



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.623/1-3
van 16 oktober 2023

over

een voorontwerp van programmadecreet ‘houdende bepalingen
tot begeleiding van de begrotingsopmaak 2024’

Op 9 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van programmadecreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begrotingsopmaak 2024’.

De hoofdstukken 1, 2, 6 (afdelingen 2 tot 4), en 7 tot 9 zijn door de eerste kamer onderzocht op 12 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur, Jonas RIEMSLAGH, auditeur, en Tina COEN, adjunct-auditeur.

De hoofdstukken 1, 3 tot 5, 6 (afdelingen 1, 5 en 6) en 9 zijn door de derde kamer onderzocht op 12 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, Githa SCHEPPERS en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditoren, Katrien DIDDEN, auditeur, en Lennart NIJS, Lise VANDENHENDE en Peter SCHOLLEN, adjunct-auditoren.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 oktober 2023.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“door het feit dat het programmadecreet wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement in dezelfde periode ingediend moet worden”.

Voor een aantal bepalingen wordt een bijkomende motivering weergegeven in een bijlage bij de adviesaanvraag.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

1. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering beslist de Vlaamse minister bevoegd voor de financiën en de begroting te gelasten over het voorliggende voorontwerp het spoedadvies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Algemeen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Economie, wetenschap en innovatie

Artikel 2

Ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer zou in artikel 2 van het voorontwerp niet enkel het Fonds voor de Waarborgregeling van de NV Waarborgbeheer het best worden opgeheven, maar ook artikel 20 van het decreet van 20 december 2013 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014’ dat het betrokken fonds heeft opgericht. Tevens zal in artikel 2 van het voorontwerp uiteraard melding moeten worden gemaakt van het opschrift van het betrokken decreet, wat nu niet het geval is.

Hoofdstuk 3 – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Afdeling 1 – Ontvangsten vanuit het MINA-fonds en uitgaven in het kader van het preventief gezondheidsbeleid naar aanleiding van de Saneringsovereenkomst Vlaamse regering – 3M van 6 juli 2022

Artikel 3

Artikel 3 van het voorontwerp bevat een paragraaf 2/12. De gemachtigde bevestigde dat het eigenlijk de bedoeling is om die paragraaf in te voegen in artikel 2 van het decreet van 7 juli 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1998’, dat betrekking heeft op het Fonds voor verwerking en analyse van gezondheidsindicatoren ten behoeve van derden. Op de vraag of met de ontworpen paragraaf een nieuw fonds wordt opgericht of een nieuwe financiële bijdrage in het leven wordt geroepen, vermits in de ontworpen tekst uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 54, § 3, van het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’,³ antwoordde de gemachtigde ontkennend en stelde hij dat de verwijzing naar de voormelde bepaling niet pertinent is.⁴

³ Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een fonds op te richten voor de bewaking van de in de mens gemeten blootstelling en/of voor de bewaking van de effecten van fysische en chemische factoren op de bevolking, alsook om de werking en de omvang en de wijze van financiering ervan te bepalen.

⁴ Zie ook adv.RvS 64.437/1-3 van 22 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 december 2018 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1746/1, (101) 118-120.

Voorts is ook de verwijzing naar artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 overbodig. Die bepaling schrijft onder meer voor dat bij decreet specifieke ontvangsten kunnen worden aangewend voor specifieke uitgaven. Aangezien een begrotingsfonds een afwijking inhoudt van de regel, bepaald in artikel 15, § 1, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 dat de gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven, is vereist dat de ontvangsten en de uitgaven van een begrotingsfonds in nauwkeurige en strikte bewoordingen zijn omschreven. Op deze bepaling gewezen in het advies van de Inspectie van Financiën, werd in de ontworpen tekst verduidelijkt dat enkel inkomsten uit het MINA-fonds het Fonds voor verwerking en analyse van gezondheidsindicatoren ten behoeve van derden kunnen spijzen. Niettemin is het raadzaam om de herkomst van de betrokken middelen van het MINA-fonds inhoudelijk nader te omschrijven, zoals bijvoorbeeld de schadevergoeding die het MINA-fonds heeft ontvangen ingevolge de overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en 3M waarvan gewag wordt gemaakt in de memorie van toelichting.

Gelet op het voorgaande, redigere men artikel 3 van het voorontwerp als volgt (waarbij de zo-even vermelde nadere omschrijving nog moet worden toegevoegd):

“Art. 3. In artikel 2 van het decreet van 7 juli 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1998, laatst gewijzigd bij het decreet van 26 juni 2020, wordt een paragraaf 2/12 ingevoegd, die luidt als volgt:

‘§ 2/12. Het Fonds wordt gespijsd met middelen van het MINA-fonds (...).’”

Afdeling 2 – Wijzigingen van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Wijzigingen aan het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters

Artikel 5

1. Artikel 5, 1°, van het voorontwerp, dat artikel 8, § 1, van het decreet van 20 april 2012 ‘houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters’ vervangt, bepaalt dat een organisator met een vergunning voor gezinsopvang of groepsopvang een bijkomende⁵ subsidie kan krijgen “voor de realisatie van voorrang bij de toegang tot de kinderopvang voor gezinnen waarvoor kinderopvang noodzakelijk is om te werken of om een opleiding met het oog op werk te volgen”. Om voor de subsidie in aanmerking te komen moet de organisator absolute voorrang verlenen aan gezinnen die minstens 4/5 werken, of een 4/5-dagopleiding met het oog op werk volgen, aan broertjes of zusjes van kinderen die op hetzelfde moment reeds gebruik maken van dezelfde kinderopvang, alsook aan pleegkinderen, als bedoeld bij artikel 2, 10°, van het decreet van 29 juni 2012 ‘houdende de organisatie van pleegzorg’, in het gezin en die in aanmerking komen

⁵ Naast de basissubsidie bedoeld in artikel 7 van hetzelfde decreet.

voor kinderopvang. De organisator kan afwijken van de voorrang ten belope van maximaal 10% van het aantal vergunde kinderopvangplaatsen per opvanglocatie, in het belang van het kind of omwille van een gezondheids- of welzijnssituatie in het gezin.

2. Het huidige artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 20 april 2012 bepaalt dat een subsidie kan worden gekregen “voor de realisatie van de toegang tot de kinderopvang voor gezinnen die beantwoorden aan kenmerken die bij voorrang betrekking hebben op (...)”. Op de vraag of met de meer prominente vermelding van “voorrang” in de thans ontworpen bepaling, op zich beschouwd, iets anders wordt bedoeld dan in de huidige bepaling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In se is dit geen wijziging, maar aangezien het gaat om een verplichting om voorrang te verlenen bij gelijktijdige opvangvragen en dit verder uitgewerkt wordt in de rest van het artikel, leek het evident om dit begrip al direct in de hoofdzin te gebruiken.”

Aangezien daaruit blijkt dat het nog steeds de bedoeling is om de realisatie van een bepaalde wijze van toegang tot de kinderopvang te subsidiëren, veeleer dan de voorrang te realiseren, kan beter worden aangesloten bij de oorspronkelijke inleidende zin van het voormelde eerste lid.

3. De vraag rijst wat precies wordt bedoeld met het minstens 4/5 werken of volgen van een minstens 4/5-dagopleiding met het oog op werken, *in hoofde van het gezin*. Het is met name niet duidelijk of, wanneer een gezin bestaat uit twee ouders, beide ouders aan die 4/5-eis moeten voldoen, slechts één van hen, of nog iets anders. De gemachtigde antwoordde daarop als volgt:

“Ze moeten beiden vier vijfde werken om aan de voorwaarde te voldoen. Maar eigenlijk kan je beter stellen dat ze samen gemiddeld 4/5^{de} moeten werken. Als de ene 5/5^{de} werkt en de andere 3/5^{de} dan is dat ook nog samen gemiddeld 4/5^{de} en vallen ze ook onder deze voorwaarde.”

Dit moet op zijn minst in de memorie van toelichting worden gepreciseerd, zowel wat betreft het werken als wat betreft het volgen van een dagopleiding.

4. Het is niet duidelijk in welke mate activeringstrajecten gelijkgesteld kunnen worden met een “dagopleiding met het oog op werken”. Uit het antwoord van de gemachtigde in opmerking 5.2 lijkt dat wel te kunnen worden opgemaakt, maar dit zou beter op zijn minst in de memorie van toelichting worden gepreciseerd.

5.1. Het huidige artikel 8, § 1, van het decreet van 20 april 2012 vermeldt de volgende categorieën waaraan voorrang moet worden gegeven bij de realisatie van kinderopvang om in aanmerking te komen voor de aanvullende subsidie:

“1° de werksituatie, met minstens het kenmerk dat kinderopvang noodzakelijk is om toegang te hebben tot de arbeidsmarkt of om een beroepsgerichte opleiding in het kader hiervan te kunnen volgen, en verder :

2° de financiële situatie;

3° de gezinssamenstelling.

4° de aanwezigheid van pleegkinderen, als bedoeld in artikel 2, 10°, van het decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg, in het gezin en die in aanmerking komen voor kinderopvang als bedoeld in artikel 2, 2°.”

In het ontworpen artikel 8, § 1, van het decreet van 20 april 2012 worden de financiële situatie en de gezinssamenstelling geschrapt als voorrangscategorie. Voorts wordt de categorie die verband houdt met de werksituatie, beperkt tot gezinnen die minstens 4/5 werken of een 4/5-dagopleiding volgen met het oog op werk. Er wordt ten slotte voorzien in de mogelijkheid (niet de verplichting) voor de organisatoren van kinderopvang om, zonder de aanspraak op de aanvullende subsidie te verliezen, ten belope van maximaal 10% van het aantal vergunde kinderopvangplaatsen per kinderopvanglocatie af te wijken van de nieuwe voorrangscategorieën, “in het belang van het kind of omwille van een gezondheids- of welzijnssituatie in het gezin”.

Om de aanvullende subsidie te behouden, zullen de organisatoren van kinderopvang daardoor niet langer of (gelet op de voormelde 10%-regel) in veel mindere mate voorrang kunnen geven aan gezinnen die gemiddeld minder dan 4/5 werken of een 4/5-dagopleiding volgen met het oog op werk, alsook aan gezinnen die thans omwille van hun financiële situatie of hun samenstelling voorrang kunnen krijgen.

5.2. Zoals het Grondwettelijk Hof oordeelde in arrest nr. 60/2003 van 14 mei 2003 staat het aan de decreetgever om, rekening houdend met dwingende budgettaire beperkingen, de voorwaarden te bepalen onder welke hij bepaalde initiatieven of instellingen met overheidsmiddelen wil subsidiëren. Het komt niet aan het Grondwettelijk Hof – en evenmin aan de Raad van State – toe het oordeel van de bevoegde wetgever te bekritisieren, voor zover dit althans niet strijdig is met het gelijkheidsbeginsel.⁶ Dit beginsel sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁷

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de ontworpen regeling ernaar streeft voor inkomensgerelateerde kinderopvang voorrang te geven aan gezinnen die werken of een opleiding volgen met het oog op werk. Er wordt echter geen nadere uitleg gegeven over de redenen voor deze beleidswijziging.

De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende verantwoording:

“De redenering is dat wie meer nood heeft aan kinderopvang voorrang krijgt. De inschatting is dat mensen die 4/5den werken of opleiding volgen meer nood hebben aan kinderopvang. Dit is niet beperkt tot voorrang voor werken, maar ook het volgen van een

⁶ GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1.

⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

minstens 4/5de opleiding die leidt naar kwalificatie, een minstens 4/5de traject dat leidt tot werk, een 4/5de inburgeringstraject geeft dezelfde absolute voorrang.”

Over de voorrangscategorieën die zijn weggevallen in de ontworpen bepaling, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Deze criteria worden niet meer als criteria op zich opgenomen, maar wel mogelijk via de afwijking van 10 % en via de absolute voorrang voor broers, zussen en pleegkinderen. Daarnaast kan de organisator binnen zijn eigen opnamebeleid nog eigen criteria hanteren om vragen tegen elkaar af te wegen, bijvoorbeeld als er tegelijkertijd twee opvangvragen zijn van gezinnen die 4/5den werken of opleiding volgen, kan de organisator in zijn opnamebeleid bepalen dat er voorrang gegeven wordt aan de alleenstaande ouder of de ouder met een laag inkomen.”

5.3. Het staat niet bij voorbaat vast dat gezinnen die voldoen aan het 4/5-criterium, in die mate meer nood hebben aan kinderopvang dan andere categorieën van gezinnen die minder dan 4/5 werken, dat organisatoren van kinderopvang voortaan aan de eerstgenoemde categorie van gezinnen een dergelijk principiële voorrang moeten verlenen om in aanmerking te blijven komen voor de aanvullende subsidie. De gemachtigde maakt in dat verband gewag van een “inschatting”, maar er worden geen objectieve gegevens aangevoerd om het uitgangspunt van de stellers van het voorontwerp te onderbouwen. De Raad van State beschikt zelf niet over het vereiste feitelijke inzicht om zich hierover op sluitende wijze uit te kunnen spreken, maar het wil hem voorkomen dat de nood aan kinderopvang bijvoorbeeld even groot kan zijn bij een gezin, waarin een van de betrokken ouders (of de enige ouder) halftijds werkt, alleszins voor de tijdstippen waarop de betrokken ouder of ouders aan het werk zijn. Het niet 4/5 werken of niet volgen van een 4/5-dagopleiding met het oog op werk impliceert met andere woorden niet dat tijd beschikbaar is voor de opvang van de eigen kinderen en dat er geen nood zou zijn aan kinderopvang die vergelijkbaar kan zijn met die van de eerstgenoemde categorie van gezinnen. Dat geldt des te meer voor gezinnen die niet tot die categorie behoren en die ook een aantoonbare nood hebben aan kinderopvang, maar die omwille van hun financiële situatie of omwille van hun samenstelling geen beroep kunnen doen op private en duurdere vormen van kinderopvang. Door het wegvallen van de criteria van de gezinssamenstelling en de financiële situatie kunnen zij bovendien geen beroep meer doen op deze alternatieve voorrangscriteria.

De argumentatie van de gemachtigde met betrekking tot de mogelijkheid van de organisatoren van kinderopvang om ten belope van maximaal 10% van het aantal vergunde kinderopvangplaatsen per opvanglocatie, af te wijken van de voorrangscategorieën in het belang van het kind of omwille van een gezondheids- of welzijnssituatie, neemt niet weg dat het slechts gaat om maximaal 10% en dat de betrokken organisatoren bovendien niet verplicht zijn om ervan gebruik te maken, terwijl de thans ontworpen voorrangscategorieën wel degelijk bindend zijn voor het kunnen ontvangen van de aanvullende subsidie.

Er moet dan ook in de memorie van toelichting een beter onderbouwde verantwoording worden opgenomen voor de nieuwe beleidskeuzen in de ontworpen bepaling in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Afdeling 1 – Wijziging aan het Fonds voor interbestuurlijke digitalisering lokale overheden, opgericht door artikel 21 van het programmadecreet bij de begroting 2023 van 16 december 2022

Artikel 6

Uit het ontworpen artikel 21, § 2, 9°, van het programmadecreet van 16 december 2022 ‘bij de begroting van 2023’ vloeit voort dat het Fonds voor interbestuurlijke digitalisering lokale overheden mede wordt gespijsd door de terugvorderingen van subsidies in het kader van interbestuurlijke digitalisering voor lokale overheden waarbij werkzaamheden ter ondersteuning en uitvoering van een project door de administratie worden uitgevoerd.

In haar advies heeft de inspectie van Financiën erop gewezen dat “in het kader van de BO2024 inkomsten van de recuperatie van subsidies reeds zijn gebudgetteerd op het begrotingsartikel SJ0-9SMCAGA-OW” en dat “[m]en (...) dergelijke inkomsten niet op 2 plaatsen [kan] laten terechtkomen”. Hiermee zal rekening moeten worden gehouden bij de opmaak van het decreet ‘houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2024’.

Afdeling 2 – Opheffing Fonds Administratieve Toeristische Boeten

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Toewijzing van de opbrengsten uit de vervreemding van de onroerende domeingoederen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Artikel 8

1. Artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat “in afwijking van alle andersluidende bepalingen” de helft van de opbrengsten uit de vervreemding van de onroerende domeingoederen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest aan de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap wordt toegewezen. Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee beoogd “te vermijden dat deze opbrengsten integraal zouden toegewezen worden aan één van de bestaande begrotingsfondsen, eigen vermogens of diensten met afzonderlijk beheer”.

Uit de tekst van het voorontwerp blijkt echter niet van welke andersluidende bepalingen met de ontworpen regeling wordt afgeweken. Dit moet in het licht van de rechtszekerheid minstens in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

2. Artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp voorziet in een uitzondering op de in het eerste lid vermelde regel voor de opbrengsten uit de vervreemding van de onroerende domeingoederen die worden beheerd door het agentschap Facilitair Bedrijf. Luidens die bepaling worden deze opbrengsten overeenkomstig artikel 19, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 december 1990 ‘houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991’ integraal toegewezen aan het Fonds Onroerende Goederen als de budgettaire weerslag van de vervreemding niet meer dan 10 000 000 euro bedraagt.

Artikel 19, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 december 1990, waarnaar wordt verwezen, luidt:

“Aan het Fonds Onroerende Goederen worden toegewezen alle ontvangsten voortvloeiend uit daden van beheer en beschikking met betrekking tot gebouwen en aanhorigheden bestemd voor de huisvesting van de diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.”

Het toepassingsgebied van die bepaling is derhalve beperkt tot gebouwen en aanhorigheden bestemd voor de huisvesting van de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Gevraagd wat dan moet gebeuren met de opbrengsten uit de vervreemding van de onroerende domeingoederen die worden beheerd door het agentschap Facilitair Bedrijf maar die *niet* zijn bestemd voor de huisvesting van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap, antwoordde de gemachtigde:

“Het agentschap Facilitair Bedrijf beheert in principe geen andere onroerende goederen dan deze bestemd voor de huisvesting van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap.

Heel uitzonderlijk treedt het agentschap Facilitair Bedrijf als beherende entiteit op in de authentieke akte m.b.t. de verkoop van percelen zonder beheerder. De (veelal beperkte) opbrengsten uit dergelijke verkopen kunnen aan het Fonds Onroerende Goederen worden toegewezen vanuit de overweging dat het agentschap ook de kosten met het oog op een optimale valorisatie van deze percelen (bijv. de kosten i.v.m. de opmeting en de kadastrale splitsing) op zich neemt.”

De tekst van het voorontwerp moet dan ook worden aangepast zodat wordt verduidelijkt dat ook die opbrengsten aan het Fonds Onroerende Goederen worden toegewezen.

Hoofdstuk 5 – Mobiliteit en Openbare Werken

Afdeling 1 – Opheffing van de dienst met afzonderlijk beheer “Vlaams Infrastructuurfonds” (VIF)

Artikelen 18 en 19

De artikelen 18 en 19 van het voorontwerp strekken ertoe in bijlage 1, A, van het koninklijk besluit van 25 juni 2017 ‘betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten’ en respectievelijk in bijlage 1 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 ‘plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren’ de verwijzing naar het Vlaams Infrastructuurfonds te schrappen.

Zoals uit de opschriften ervan blijkt, worden in die koninklijke besluiten de concessieovereenkomsten en de overheidsopdrachten geregeld, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.⁸ Ook al gaat het slechts om logistieke verbeteringen die beogen de

⁸ Zie artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Aangenomen moet worden dat het begrip “overheidsopdrachten” in die bepaling eveneens de concessieovereenkomsten omvat: adv.RvS 58.623/1 van 27 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 juni 2016 ‘betreffende de concessieovereenkomsten’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1708/001, 200, opmerking 2.2.

voormelde koninklijke besluiten in overeenstemming te brengen met de opheffing van het Vlaams Infrastructuurfonds, dan nog kunnen de artikelen 18 en 19 van het voorontwerp dan ook slechts doorgang vinden indien kan worden aangetoond dat ervoor een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Thans bevat de memorie van toelichting alvast geen verantwoording hiervoor.

Afdeling 2 – Kilometerheffing - Aanmoediging emissievrij vrachtvervoer

Afdeling 3 – Wijziging van de bijlage 2 bij de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, met uitbreiding van het wegennet waarop een effectieve kilometerheffing voor het vrachtvervoer van toepassing is

Artikelen 20 en 21

1. Artikel 20 van het voorontwerp strekt ertoe vanaf 1 januari 2024 tot en met 31 december 2029⁹ emissievrije voertuigen met een maximaal toegestaan totaalgewicht (hierna: MTT) tot 4,25 ton vrij te stellen van de verplichting tot betaling van de kilometerheffing die de houders van bepaalde vrachtwagens moeten betalen voor het gebruik van de autosnelwegen en bepaalde gewest- en gemeentewegen in het Vlaamse Gewest, en voorziet voor de overige emissievrije voertuigen in deze periode in een geleidelijk kleiner wordende vermindering van de te betalen kilometerheffing, die in het begin *de facto* neerkomt op een vrijstelling,¹⁰ maar die vervolgens afneemt in omvang. Artikel 21 van het voorontwerp strekt ertoe vanaf 1 januari 2024 een groter aantal wegen op te nemen in de lijst van wegen met een tarief aan kilometerheffing dat hoger is dan nul eurocent.¹¹ Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee aan het effectief betolde wegennet 686 kilometer toegevoegd.

2.1. Artikel 7 *nonies* van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 ‘betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen’ bepaalt het volgende:

“1. Ten minste zes maanden voor de toepassing van een nieuwe of ingrijpend gewijzigde tolregeling met gebruikmaking van een infrastructuurheffing zenden de lidstaten de Commissie het volgende toe:

- a) voor andere tolregelingen dan regelingen met betrekking tot concessietolgelden:
 - de eenheidswaarden en andere noodzakelijke parameters die zij toepassen om de verschillende infrastructuurkostenelementen te berekenen,

⁹ Zie artikel 78, 4°, van het voorontwerp, dat bepaalt dat “artikel 20 (...) in werking [treedt] op 1 januari 2024 en (...) buiten werking [treedt] op 31 december 2029”.

¹⁰ In het ontworpen artikel 2.4.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (hierna: VCF) wordt immers voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2025 voor deze voertuigen niet enkel de toeslag Ex gelijkgesteld aan nul, maar wordt ook het overige gedeelte van de kilometerheffing verminderd met 100%.

¹¹ Deze lijst is opgenomen in bijlage 2 bij de VCF tot vervanging waarvan artikel 21 van het voorontwerp strekt. Deze bijlage geeft een opsomming van de “wegen die onder een wegtype als vermeld in artikel 2.4.4.0.2, [eerste lid], 3°, [van de VCF] vallen”, en waarvoor dus geen nultarief geldt, vermits artikel 2.4.4.0.2, eerste lid, 3°, van de VCF betrekking heeft op de variatie in functie van “wegtype W met een tarief dat hoger is dan nul eurocent”.

- duidelijke informatie over de voertuigen waarvoor de tolregeling geldt, de geografische omvang van het wegennet of gedeelte van het wegennet die voor elke kostenberekening in aanmerking is genomen, en het percentage van de beoogde terug te verdienen kosten, en

- voor zover van toepassing, duidelijke informatie over de belangrijkste kenmerken van de elektronische tolregeling, waaronder de interoperabiliteit ervan;

(...)

3. Vóór de uitvoering van een nieuwe of ingrijpend gewijzigde tolregeling met gebruikmaking van een externekostenheffing of congestieheffing informeren de lidstaten de Commissie over het wegennet waarop de nieuwe regeling van toepassing is, en van de voorgenomen tarieven per voertuigcategorie en emissieklasse, en stellen zij, indien van toepassing, de Commissie daarvan in kennis overeenkomstig bijlage III bis, punt 2, of bijlage V, punt 2.”

Artikel 2, lid 1, 41), van de dezelfde richtlijn omschrijft een “ingrijpend gewijzigde tol- of heffingsregeling” als volgt:

“een tol- of heffingsregeling waarbij de inkomsten door tariefwijziging naar verwachting zullen stijgen met meer dan 10 % ten opzichte van het voorgaande boekjaar, exclusief het effect van een verkeerstoename en na inflatiecorrectie, gemeten aan de hand van veranderingen in het EU-brede geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP), met uitzondering van energie en onbewerkte voedingsmiddelen, zoals gepubliceerd door de Commissie (Eurostat)”.

2.2. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt toegelicht dat de kilometerheffing van januari tot december 2022 voor het Vlaamse Gewest een opbrengst genereerde van 543,8 miljoen euro en dat ingevolge artikel 21 van het voorontwerp een bijkomende tolinkomst van 81 miljoen euro per jaar wordt verwacht. Aangezien door de tariefwijziging voor de wegen waarvoor niet langer het nultarief zal gelden, de inkomsten uit de kilometerheffing voor het Vlaamse Gewest naar verwachting meer dan 10% zullen stijgen, rijst de vraag of de ontworpen regeling bij de Europese Commissie werd aangemeld. De gemachtigde antwoordde daarop als volgt:

“De voorliggende wijzigingen werden niet aangemeld bij de Europese Commissie. De overwegingen om de bepalingen van artikel 20 en 21 van het voorliggende voorontwerp van decreet niet bij de Europese Commissie aan te melden zijn de volgende.

De omschrijving vermeld in het artikel 2, lid1, 41) van de Tolrichtlijn luidt als volgt:

‘ingrijpend gewijzigde tol- of heffingsregeling’: een tol- of heffingsregeling waarbij de inkomsten door tariefwijziging naar verwachting zullen stijgen met meer dan 10 % ten opzichte van het voorgaande boekjaar, exclusief het effect van een verkeerstoename en na inflatiecorrectie, gemeten aan de hand van veranderingen in het EU-brede geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP), met uitzondering van energie en onbewerkte voedingsmiddelen, zoals gepubliceerd door de Commissie (Eurostat).

De vermelde bepaling verwijst naar een toename van de inkomsten met meer dan 10% ingevolge een tariefwijziging. Overeenkomstig de internrechtelijke bepalingen wordt de voorliggende uitbreiding van het betold wegennet (artikel 21 van het voorliggende voorontwerp van decreet) doorgevoerd door een wijziging van de tabel opgenomen in de bijlage 2 bij de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Het artikel 2.4.4.0.2 van de Vlaamse Codex

Fiscaliteit verwijst in het punt 3° naar de limitatieve opsomming in de tabel in deze bijlage 2.

Er wordt evenwel met het artikel 21 van het voorliggende voorontwerp van decreet niets gewijzigd aan de eigenlijke hoogte van de tarieven, noch aan de opbouw van de formule om deze tarieven te berekenen. Louter volgens de interne wetgevingstechnische opbouw van de regelgeving kan dit als een tariefwijziging beschouwd worden. Met de hier beoogde uitbreiding van het betold net wordt evenwel niet de door de Europese Richtlijn beoogde tariefwijziging doorgevoerd.

Een volgende overweging betreft de vormgeving van de kilometerheffing zoals deze in België van toepassing is. Deze kilometerheffing wordt mede vorm gegeven door het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De gezamenlijke inkomsten – op Belgisch niveau – van de kilometerheffing bedroegen 829,3 miljoen euro in het jaar 2022 (jaarverslag Viapass 2022). In acht genomen de globale inkomsten op het niveau van de lidstaat is er dus geen overschrijding van de drempel van 10%.

Hiervoor kan als onderbouwing verwezen worden naar onder meer een advies van de Europese Commissie van 28.5.2014 overeenkomstig artikel 7 *nonies*, lid 2, van Richtlijn 1999/62/EG met betrekking tot de invoering van een nieuwe tolheffingsregeling in België (eigen onderlijning).

Voor wat het Vlaamse Gewest betreft bedroeg daarnaast het bedrag aan boetes 19.108.060 euro in 2022 (<https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1926207>).

Ook voor het artikel 20 van het voorliggende voorontwerp van decreet is een kennisgeving aan de Europese Commissie niet vereist. Met de voorgestelde tijdelijke en gedeeltelijk vrijstelling van de betalingsverplichting wordt geen nieuw tolsysteem of hogere externekostenheffing ingevoerd en wordt evenmin een ingrijpende wijziging in de zin van de herziene Tolrichtlijn doorgevoerd.”

In advies 62.379/3 van 7 november 2017 heeft de Raad van State over een gelijkaardige aanpassing aan het betolde wegennet het volgende uiteengezet:

“4.2. Overeenkomstig artikel 7 *nonies*, lid 1, van richtlijn 1999/62/EG moet aan de Commissie onder meer worden bezorgd ‘duidelijke informatie over (...) de geografische omvang van het wegennet of gedeelte van het wegennet die voor elke kostenberekening in aanmerking is genomen’, in zoverre de kilometerheffing neerkomt op een infrastructuurheffing. In zoverre de kilometerheffing een externekostenheffing betreft, moet overeenkomstig artikel 7 *nonies*, lid 3, aan de Commissie worden bezorgd ‘nauwkeurige informatie over de trajecten waarop de externekostenheffing zal worden toegepast’. De vraag rijst dan ook of een uitbreiding van het aantal gewestwegen waarop de kilometerheffing wordt toegepast, niet moet leiden tot een nieuwe beoordeling door de Commissie, ook indien het formeel niet gaat om een ‘nieuwe tolregeling’ in de zin van de aangehaalde richtlijnbepalingen, maar om een wijziging van een bestaande tolregeling.

De Raad van State adviseert de stellers van het ontwerp dan ook om de Europese Commissie te raadplegen om uitsluitsel te krijgen over de vraag of een nieuwe aanmelding al dan niet vereist is.”¹²

¹² Adv.RvS 62.379/3 van 7 november 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2017 ‘houdende wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens, het decreet van 10 juli 2008 betreffende het beheer

2.3. Wat betreft de argumentatie van de gemachtigde dat met de ontworpen wijzigingen “niets [wordt] gewijzigd aan de eigenlijke hoogte van de tarieven, noch aan de opbouw van de formule om deze tarieven te berekenen”, kan worden verwezen naar een andere opmerking in dat advies, weliswaar over de notificatie aan de overige gewesten ingevolge het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 ‘tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie Gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, maar die ook hier relevant is:

