



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.290/3
van 22 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap 'zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom
22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom
18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der
Deutschsprachigen Gemeinschaft'

Op 21 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur, Werkgelegenheid en Toerisme 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 Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom 18 November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 november 2016.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 ‘zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’. Deze wijzigingen hebben betrekking op het lidmaatschap van de diverse beoordelingscommissies of vakjury’s (artikelen 1, 5 tot 8, 10 en 12), het nader omschrijven van de in het raam van subsidievoorwaarden in aanmerking komende culturele activiteiten (artikelen 2, 9, 11 en 13 van het ontwerp), het wijzigen van bepalingen over de in te dienen of te bewaren bewijsstukken inzake het voldoen aan de subsidievoorwaarden (artikelen 3 en 4) en het invoegen van een hoofdstuk betreffende de samenstelling en de werking van de kunstcommissie van de Duitstalige Gemeenschap en de vergoeding van de leden ervan (artikel 14).

Het te nemen besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met uitzondering van artikel 2 ervan, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2016.

3.1. Het ontworpen besluit vindt grotendeels rechtsgrond in het decreet van 18 november 2013 ‘zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’¹). Het gaat inzonderheid om de in het derde lid van de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van hetgeen hierna volgt.

3.2.1. De artikelen 1, 5, 6 tot 8, 10 en 12 van het ontworpen besluit, waarin wordt bepaald dat de erin bedoelde personen geen lid van de erin vermelde commissies of jury’s kunnen worden, vinden volgens de gemachtigde telkens rechtsgrond in de bepaling waarbij aan de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (hierna: “de Regering”) een delegatie wordt verleend om de werkwijze bij wraking van de leden van de betrokken beoordelingscommissie of vakjury te regelen. Gevraagd naar de aard van erin vervatte bepalingen, verschaft de gemachtigde volgende toelichting:

“Wir sind da anderer Auffassung. Nach unserer Lesart ergibt sich die Unvereinbarkeit aus der Befangenheit. Die Mitglieder der jeweiligen Kommissionen oder Jürs werden durch die Regierung ernannt. Da für jeden Antrag nicht eine neue Kommission bzw. Jury zusammengestellt werden soll, tagt für jeden Antrag dieselbe Jury. Stellt sich nun heraus, dass für einen bestimmten Antrag ein Antragsteller privat oder beruflich im Zusammenhang mit einem Mitglied der Jury steht (sei es durch Heirat, durch

¹ Die bepaling is van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap krachtens artikel 7 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’.

das gesetzliche Zusammenwohnen oder über das Arbeitsverhältnis) gilt das Mitglied als befangen und kann an der Abstimmung nicht teilnehmen. Da man im Vorhinein, d.h. vor Ernennung des Jurymitglieds, nicht prüfen kann, ob bei einem potentiellen Antragsteller ein privater oder beruflicher Zusammenhang bestehen kann, handelt es sich um eine Befangenheitsregelung, die dann wirksam wird, wenn ein Fall von privatem oder beruflichen Zusammenhang tatsächlich eintritt. Die Formulierung von Art. 15 §3 Absatz 1 erster Satz des Basiserlasses kann zugegebenerweise zu dieser missverständlichen Auslegung führen. Es wäre daher gegebenenfalls angebracht, den Artikel so zu formulieren, dass ein Mitglied der Jury oder Kommission nicht an der Sitzung teilnehmen kann, wenn es aus besagten Gründen befangen ist.”

Indien de genoemde artikelen van het ontwerp telkens worden geherformuleerd zoals de gemachtigde voorstelt, kan de rechtsgrond ervoor effectief worden gevonden in de bepalingen aangaande de wraking, zijnde de artikelen 10, § 3, vierde lid, 34, vijfde lid, 38, derde lid, 42, derde lid, 50, § 1, tweede lid, 56, § 1, tweede lid, en 62, § 1, tweede lid, van het decreet van 18 november 2013. Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 27.1, § 2, van het besluit van de Regering van 22 mei 2014, dat dan rechtsgrond kan vinden in artikel 89.4, derde lid, van het decreet van 18 november 2013.

3.2.2. Artikel 2 van het ontworpen besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering, gelezen in samenhang met de artikelen 14, eerste lid, 5°, 16, § 2, en 18, §§ 2 tot 5, van het decreet van 18 november 2013.

3.2.3. Er kan worden voorgehouden dat de artikelen 9, 11 en 13 van het ontworpen besluit kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering, gelezen in samenhang met, respectievelijk, de artikelen 52, § 1, 58, § 1, en 64, § 1, van het decreet van 18 november 2013. Om discussie hierover uit te sluiten,² wordt evenwel het best een meer uitdrukkelijke rechtsgrond gecreëerd.

3.2.4.1. Artikel 14 van het ontworpen besluit kan, behoudens wat *sub* 3.2.4.2 wordt opgemerkt, worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering, gelezen in samenhang met artikel 89.4, derde lid, van het decreet van 18 november 2013, alsmede op de uitdrukkelijke delegatiebepalingen opgenomen in die laatste bepaling en in 89.6 van het decreet van 18 november 2013.

3.2.4.2. Het ontworpen artikel 27.1, § 1, tweede lid, van het besluit van de Regering van 22 mei 2014 bepaalt dat de beslissingen van de kunstcommissie bij meerderheid van de uitgebrachte stemmen worden genomen en dat bij staking van stemmen de stem van de voorzitter doorslaggevend is. Deze bepaling strijdt met het bepaalde in artikel 89.4, tweede lid, eerste zin, van het decreet van 18 november 2013, naar luid waarvan de kunstcommissie haar beslissingen bij consensus neemt, en moet derhalve worden weggelaten.

² Er zou immers ook kunnen worden voorgehouden dat louter het aantal culturele activiteiten kan worden bepaald, maar dat eraan geen verdere voorwaarden kunnen worden verbonden.

3.2.5. Het ontworpen artikel 27.1, § 3, van het besluit van de Regering van 22 mei 2014 vindt, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond in artikel 89.6 van het decreet van 18 november 2013.

Met betrekking tot de rechtsgrond voor het toekennen van een verblijfsvergoeding verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Auch hier sollten die an die Kunstkommission gezahlten Entschädigungen an jene der anderen Jürs und Kommissionen angeglichen werden. Für die Sitzungs- und Fahrtentschädigungen bietet Art. 89.6 des Kulturförderdekrets eine ausreichende Grundlage. Was die Aufenthaltsentschädigungen betrifft, so setzt bei weit entfernten Sitzungen (im Ausland etwa) der Aufenthalt die Anwesenheit der Mitglieder bei dieser Sitzung voraus. Insofern ist eine Aufenthaltsentschädigung als Teil der Anwesenheitsentschädigung zu verstehen, wofür Art. 86.6 des Dekrets die Grundlage bildet.”

Waar in de artikelen 10, § 3, tweede lid, 38, vierde lid, 42, vierde lid, 50, § 1, derde lid, 56, derde lid, en 62, § 1, derde lid, van het decreet van 18 november 2013 gewag wordt gemaakt van “Aufwandsentschädigung”, waaronder een verblijfsvergoeding kan worden begrepen, wordt in artikel 89.6 van dat decreet gewag gemaakt van “Anwesenheitsgelder und Fahrtentschädigungen”. Aangezien een verblijfsvergoeding moeilijk onder dat laatste begrip kan worden begrepen, wordt het genoemde artikel 89.6 het best vooraf gewijzigd wil men zulk een vergoeding toekennen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het derde lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt.

Artikel 15

5. Luidens artikel 15 van het ontwerp treedt het te nemen besluit, behoudens artikel 2 ervan (waaraan terugwerkende kracht wordt verleend), in werking op de dag waarin het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 53, vierde lid, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.³

³ In dit verband dient erop te worden gewezen dat een aantal bepalingen ten aanzien van de betrokkenen nieuwe voorwaarden of verplichtingen inhoudt.

6. De terugwerkende kracht tot 1 januari 2016 die aan artikel 2 van het te nemen besluit wordt verleend, wordt door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“Begründung zum rückwirkenden Inkrafttreten: Die Abänderung der Anrechnungsweise der kulturellen Aktivitäten erfolgt auf Anfrage der professionellen Kulturproduzenten aufgrund der konkreten Verteilung der Auftritte 2015. Ziel des Dekrets ist es, kulturelle Aktivitäten, die den Vorgaben des Dekrets entsprechen, für die Erfüllung der quantitativen Kriterien zu berücksichtigen – unabhängig von ihrer zeitlichen Verteilung über das Jahr. Die vorliegende Änderung soll rückwirkend zum 01.01.2016 in Kraft treten, damit die Anrechnungsweise der kulturellen Aktivitäten, die auf Jahresbasis erfolgt, im Sinne der Rechtssicherheit auch für dasselbe Kalenderjahr nach denselben Regeln erfolgt. Zudem werden für das Jahr 2015 aufgrund der aktuellen Regelung einige kulturelle Aktivitäten nicht angenommen werden können, was zum Nachteil der Produzenten erfolgt. Daher sollte zumindest ab dem Jahr 2016 die neue Anrechnungsweise gelten.

Auswirkungsgrad des rückwirkenden Inkrafttretens von Artikel 2:

- Art. 2 Nr. 1: Bei dieser Abänderung handelt es sich um eine technische Präzisierung, die bei der Anwendung des Dekrets bereits jetzt so gehandhabt wird: Veranstaltungen, die zu 100% von der Regierung der DG gezahlt werden, können nicht für die Erfüllung der quantitativen Kriterien des Kulturförderdekrets geltend gemacht werden. Mit der Präzisierung entsteht den Kulturträgern 2016 kein Nachteil.

- Art. 2 Nr. 2: Bei dieser Abänderung handelt es sich um eine technische Präzisierung, die bei der Anwendung des Dekrets bereits jetzt so gehandhabt wird: Dieselbe Ausstellung kann nur einmal als kulturelle Veranstaltung geltend gemacht werden und nicht jeder Ausstellungstag erneut. Ansonsten würde eine Ausstellung, die 10 Tage lang läuft, für 10 Veranstaltungen gelten. Mit der Präzisierung entsteht den Kulturträgern 2016 kein Nachteil.

- Art. 2 Nr. 3-5: Diese Anpassung erfolgte auf Anfrage der geförderten Kulturträger, da 2015 gewisse Auftritte aufgrund der quantitativen Begrenzung auf vier Auftritte, nicht berücksichtigt werden. Demnach ist ein rückwirkendes Inkrafttreten, wodurch pro Tag max. 6 statt 4 Auftritte annehmbar sind, für die Kulturträger vorteilhaft.

- Art. 2 Nr. 6-7: Durch Nr. 7 wird die bisherige Regelung ergänzt bzw. präzisiert. Allerdings liegt wird das Verrechnungsprinzip auf die EU-Förderung erweitert. Hier liegt aber für 2016 kein konkreter Fall vor, sondern erst ab 2017”.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Al lijkt de ingeroepen verantwoording op het eerste gezicht plausibel te zijn, beschikt de Raad van State niet over alle nodige informatie om erover een sluitend oordeel te vellen. Bepalingen die niet aan de genoemde voorwaarden zouden beantwoorden, dienen van de terugwerkende kracht te worden uitgezonderd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT