RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.044/3
van 2 maart 2015

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Königlichen Erlasses vom 23. März 2012 zur Schaffung eines Impulsfonds für die Allgemeinmedizin und zur Festlegung der Arbeitsweise dieses Fonds’

Op 29 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Königlichen Erlasses vom 23 März 2012 zur Schaffung eines Impulsfonds für die Allgemeinmedizin und zur Festlegung der Arbeitsweise dieses Fonds’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 maart 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 23 maart 2012 ‘tot oprichting van een Impulsfonds voor de huisartsengeneeskunde en tot vaststelling van de werkingsregels ervan’ te wijzigen. De wijzigingen zijn ingegeven door de overdracht van het Impulsfonds aan de gemeenschappen in het kader van hun bevoegdheden inzake de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg en de ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn.[1]

Het koninklijk besluit van 23 maart 2012 wordt aangepast ingevolge het wegvallen van de financiering van het Impulsfonds door het Participatiefonds[2] en van de rol die het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering in de bestaande regeling speelt. Tevens worden de voorwaarden voor de tussenkomst van het Impulsfonds aangepast (artikel 4 van het ontwerp).

2.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 36*duodecies*, derde lid, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’ gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: de ZIV-wet), waarbij de Koning (lees: de Regering van de Duitstalige Gemeenschap) wordt gemachtigd om de werkingsregels van het Impulsfonds te bepalen.

2.2. Artikel 36*duodecies*, tweede lid, van de ZIV-wet bepaalt dat de uitgaven van het Impulsfonds ten laste worden genomen door de begroting van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> “Artikel 36*duodecies* Absatz 2 des Gesetzes vom 14. Juli 1994 sieht in der Tat vor, dass die Ausgaben zu Lasten des Haushaltes der sozialen Sicherheit gehen. Allerdings ist durch die Verabschiedung des Sondergesetzes vom 6. Januar 2014, mit dem die Sechste Staatsreform vollzogen wurde, davon auszugehen, dass der besagte Absatz 2 durch eine höhere Norm – im vorliegenden Fall ein Sondergesetz – implizit aufgehoben wurde.
>
> Ohne anderslautende Angabe ist daher zu folgern, dass die mit dem Fonds verbundenen Ausgaben zu Lasten des allgemeinen Ausgabenhaushaltes der Deutschsprachigen Gemeinschaft gehen. Der Haushaltsplan der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Jahr 2015 sieht die entsprechende Ausgabe vor (Organisationsbereich 50 Programm 16 Zuweisung 33.04 in der Anlage zum Dekret vom 11. Dezember 2014).
>
> Eine ausdrückliche Aufhebung des besagten Absatzes 2 durch ein Dekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft könnte sich allerdings tatsächlich als vorteilhaft für die Rechtssicherheit erweisen.”

---

[1] Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals vervangen bij artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ en gelezen in samenhang met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’. Zie in dat verband ook *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 40.

[2] Zie de artikelen 73, 73*bis* en 74 van de wet van 28 juli 1992 ‘houdende fiscale en financiële bepalingen’, zoals gewijzigd, respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 11 tot 13 van de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet’, alsook artikel 66 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

De Raad van State kan zich bij deze zienswijze aansluiten. Artikel 36*duodecies*, tweede lid, van de ZIV-wet is niet meer toepasbaar ingevolge de in opmerking 1 aangehaalde bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen, maar dit neemt niet weg dat – zoals de gemachtigde zelf suggereert – een uitdrukkelijke opheffing van die bepaling door de decreetgever raadzaam is. Die gelegenheid kan dan eventueel te baat worden genomen om de verwijzingen in artikel 36*duodecies* naar een optreden van de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, te vervangen door een verwijzing naar een besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap. Het is uiteraard ook mogelijk om artikel 36*duodecies* op te heffen ten voordele van een autonome decretale regeling, die dan rechtsgrond kan blijven bieden voor het koninklijk besluit van 23 maart 2012.

ALGEMENE OPMERKING

3. De artikelen 3, 6, 7, 9 en 10 van het ontworpen besluit strekken ertoe woorden of zinsneden van het koninklijk besluit van 23 maart 2012 te vervangen of op te heffen, maar enkel in de Franse versie van dat besluit. Aangezien het koninklijk besluit van 23 maart 2012 ook na de bevoegdheidsoverdracht nog steeds bestaat in een authentieke Nederlandse en Franse versie, moeten de ontworpen wijzigingen ter wille van de rechtszekerheid ook formeel aangebracht worden in de Nederlandse versie. Zo zal men bijvoorbeeld in artikel 6 van het ontwerp moeten schrijven: “(…) werden die Wortfolgen ‘Het Participatiefonds’ und ‘Le Fonds de participation’ jeweils ersetzt durch die Wortfolge ‘Der Minister’”.

De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat sommige onderdelen van het koninklijk besluit van 23 maart 2012 geheel in het Nederlands en in het Frans, en andere onderdelen gedeeltelijk in het Nederlands en in het Frans en gedeeltelijk in het Duits zullen zijn gesteld. Met het oog op de begrijpelijkheid van de beoogde regeling voor de inwoners van het Duitse taalgebied en het recht van die inwoners op toegang tot de betrokken regeling in hun eigen taal[3] is het aangewezen om zo snel als mogelijk het koninklijk besluit van 23 maart 2012[4] te vervangen door een besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, dat volledig in het Duits is gesteld. Indien een dergelijk besluit beperkt blijft tot een vertaling naar het Duits van het koninklijk besluit van 23 maart 2012, met enkel de aanpassingen die bij dit ontwerp worden beoogd, hoeft een dergelijk nieuw besluit niet opnieuw om advies aan de Raad van State worden voorgelegd en kan het worden bekendgemaakt met verwijzing naar dit advies.

[3] Vgl. GwH 14 juli 1994, nr. 59/94, B.4.

[4] Van dit besluit werd nog geen officiële Duitse vertaling bekendgemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het derde lid van de aanhef moet de datum van het advies van de inspecteur van Financiën worden vermeld, namelijk 17 december 2014.

5. In het vierde lid van de aanhef ontbreekt de datum van het begrotingsakkoord, namelijk 12 januari 2015.

Artikel 11

6. Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2015. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

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

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

> “Die Rückwirkung ist durch Erwägungen des öffentlichen Interesses begründet: Der Beteiligungsfonds, der bisher die Auszahlungen vornahm, hat diese seit dem 1. Januar 2015 eingestellt. Somit besteht das Risiko, dass Antragsteller, die zwischen dem 1. Januar 2015 und dem Datum des Inkrafttretens des vorliegenden Abänderungserlasses einen Antrag einreichen, eine rechtliche Unsicherheit bei der Bearbeitung der Akte erfahren könnten. Um die Kontinuität des öffentlichen Dienstes gewährleisten zu können – was auch und vor allem im Interesse der Antragsteller ist – und die genannten Rechtsrisiken zu vermeiden, ist es daher unabdingbar, ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1. Januar 2015 vorzusehen.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd, maar enkel in zoverre de ontworpen wijzigingen niet meer inhouden dan hetgeen reeds logischerwijze voortvloeit uit de in opmerking 1 geschetste bevoegdheidsoverdracht of, in het geval van de wijzigingen bij artikel 4 van het ontwerp, alleszins geen benadeling inhouden van de begunstigden van de bestaande regeling. Dat lijkt op het eerste gezicht ook effectief het geval te zijn.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT