordt de heffing berekend op basis van de in de vergunning toegestane hoeveelheid op te pompen water, tenzij de vergunninghouder bewijst dat hij minder water heeft opgepompt;
- indien de toegestane hoeveelheid wordt overschreden, dient de vergunninghouder een nieuwe, bijkomende vergunning aan te vragen, die op haar beurt zal dienen als basis voor het berekenen van de (bijkomende) heffing;
- de vergunninghouder dient jaarlijks aangifte te doen hetzij van de vergunde hoeveelheid water, hetzij, indien hij minder dan de vergunde hoeveelheid heeft opgepompt, van de werkelijk opgepompte hoeveelheid water;
- wanneer de vergunninghouder zijn verplichtingen ter zake niet nakomt, kan de administratie ambtshalve de hoeveelheid opgepompt water vaststellen.

.../...

Die regeling zou beter in haar geheel worden opgenomen in een (nieuw) artikel 85bis, waarvan de inleidende zin kan luiden als volgt :

"Wat de waterwinningen bedoeld in artikel 80, derde lid, betreft, wordt de opgepompte hoeveelheid grondwater die in aanmerking wordt genomen voor het berekenen van de in artikel 83 bedoelde heffing, in afwijking van artikel 85, vastgesteld als volgt :".

Men schrijve in dat (nieuwe) artikel 85bis telkens "de beheerder van de waterweg" in plaats van "de administratie" en "de vergunninghouder" in plaats van respectievelijk "de bijdrageplichtige", "de exploitant van de in artikel 85, § 1, 2de lid bedoelde waterwinning" en "de vergunningsplichtige".

2. Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de regering, is het ontworpen artikel 86bis (artikel 56 van het ontwerp) de bijna woordelijke overname van artikel 35duodécies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Die transpositie naar de regeling van het decreet van 21 december 1990 is evenwel niet derwijze gebeurd dat rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van die regeling : zo is er in de overgenomen bepaling bijvoorbeeld sprake van "melding", terwijl de ontworpen regeling van het decreet van 21 december 1990 het heeft over "aangifte" (ontworpen artikel 85bis - artikel 54 van het ontwerp); zo ook legt het

.../...

decreet van 21 december 1990 geen verplichting op om "boeken, stukken en registers" bij te houden en ter inzage voor te leggen (vergelijk met het ontworpen artikel 86bis, § 1, 3° en 4°). Het ontworpen artikel 86bis behoort op dat punt bijgevolg te worden omgewerkt.

Met betrekking tot de inleidende zin van het ontworpen artikel 86bis, § 1, moet bovendien nog worden opgemerkt dat de woorden "waarin de bijdrageplichtige (lees : de vergunninghouder) nagelaten heeft" moeten worden vervangen door "wanneer de vergunninghouder nagelaten heeft".

Artikel 55.

1. Volgens de gemachtigde van de regering heeft dit artikel tot doel de opbrengst van de heffing voor de "watervang" ten goede te laten komen aan de N.V. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, zoals reeds het geval is voor de Dienst voor de Scheepvaart (zie de artikelen 4, 9., en 6, § 1, 1., van de wet van 17 mei 1976 tot oprichting van een Dienst voor de Scheepvaart en een "Office de la navigation").

De N.V. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen is een publiekrechtelijke instelling met rechtspersoonlijkheid (1). Het zou logischer zijn in het decreet

(1) Zie de artikelen 3, 6 en 7 van het decreet van 4 mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen.

van 4 mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen een (paralelle) bepaling op te nemen luidens welke de opbrengst van de hier bedoelde heffing inzake watervang een van de inkomsten van de vennootschap vormt.

2. De wijziging welke artikel 55 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 86, § 8, van het decreet van 21 december 1990 komt erop neer dat de opbrengst van de in dat decreet bedoelde heffing voor watervang niet langer aan het Vlaamse Gewest wordt overgemaakt, maar dat ze voor eigen rekening wordt geïnd hetzij door de Dienst voor de Scheepvaart, hetzij door de N.V. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen (die de enige "beheerders van de waterwegen" blijken te zijn, in de zin van dat decreet). In die omstandigheden rijst de vraag of de bepaling van artikel 86, § 8, luidens welke aan de beheerders een "vergoeding" voor het innen van de heffing toekomt, nog zin heeft.

Artikel 58.

In dit artikel is ten onrechte sprake van een (door artikel 57 van het ontwerp verleende) "machtiging om deel te nemen aan (een) pensioenregeling". Artikel 57 verklaart immers de daarin bedoelde pensioenregeling "van toepassing op het personeel van de Dienst voor de Scheepvaart".

.../...

Voor zover met de erin beoogde terugwerkende kracht geen afbreuk wordt gedaan aan verkregen rechten, redigere men artikel 58 dan ook beter als volgt :

"Art. 58. Artikel 57 heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1989".

Artikel 59.

Dit artikel overlapt met artikel 55 van het ontwerp en dient bijgevolg te worden geschrapt.

Artikel 60.

Volgens de gemachtigde van de regering bedoelt men in het tweede lid met "deze betrekkingen", de vacatures bij de N.V. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen die in aanmerking komen voor opvulling door het in het eerste lid bedoelde personeel. De ontworpen bepaling dient in die zin te worden verduidelijkt.

Hoofdstuk XII. - Grond- en pandenbeleid.

Artikel 61.

1. De regeling welke met betrekking tot het grond- en pandenbeleid in artikel 61 van het ontwerp is vervat, komt neer op een subsidieregeling waarvan in essentie enkel het

.../...

oogmerk wordt omschreven in het ontwerp, zij het dan nog met gebruikmaking van vage, niet-gedefinieerde begrippen zoals bijvoorbeeld dat inzake het "ruimtelijk impulsgebied" of de "grond- en pandenbank", en waarbij het voor het overige aan de regering wordt gelaten om concrete invulling te geven aan de regeling door middel van een in zeer ruime bewoordingen gestelde delegatiebepaling. Artikel 61, § 3, van het ontwerp, draagt het immers aan de Vlaamse regering op om "... de voorwaarden en modaliteiten (te bepalen) waaronder de in dit artikel bedoelde subsidies kunnen verleend worden". Een dergelijke delegatie is zeer ruim en sluit onder meer de bevoegdheid in om de criteria te bepalen op grond waarvan de subsidies zullen worden verdeeld en om ter zake in de nodige procedureregelen te voorzien.

2.1. Aan de Raad van State is meegedeeld dat de in artikel 61 van het ontwerp vervatte regeling beknopt is gehouden en er voor een ruime delegatie van bevoegdheden aan de regering is geopteerd om de reden dat de erin beoogde subsidies enkel ten experimentele titel zouden worden toegekend en het alsnog niet aangewezen is dat de decreetgever ter zake in een uitgewerkte organieke regeling zou voorzien. De Raad van State moet wat dat betreft vaststellen dat uit de tekst van het ontwerp geenszins valt af te leiden dat het beoogde grond- en pandenbeleid alsnog enkel een experimenteel of tijdelijk karakter heeft. Indien dit inderdaad de bedoeling van de regering zou zijn, zou zulks op een meer expliciete manier in de tekst van het ontwerp moeten worden tot uitdrukking gebracht, ook al gaat het naar het zeggen van de gemachtigde van de regering slechts om een aan-

.../...

vullende subsidiëring welke geen afbreuk doet aan andere parallelle regelingen (bv. inzake huisvesting of sociaal grondbeleid) en is het te verdelen bedrag relatief beperkt gehouden. In ieder geval zou daarenboven in het ontwerp nadere invulling moeten worden gegeven aan bepaalde, te vaag gehouden begrippen, welke nochtans voor de toepassing van de ontworpen regeling cruciaal zijn (zie de sub 1 gegeven voorbeelden).

2.2. Valt integendeel de in artikel 61 vervatte regeling te concipiëren als een permanente organieke regeling, dan dienen erin de essentiële regelen inzake het toekennen van de betrokken subsidies te worden opgenomen en kan ter zake niet worden volstaan met een te ruime, en bijgevolg ontoelaatbare, machtiging aan de Vlaamse regering, in de zin van artikel 61, § 3, van het ontwerp. Daarbij zal uiteraard ook in dat geval het gehanteerde begrippenarsenaal in de tekst van het ontwerp op een meer precieze wijze moeten worden omlijnd.

3. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de gemeenten hun trekkingsrechten op het gemeentelijk Investeringsfonds kunnen cumuleren met onder meer de in artikel 61 van het ontwerp bedoelde subsidies, met dien verstande dat de totale subsidie niet meer mag bedragen dan 100 % van het "subsidiabele bedrag". Het verdient aanbeveling deze beperking in de tekst van het ontwerp in te schrijven. Indien het, zoals door de gemachtigde van de regering is verduidelijkt, tevens de bedoeling zou zijn om evenmin toe te laten dat de subsidies boven de 100 % zouden

.../...

kunnen worden gecumuleerd met om het eender welke andere subsidieregeling, zal ook die verduidelijking in de tekst van het ontwerp moeten worden opgenomen.

4. Uit de sub 1 tot 3 geformuleerde opmerkingen valt af te leiden dat artikel 61 van het ontwerp dient te worden herzien. Hetzelfde kan worden gezegd van de commentaar welke in de memorie van toelichting bij het artikel wordt gegeven en waarin niet enkel referenties zijn opgenomen welke geen voorwerp hebben, doch waarbij de commentaar zelf voor een groot gedeelte betrekking lijkt te hebben op een bepaling welke uit het ontwerp is gelicht.

Hoofdstuk XIII. - Vervoer.

Artikel 62.

Dit artikel strekt ertoe de bevoegdheid welke door artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 21 maart 1990 houdende oprichting van een Vlaamse Stichting voor Verkeerskunde wordt verleend aan "de Vlaamse minister die de ruimtelijke ordening en huisvesting onder zijn bevoegdheid heeft" op te dragen aan "de Vlaamse minister die het stedelijk beleid onder zijn bevoegdheid heeft".

In de memorie van toelichting wordt in dat verband gesteld dat de huidige bepaling van dat artikel 4, § 2, 2°, "niet langer uitvoerbaar (is) vanwege het feit dat krachtens het delegatiebesluit niet langer een Vlaams minister bestaat

.../...

die de Ruimtelijke Ordening en Huisvesting onder zijn bevoegdheid heeft".

Er moet in verband met die bepaling worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de gewestregering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68, 69 en 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet volgt dat de gewestregering zelf haar werkwijze regelt, en dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe aan bepaalde leden van de gewestregering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies.

Artikel 4, § 2, 2°, van het decreet van 21 maart 1990 dient dus in die zin te worden herschreven dat het aan de Vlaamse regering opdraagt een aantal leden van de algemene vergadering van de Stichting voor Verkeerskunde aan te wijzen.

.../...

Hoofdstuk XIV. - Verlaten bedrijfsruimten.

Artikel 63.

Deze bepaling mist het algemeen normatieve karakter dat vereist is opdat de afdeling wetgeving van de Raad van State erover advies kan geven.

Hoofdstuk XVI. - Cultuur.

Algemene opmerking.

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, strekken de bepalingen van dit hoofdstuk ertoe drie decreten betreffende het volksontwikkelingswerk, alle afgekondigd op 19 april 1995, op een aantal punten te wijzigen, omdat uit eerste onderzoeken is gebleken "dat de financiële weerslag van de nieuwe decreten onhaalbaar en niet beheersbaar is".

Uit de parlementaire voorbereiding van die decreten blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever was om het volksontwikkelingswerk in een bepaalde richting te stimuleren, en via subsidiëring daartoe de noodzakelijke mogelijkheden te bieden (1).

(1) Zie bijvoorbeeld, in verband met het volksontwikkelingswerk in verenigingsverband, de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 19 april 1995 houdende een subsidiëring voor verenigingen voor volksontwikkelingswerk, Parl. St., Vl. R., 1994-95, nr. 664-1, p. 2.

De voorspelbaarheid van de rechtsnorm en de rechtszekerheid zijn inherent aan het begrip zelf van een democratische samenleving (1). Het grondbeginsel van de rechtszekerheid houdt in dat de inhoud van het recht, onder meer door de wijze waarop het geformuleerd is, voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt gesteld (2). Toegepast op de decreten van 19 april 1995, betekent dit dat de verenigingen, instellingen en diensten die werkzaam zijn in de sector van de volksontwikkeling er normaal van uit moeten kunnen gaan dat, als zij zich richten naar de bepalingen van die decreten, zij daarvoor ook op de in de decreten bepaalde subsidies aanspraak kunnen laten gelden.

Weliswaar kunnen de betrokken verenigingen, instellingen en diensten het vertrouwensbeginsel niet inroepen om de handhaving te eisen van een subsidiestelsel dat de decreetgever, in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid, voor de toekomst kan wijzigen (3). Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid bestaat dat de bedoelde verenigingen, instellingen en diensten bepaalde inspanningen hebben gedaan en bepaalde verbintenissen op zich hebben genomen, welke in het licht van de ontworpen wijziging

(1) R.v.St., 24 november 1992, Lejeune, nr. 41.140.

(2) Zie, onder meer, Arbitragehof, 5 juli 1990, nr. 25/90, overw. 8.B.7.2; Arbitragehof, 22 november 1990, nr. 36/90, overw. 2.

(3) Rdpl. H.J., 7 mei 1992, Pesqueras de Bermeo en Naviera Laida, Jur., 1992, I, (2901), p. 2944, overw. 34-35.

nutteloos zouden kunnen blijken. In dat geval zou de ontworpen regeling eventueel patrimoniale rechten in het gedrang kunnen brengen en aldus een aantasting kunnen inhouden, niet enkel van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, doch ook van het eigendomsrecht.

Binnen het korte tijdsbestek waarover de Raad van State beschikt, heeft hij deze kwestie niet nader kunnen onderzoeken. Het staat aan de regering om de Vlaamse Raad de nodige gegevens te bezorgen met betrekking tot de concrete weerslag van de ontworpen regeling op de rechtmatige verwachtingen van de betrokken verenigingen, instellingen en diensten. De decreetgever zal dan, in het licht van die gegevens, moeten overgaan tot een afweging tussen het algemeen (budgettair) belang en de belangen van de betrokkenen. Indien rechtmatige verwachtingen worden aangetast, mag die aantasting niet onevenredig zijn met het doel dat met de ontworpen regeling wordt nagestreefd (1).

Artikel 65.

1. In de inleidende zin dient het decreet van 19 april 1995 met zijn correcte opschrift te worden vermeld. Men schrijve derhalve : "Decreet van 19 april 1995 houdende een subsidieregeling voor instellingen voor volksontwikkelingswerk".

(1) Zie de hiervóór vermelde arresten van het Arbitragehof van 5 juli 1990 en 22 november 1990.

2. Volgens de ontworpen bepaling wordt het voor het begrotingsjaar 1996 vastgestelde krediet vanaf de begroting 1997 jaarlijks geïndexeerd, volgens de parameters bepaald door de Vlaamse regering.

De vaststelling van de begroting behoort tot de bevoegdheid van de decreetgever, en kan niet gedelegeerd worden aan de regering. Bovendien kan de decreetgever zich niet op voorhand verbinden tot het opnemen van bepaalde kredieten in de begrotingen van volgende jaren.

De laatste zin van het ontworpen artikel 3 dient dan ook weggelaten te worden.

Artikel 66.

1. Het ontworpen artikel 5, § 4, strekt ertoe de mogelijkheid tot subsidiëring van programma's gegeven buiten het Nederlandse taalgebied te beperken tot de landelijke instellingen, in de zin van artikel 6, 2°, a), van het decreet van 19 april 1995. Het moet daarenboven gaan om instellingen die hun landelijk karakter bewijzen op grond van het criterium van de afkomst van de deelnemers aan de door hen aangeboden programma's (1).

(1) Voor de toepassing van die bepaling heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat rekening gehouden moet worden met het geheel van de programma's van de betrokken instelling. Een programma in Frans-Vlaanderen met enkel Westvlaamse deelnemers, en een programma in Nederland met enkel Antwerpenaren en Limburgers, kunnen dus beide voor subsidiëring in aanmerking komen, voor zover de instelling "landelijk" is.

De ontworpen bepaling heeft tot gevolg dat er geen subsidiëring meer is van programma's gegeven buiten het Nederlandse taalgebied, indien die aangeboden worden door een niet-landelijke instelling (artikel 6, 2°, b)), of door een landelijke instelling die haar landelijk karakter bewijst op grond van het criterium van de localisatie van de aangeboden programma's (artikel 6, 2°, a)). De vraag rijst of er voor de uitsluiting van die instellingen een redelijke verantwoording bestaat, in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Volgens de gemachtigde van de regering zou de ontworpen regeling ingegeven zijn door budgettaire motieven en door de vrees dat regionale instellingen in grensgebieden misbruik zouden maken van "buitenlandse" programma's. De Raad van State betwijfelt of die verantwoording dienend is, inzonderheid ten aanzien van landelijke instellingen die programma's brengen in minstens vier provincies.

Indien de ontworpen paragraaf 4 behouden blijft, vervange men in fine de woorden "via de deelnemers" duidelijkheidshalve beter door "volgens het criterium van de deelnemers bedoeld in artikel 6, 2°, a)".

2. Zoals de ontworpen paragraaf 5 is geredigeerd, moeten ook de programma's georganiseerd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad ten minste tien deelnemers tellen die woonachtig zijn in het Nederlandse taalgebied. Daarenboven tellen eventuele deelnemers uit het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad niet mee om te berekenen of een programma

.../...

georganiseerd in het Franse taalgebied, het Duitse taalgebied of Nederland voor subsidiëring in aanmerking komt.

De gemachtigde van de regering heeft laten weten dat dit niet de bedoeling was van de stellers van het ontwerp. De tekst dient derhalve aangepast te worden, door daarin rekening te houden met het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Artikel 67.

Deze bepaling beoogt een omschrijving te geven van wat onder een "niet-landelijke instelling" verstaan moet worden.

Het is de Raad van State niet duidelijk welk nut de ontworpen toevoeging aan artikel 6, 2°, b), heeft. Op het eerste gezicht spreekt het immers vanzelf dat, als een instelling niet voldoet aan de voorwaarden om "landelijk" te zijn (artikel 6, 2°, a)), zij "niet-landelijk" is, en uit dien hoofde gesubsidieerd kan worden als zij minstens vijfduizend uur programma's gerealiseerd heeft. Het "parallellisme" met de bepaling van de landelijke instelling, waarvan sprake in de memorie van toelichting, vergt geen omschrijving van de negatie van de voorwaarden die gelden voor de landelijke instelling.

Mochten de stellers van het ontwerp een andere bedoeling hebben dan het loutere verwezenlijken van een "parallellisme", dan zou die bedoeling nader uiteengezet

.../...

moeten worden in de memorie van toelichting. In het andere geval kan artikel 67 weggelaten worden.

Artikel 70.

1. Het ontworpen artikel 9 bevat een bijzondere regeling ten gunste van instellingen die programma's aanbieden ten behoeve van bijzondere doelgroepen.

Op grond van de verklaringen van de gemachtigde van de regering meent de Raad van State te kunnen opmaken dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp er onder meer in bestaat te bepalen dat voor bijzondere doelgroepen specifieke instellingen opgericht kunnen worden. De gehandicapten en de langdurig werklozen worden door de ontworpen bepaling rechtstreeks aangemerkt als bijzondere doelgroepen (paragraaf 1, eerste lid). Andere bijzondere doelgroepen, die steeds te maken moeten hebben met een situatie van kansarmoede (artikel 2, 4°, van het decreet van 19 april 1995), kunnen als zodanig worden aangemerkt middels een erkenning door de regering (paragraaf 1, tweede lid). De instellingen die specifiek op zulke bijzondere doelgroepen gericht zijn, genieten soepele subsidiëringsvoorwaarden (paragraaf 2). Instellingen die occasioneel programma's voor die doelgroepen brengen, genieten eveneens soepele subsidiëringsvoorwaarden, althans wat die programma's betreft (paragraaf 3).

De erkenning blijkt derhalve nodig, zowel voor de oprichting van specifieke instellingen (paragraaf 1) als

.../...

voor de subsidiëring van specifieke programma's van andere instellingen (paragraaf 3).

De bedoeling van de stellers van het ontwerp lijkt beter tot uitdrukking te kunnen worden gebracht door een wijziging aan te brengen in de definitie van "bijzondere doelgroepen" welke in artikel 2, 4°, van het decreet van 19 april 1995 is opgenomen. Die bepaling zou met name vervangen kunnen worden als volgt :

"4° bijzondere doelgroepen : gehandicapten en langdurig werklozen; de Vlaamse regering kan, na advies van de commissie, andere personen en groepen die ingevolge hun situatie van kansarmoede in verminderde mate in staat zijn aan volksoontwikkeling te participeren, erkennen als bijzondere doelgroepen;".

Het ontworpen artikel 9, §§ 1 en 2, kan dan als volgt geredigeerd worden :

"§ 1. Voor de bijzondere doelgroepen kunnen specifieke instellingen opgericht worden, die uitsluitend ten behoeve van zulke doelgroepen programma's brengen.

Die instellingen moeten, in afwijking van ... (de rest zoals in paragraaf 2 van het ontwerp, onder voorbehoud van de hierna volgende opmerking 2)".

2. In de ontworpen paragraaf 2, 4° (die paragraaf 1, tweede lid, 4°, zou worden) is sprake van "personen met een

.../...

betrokkenheid op de doelgroep". Deze omschrijving is vaag en vergt een nadere precisering, hetzij in de tekst zelf, hetzij in de memorie van toelichting.

3. Wat de "gewone" instellingen betreft bedoeld in de ontworpen paragraaf 3 (die paragraaf 2 zou worden), is het uiteraard niet verboden dat zij meer dan tien procent van hun programma's organiseren ten behoeve van de bijzondere doelgroepen : de ontworpen paragraaf 3 beoogt blijkbaar slechts te voorzien in een plafond voor de subsidiëring van zulke programma's.

In zoverre in die bepaling de deelname van zes deelnemers vereist wordt, gaat het voorts kennelijk om een minimale deelneming. Die zes deelnemers moeten bovendien uit de bijzondere doelgroep komen.

Rekening houdend met het voorgaande, kan de ontworpen paragraaf 3 beter als volgt geredigeerd worden :

"§ 2. Andere instellingen die ten behoeve van bijzondere doelgroepen programma's organiseren, kunnen ten belope van ten hoogste tien procent van het aantal gesubsidieerde uren programma's brengen welke gevolgd worden door ten minste zes deelnemers uit de bijzondere doelgroep".

4. In verband met de toepassing van de ontworpen bepaling meent de Raad van State nog te moeten opmerken dat het toezicht op de naleving ervan, althans wat de "afkomst"

.../...

van de deelnemers uit de bijzondere doelgroepen betreft, in de praktijk met een zekere soepelheid dient te gebeuren. Van de deelnemers aan een programma kan immers moeilijk verwacht worden, gelet op de vereisten inzake de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat zij zich identificeren als behorend tot een door kansarmoede gekenmerkte groep.

Artikel 71.

Zoals deze bepaling geformuleerd is, kan zij tot verwarring aanleiding geven. Zij maakt immers niet duidelijk dat de beperking van de subsidiëring tot het bedrag overeenstemmend met de minimale erkenningsdrempel, enkel geldt voor het eerste subsidiejaar.

De tekst zou aangepast moeten worden, teneinde te verduidelijken dat de instelling voor de volgende jaren aanspraak kan maken op een hogere subsidie, op grond van de werkelijke activiteiten.

Artikel 72.

1. De erkenningsregeling is onder meer gebaseerd op erkenningscriteria die de instellingen verplichten tot vaste uitgaven, met name personeelsuitgaven.

Zoals uit artikel 3 van het decreet van 19 april 1995 blijkt, ook na de vervanging ervan bij artikel 65 van

.../...

het ontwerp, is de subsidiëring van die instellingen slechts mogelijk binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten. Op zichzelf leidt zulke beperking tot onzekerheid over de te verwachten financiering, hetgeen op gespannen voet staat met de essentiële rol die de subsidiëring in de regeling speelt.

De ontworpen toevoeging aan artikel 12 van het decreet komt de effecten van die onzekerheid nog versterken : zelfs voor de vaste uitgaven dreigt het risico dat het volgens het decreet toe te kennen bedrag van de subsidie uiteindelijk verminderd wordt.

De decreetgever dient na te gaan of die aantasting van de voorzienbaarheid van de decretale regeling in evenredigheid staat tot de beoogde doeleinden (zie de algemene opmerking bij dit hoofdstuk).

2. Indien artikel 72 behouden blijft, dient het in elk geval formeel aangepast te worden :

- in de inleidende zin vervange men het woord "zinsnede" door "volzin";
- in de ontworpen bepaling schrijve men : "... worden de subsidies voor elke instelling verminderd, naar verhouding van hun aandeel in het totaal bedrag van de subsidies".

.../...

Artikel 74.

1. Deze bepaling beoogt de uitbreiding van het "subsidiabele personeelsbestand" te doen afhangen van een omstandige evaluatie van de werking van de betrokken instelling en van het gehele aanbod van programma's van alle erkende instellingen.

Die bepaling drukt niet voldoende duidelijk uit waartoe de bedoelde evaluatie moet dienen. Uit het ongewijzigde artikel 20, eerste lid, van het decreet van 19 april 1995 blijkt dat de uitbreiding van het "subsidiabele personeelsbestand" toegestaan moet worden "als de stijging van het aantal gerealiseerde uren zulks wettigt". Indien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is dat bepaalde omstandigheden, die uit de evaluatie kunnen blijken, zich tegen de uitbreiding zouden kunnen verzetten, dan dient zulks met zoveel woorden bepaald te worden. Die omstandigheden dienen bovendien voldoende gepreciseerd te worden, opdat de aan de regering toegekende bevoegdheid tot uitvoering van de ontworpen bepaling binnen de vereiste grenzen zou blijven.

2. Men precisere in elk geval, in de ontworpen bepaling : "De uitbreiding bedoeld in het eerste lid wordt ...".

.../...

Artikel 75.

1. Dit artikel strekt ertoe artikel 27, § 4, van het decreet van 19 april 1995 te vervangen door een nieuwe bepaling.

De bestaande paragraaf 4 bepaalt de subsidiëringscriteria die, voor de op 1 januari 1995 bestaande instellingen, gedurende een overgangsperiode van drie jaar gelden. De ontworpen paragraaf 4 bepaalt aan welke voorwaarden de bedoelde instellingen moeten voldoen om erkend te worden.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke subsidiëringsregeling gedurende de overgangsperiode nog van toepassing zal zijn, als de bepalingen van de bestaande paragraaf 4 niet meer zullen gelden. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de bestaande paragraaf 4 niet behouden moet blijven, en of de ontworpen bepaling niet veeleer in de plaats moet komen van artikel 27, § 3, of als een nieuwe paragraaf in artikel 27 ingevoegd moet worden.

2. In fine van de ontworpen bepaling dienen de woorden "door de minister" geschrapt te worden. Het staat immers niet aan de decreetgever om zich te mengen in de interne werking van de regering, die als zodanig instaat voor de uitvoering van de decreten.

.../...

Artikel 77.

Volgens deze bepaling kunnen "nieuwe instellingen" pas erkend worden na een omstandige evaluatie van de erkenning van de nieuwe instelling en van het gehele aanbod van programma's van de erkende instellingen.

In verband met de draagwijdte van de bedoelde evaluatie wordt in de eerste plaats verwezen naar opmerking 1 bij artikel 74.

Meer fundamenteel rijst de vraag of de ontworpen bepaling geen discriminatie in het leven roept tussen instellingen, op grond van het ogenblik waarop zij voor het eerst een erkenningsaanvraag indienen. Het reeds bestaande globale aanbod lijkt immers moeilijk een grondwettelijk aanvaardbare reden te kunnen zijn om de erkenning te weigeren van een instelling die, per hypothese, voldoet aan alle erkenningsvoorwaarden en die aldus onder meer aantoonst dat zij in het jaar vóór de indiening van de aanvraag een programma heeft aangeboden dat aan een behoefte beantwoordt (zie artikel 10 van het decreet van 19 april 1995).

Artikel 78.

Deze bepaling dient geredigeerd te worden, niet als een autonome bepaling, maar als een bijkomende overgangsbepaling van het decreet van 19 april 1995. De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

.../...

Artikel 79.

Er wordt verwezen, mutatis mutandis, naar de opmerking bij artikel 71.

Artikel 80.

Er wordt verwezen, mutatis mutandis, naar de opmerkingen bij artikel 75.

Artikel 81.

1. In de inleidende zin dient het decreet van 19 april 1995 met zijn correcte opschrift te worden vermeld. Men schrijve derhalve : "decreet van 19 april 1995 houdende een subsidiëring voor verenigingen voor volksontwikkelingswerk" (1).

Aangenomen kan worden dat de te vervangen bepaling die van artikel 3 van het decreet van 19 april 1995 is. De inleidende zin dient bijgevolg als volgt aan te vangen : "Artikel 3 van het decreet van ...".

(1) De stellers van het ontwerp zouden er ook voor kunnen opteren om het opschrift van het decreet van 19 april 1995 te wijzigen, in de zin zoals gesteld in artikel 81 van het ontwerp.

2. Voorts wordt verwezen, mutatis mutandis, naar opmerking 2 bij artikel 65.

Hoofdstuk XVII. - Monumenten.

Artikel 82.

1. Volgens dit artikel neemt de premienemer de meer- en bijwerken, zoals die bij de eindafrekening blijken, te zijnen laste, voor zover het bedrag van de eindafrekening hoger is dan dat waarop de premie is berekend en voor zover deze meer- en bijwerken niet gecompenseerd zouden zijn door minwerken (eerste lid). Indien het eindbedrag der werken lager is "dan de toegekende premie", wordt de premie naar verhouding verminderd (tweede lid). Deze bepaling heeft uitwerking met ingang van 5 juni 1991, "voor zover de werken definitief beëindigd zijn en ter kennis gebracht zijn van het Vlaamse Gewest vóór 1 januari 1996" (derde lid).

Voor een goed begrip van de draagwijdte van de ontworpen bepaling, dient deze in haar historische context te worden geplaatst.

Het premiestelsel in verband met de restauratie van monumenten werd voor het eerst ingevoerd bij het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1991 tot het instellen van een restauratiepremie. Dit besluit, dat op dezelfde dag in werking trad, bepaalde dat de premienemer alle meer- en bijwerken te zijnen laste moest nemen (artikel 3, a). Een gelijkluidende bepaling werd opgenomen in het besluit van de

.../...

Vlaamse regering van 16 september 1992 tot vaststelling van een restauratiepremie (artikel 2, 2°), dat in de plaats kwam van het voornoemde besluit van 5 juni 1991, en in het besluit van de Vlaamse regering van 3 februari 1993 tot vaststelling van een restauratiepremie voor werken aan beschermde monumenten ondernomen door of op initiatief van regionale of lokale besturen (artikel 3, 2°).

Zoals door de gemachtigde van de regering is uiteengezet, interpreteerde het Rekenhof die bepalingen zó dat het begrip "meer- en bijwerken" niet gold voor de globaliteit van de werken, maar postgewijze geïnterpreteerd diende te worden (1).

Omdat die zienswijze niet strookte met de bedoeling van de regering, werd een precisering in andere zin opgenomen in artikel 88 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994. Volgens die bepaling moeten de meer- en bijwerken "slechts ten laste worden genomen door de premienemer voor zover het bedrag van de eindafrekening hoger is dan dat waarop de premie werd berekend en mits de kosten voor meer- en bijwerken worden gecompenseerd met minwerken".

Thans blijkt die bepaling nog steeds geen oplossing te bieden voor het probleem. De gemachtigde van de regering

(1) De gemachtigde van de regering geeft bij die interpretatie het volgende voorbeeld : "Indien bijvoorbeeld voor voegwerk slechts 95 % van de vermoedelijke hoeveelheid vereist is en voor metselwerk er enkele procenten meer nodig zijn, dan mag het ene het andere niet compenseren".

wijst erop dat het voornoemde artikel 88 geen terugwerkende kracht heeft gekregen (1), en dus niet van toepassing is op de restauratiepremies die nog geregeld blijven, bij wege van overgangsmaatregel, door het opheffen besluit van 5 juni 1991 (zie artikel 10 van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 16 september 1992). Hetzelfde geldt met betrekking tot de restauratiepremies die vóór 1 januari 1994 toegekend werden met toepassing van de besluiten van 16 september 1992 en 3 februari 1993 en die, ondanks de opheffing van die besluiten bij besluit van de Vlaamse regering van 5 april 1995, bij wege van overgangsmaatregel nog door die besluiten geregeld blijven (zie artikel 22 van het besluit van 5 april 1995). De Raad van State stelt voorts vast dat in het meervermelde artikel 88 ten onrechte sprake lijkt te zijn van de voorwaarde dat de kosten voor meer- en bijwerken "worden gecompenseerd" met minwerken, in plaats van te bepalen dat het moet gaan om kosten voor meer- en bijwerken die "niet worden gecompenseerd" met minwerken (2).

(1) Kennelijk gaat het hier om een vergissing bij het redigeren van de tekst. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling was dat artikel 88, zoals artikel 87, van toepassing zou zijn op premies die vóór de inwerkingtreding van die bepalingen (1 januari 1994) toegekend waren (memorie van toelichting, Parl. St., Vl. R., 1993-94, nr. 415/1, p. 32; verslag, Parl. St., Vl. R., 1993-94, nr. 415/13, p. 7).

(2) Men vergelijkte met artikel 8, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 april 1995 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerken aan beschermde monumenten.

Artikel 82 van het ontwerp strekt er dan ook toe een nieuwe oplossing te bieden. De - aangepaste - tekst van artikel 88 van het decreet van 22 december 1993 is overgenomen in het eerste lid. In het tweede lid wordt voorts gepreciseerd dat, als het eindbedrag van de werken lager zou liggen "dan de toegekende premie", de premie naar verhouding verminderd wordt (1). In het derde lid wordt uitdrukkelijk in de terugwerkende kracht van de ontworpen bepaling voorzien.

2. Omdat de terugwerkende kracht essentieel is, wordt deze eerst onderzocht.

Zoals de Raad van State reeds opmerkte in zijn advies L. 22.820/1/8 van 12 en 14 oktober 1993 over het ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde decreet van 22 december 1993, bestaat er geen bezwaar tegen de retro-activiteit van de bepaling die thans het voorwerp uitmaakt van artikel 82, eerste lid, van het ontwerp, "aangezien de bepaling geen belastende maatregel voor de premieaanvragers inhoudt en zij niet raakt aan door hen verkregen rechten" (2).

De bepaling van artikel 82, tweede lid, lijkt een loutere bevestiging in te houden van wat reeds in de

(1) De tekst van het eerste en het tweede lid stemt letterlijk overeen met die van artikel 8, eerste en tweede lid, van het in de vorige noot vermelde besluit van 5 april 1995.

(2) Parl. St., Vl. R., 1993-94, nr. 415/1, p. 171.

besluiten van 5 juni 1991, 16 september 1992 en 3 februari 1993 bepaald was. Volgens elk van die besluiten werd de premie immers verhoudingsgewijs aangepast, indien de kosten van de werken lager waren dan de door de Vlaamse regering aanvaarde raming (artikel 7, § 4, van het besluit van 5 juni 1991; artikel 7, § 4, van het besluit van 16 september 1992; artikel 7, § 5, van het besluit van 3 februari 1993). Tegen de retroactiviteit van de ontworpen bepaling lijkt er dan ook evenmin een bezwaar te zijn. De vraag rijst evenwel of deze bepaling wel enig concreet nut heeft. Indien dit niet het geval is, kan zij uiteraard best weggelaten worden.

3. Artikel 82 van het ontwerp blijkt, volgens de bedoeling van de stellers ervan, in de plaats te moeten komen van artikel 88 van het decreet van 22 december 1993.

Artikel 82 dient dan ook omgevormd te worden tot een bepaling waarbij voornoemd artikel 88 vervangen wordt.

4. Volgens artikel 82, eerste lid, is die bepaling van toepassing "bij de afrekening van een toegekende restauratiepremie".

Er zou nader gepreciseerd moeten worden over welk soort restauratiepremie het gaat. Dit zou eventueel kunnen door te verwijzen naar de regeling vervat in artikel 11, § 8, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten.

.../...

5. Indien artikel 82, tweede lid, behouden blijft (zie opmerking 2), lijkt de tekst ervan preciezer te worden geformuleerd, indien de woorden "dan de toegekende premie" vervangen zouden worden door "dan dat waarop de premie is berekend".

6. Zoals artikel 82, derde lid, geformuleerd is, heeft de ontworpen bepaling geen terugwerkende kracht ten aanzien van werken die vóór 1 januari 1996 niet beëindigd zijn, of waarvan de beëindiging niet vóór die datum ter kennis van de Vlaamse regering is gebracht. De vraag rijst wat dan wel het lot is van restauratiepremies voor zulke werken.

Misschien is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp dat voor restauratiepremies met betrekking tot werken die niet voldoen aan de voorwaarde bepaald in het derde lid, de mogelijkheid tot compensatie van meer- en bijwerken met minwerken niet meer kan ingeroepen worden ter verantwoording van het behoud van het bedrag van de premie. In dat geval lijkt die bepaling echter een onderscheid tussen premienemers in het leven te roepen, waarvan niet blijkt dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording gegeven kan worden.

Het komt de Raad van State dan ook voor dat het tweede zinsdeel ("voor zover ...") best weggelaten zou worden.

.../...

Artikel 83.

Deze bepaling strekt ertoe artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 augustus 1824 "houdende dat de kerkbesturen en kerkelijke administratiën geen beschikkingen kunnen nemen omtrent onderwerpen waarvan de bezorging hen niet uitdrukkelijk bij de bestaande wetten, reglementen of verordeningen is opgedragen", onder bepaalde voorwaarden niet meer van toepassing te laten zijn op als monument beschermde kerken en gebouwen bestemd voor de eredienst.

Volgens het bedoelde artikel 2 dient de Koning toestemming te verlenen voordat onder meer veranderingswerken, andere dan onderhoudswerken, aan kerken of gebouwen bestemd voor de eredienst uitgevoerd worden. De ontworpen bepaling zou tot gevolg hebben dat in de daarin bedoelde gevallen de Koning geen toestemming meer hoeft te geven, hetgeen volgens de memorie van toelichting onder meer zou moeten leiden tot een snellere uitvoering van werken waarvoor het Vlaamse Gewest een restauratiepremie heeft toegekend.

In de memorie van toelichting wordt voorts uiteengezet dat het, volgens de stellers van het ontwerp, evident is dat restauratiewerken "die niet gepaard gaan met substantiële infrastructuurwerken die de inrichting van het gebouw bestemd voor de eredienst zouden veranderen", niet onder de toepassing van het machtigingsvereiste van artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 augustus 1824 vallen. Gevraagd waarom het dan toch nodig geacht wordt om dat met zoveel woorden te bepalen, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de provinciegouverneurs er een

.../...

andere opvatting op nahouden, en dat zij daarvan niet willen afstappen zonder een "duidelijke instructie".

Om de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te verantwoorden, wordt in de memorie van toelichting verwezen naar artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Volgens die bepaling kunnen decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn - zoals onder meer de temporalieën van de erediensten -, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid - in casu hun bevoegdheid inzake monumenten. Zoals uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt, is voor de toepassing van artikel 10 vereist dat de tot de federale bevoegdheid behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op die aangelegenheid slechts marginaal is (1).

Het koninklijk besluit van 16 augustus 1824 heeft onder meer tot doel een toezicht mogelijk te maken op de noodzaak van werken die de strikte verplichtingen van de kerkfabrieken te buiten gaan (2) en op de mogelijkheid voor de kerkfabrieken om de kosten ervan te dragen (3). Die regeling maakt geen onderscheid naargelang het betrokken gebouw al dan niet als monument gerangschikt is.

(1) Zie, onder meer, Arbitragehof, 19 december 1991, nr. 40/91; Arbitragehof, 23 april 1992, nr. 32/92.

(2) Zie Cass., 7 februari 1881, met concl. adv.-gen. Mélot, Pas., 1882, I, 139.

(3) Artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 augustus 1824 bepaalt dat de verzoeken tot toestemming onder meer een staat van de kosten en van de beschikbare middelen moeten bevatten.

De ontworpen bepaling zou tot gevolg hebben dat het toezicht door de Koning niet meer uitgeoefend zou kunnen worden indien het gaat om een als monument gerangschikt gebouw en indien "de werken geen wijzigingen van blijvende aard aanbrengen of ... geen substantiële weerslag hebben op de organisatie van de eredienst". Aldus wordt de mogelijkheid tot optreden van de Koning in feite afhankelijk gemaakt van de conclusie waartoe de overheid van het Vlaamse Gewest komt, meer bepaald in verband met het blijvend karakter van de geplande wijzigingen of in verband met de weerslag van de geplande werken op de organisatie van de eredienst.

In die omstandigheden lijkt de mogelijkheid tot uitsluiting van het preventief toezicht vanwege de federale overheid een meer dan marginale weerslag te hebben op diens bevoegdheid. De Raad van State ziet dan ook niet in hoe de decreetgever zich op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou kunnen beroepen.

Artikel 83 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Hoofdstuk XVIII. - Economie.

Artikel 85.

In paragraaf 2 schrappe men de woorden ", opgericht bij koninklijk besluit van 16 november 1979 en latere wijzigingen - artikel 5, § 3 - derde opdracht". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 90 van het ontwerp.

.../...

Artikelen 86 tot 89.

1. Het ontworpen artikel 11 van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (artikel 86 van het ontwerp) voorziet niet langer in de opsplitsing van de jaarlijkse dotatie in een vast en een variabel gedeelte, alsmede in een opsplitsing van deze dotatie in functie van de verschillende commissies, ingesteld bij het voornoemde decreet. In de memorie van toelichting wordt daaromtrent geen enkele uitleg verschaft.

2. Uit de in de memorie van toelichting gegeven commentaar bij de artikelen 87 tot 89 van het ontwerp blijkt dat de door de Vlaamse regering vast te stellen bijdragen in de onderzoekskosten ten laste van de onderscheiden erkenningscommissies, gestort (zullen) worden aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Die bedoeling blijkt niet uit de desbetreffende normatieve bepalingen. Het zou aanbeveling verdienen dit voorschrift uitdrukkelijk op te nemen in de decreten van 19 april 1995, 3 maart 1993 en 6 maart 1991.

Artikel 91.

Met het oog op terminologische eenvormigheid, redigere men het ontworpen artikel 29, § 3, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, als volgt :

"De middelen van het Fonds mogen worden aangewend in het raam van het economisch, technologie- of tewerkstellingsbeleid".

Het advies betreffende de hoofdstukken IV, VI, VIII, XII, XIV, XVIII en XIX werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
 M. VAN DAMME, staatsraden,
 D. ALBRECHT,
Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH en G. VAN HAEGENDOREN, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.

Het advies betreffende de hoofdstukken I, II, III, V, VII, IX, X, XI, XIII, XV, XVI en XVII werd gegeven door de achtste kamer, samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. W. VAN VAERENBERGH en G. VAN HAEGENDOREN, auditeurs, en door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris, en door de HH. B. THYS en E. VANHERCK, adjunct-referendarissen.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.