“De ontworpen wijziging betreft bijlage 2 bij de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013. Naar die bijlage wordt uitsluitend verwezen in artikel 2.4.4.0.2 van die codex,¹³ dat betrekking heeft op het tarief van de kilometerheffing en dat deel uitmaakt van afdeling 4 (‘Tarieven’) van hoofdstuk 4 (‘Kilometerheffing’) en niet van afdeling 3 (‘Belastbare grondslag’). Gelet op de kwalificatie die de decreetgever daarmee zelf heeft gegeven aan de bepaling van de wegen of wegsegmenten waarvoor de kilometerheffing geldt, is het onzeker of de ontworpen wijziging geen betrekking heeft op het tarief, zoals de gemachtigde voorhoudt. Zelfs indien men enkel rekening houdt met de tabel in bijlage 2 die wordt gewijzigd, en niet met de situering ervan in de indeling van de regeling over de kilometerheffing, gaat het om een toevoeging aan een tabel van gewestwegen ‘met een tarief hoger dan nul eurocent’, waardoor voor de betrokken toegevoegde (segmenten van) gewestwegen het tarief wordt verhoogd van nul eurocent naar het tarief dat wordt berekend op grond van de artikelen 2.4.4.0.1 en volgende van de voormelde codex.”¹⁴

Wat betreft de argumentatie van de gemachtigde dat als de verwachte bijkomende toelinkomsten uit artikel 21 van het voorontwerp worden afgezet tegenover de totale inkomsten in 2022 van de kilometerheffing in België in plaats van in Vlaanderen, de verwachte stijging 9,76% betreft en dus net onder de drempel van 10% blijft, moet worden opgemerkt dat wanneer de totaalopbrengst in België als uitgangspunt wordt genomen om de relatieve stijging tegenover het vorige boekjaar te beoordelen, ook alle eventuele aanpassingen aan het wegennet door de andere gewesten in rekening moeten worden gebracht om de hoegrootheid van de wijziging te beoordelen. Zelfs een lichte stijging in een ander gewest zou leiden tot een overschrijding van de drempel van 10%.

2.4. Aangezien ernstige twijfels rijzen bij het niet-toepasselijk zijn van de aanmeldingsverplichting vervat in artikel 7 *nonies* van richtlijn 1999/62/EG, adviseert de Raad van State de stellers van het voorontwerp dan ook om de Europese Commissie te raadplegen om uitsluitsel te krijgen over de vraag of een nieuwe aanmelding al dan niet vereist is.

en de uitbating van de regionale luchthavens Oostende-Brugge, Kortrijk-Wevelgem en Antwerpen en aan bijlage 2 bij de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, ingevoegd bij het decreet van 3 juli 2015 tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1383/1, (55) 58.

¹³ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: In dat artikel komt overigens ook een delegatie voor aan de Vlaamse Regering om bepaalde aanpassingen aan de wegenlijst in die bijlage 2 aan te brengen.

¹⁴ Adv.RvS 62.379/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1383/1, (55) 59.

3. De met artikel 20 van het voorontwerp beoogde vrijstelling van de kilometerheffing voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2029 voor emissievrije voertuigen met een MTT tot 4,25 ton, is in overeenstemming met artikel 7, lid 9, d), van richtlijn 1999/62/EG, dat de lidstaten toelaat te voorzien in verlaagde tolgelden of gebruiksrechten, dan wel in vrijstellingen van de verplichting tolgeld of gebruiksrechten te betalen, voor emissievrije voertuigen met een technisch toelaatbare maximummassa in beladen toestand tot 4,25 ton. De eveneens beoogde vermindering van 100 % van het gedeelte infrastructuurheffing van de kilometerheffing voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2025 voor de overige emissievrije voertuigen, is in overeenstemming met artikel 7 *octies bis*, lid 1, vijfde alinea, van richtlijn 1999/62/EG, dat de lidstaten toelaat te voorzien in verlaagde tarieven voor de infrastructuurheffingen of gebruiksrechten, of in vrijstellingen voor de betaling van infrastructuurheffingen of gebruiksrechten voor emissievrije voertuigen van alle groepen voertuigen van 24 maart 2022 tot en met 31 december 2025. De latere ontworpen evolutie van de vermindering van dat gedeelte van de kilometerheffing lijkt evenwel niet in overeenstemming met artikel 7 *octies bis* van richtlijn 1999/62/EG, dat uiterlijk op 25 maart 2024 moet worden omgezet.¹⁵ De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De Europese Commissie heeft met bijgevoegd schrijven van 2 mei 2023 bevestigd dat het Vlaamse Gewest gebruik kan maken van de mogelijkheid die het artikel 7(8) van de Tolrichtlijn biedt om o.a. artikel 7 *octies bis* om te zetten na het verstrijken van de omzettingstermijn op 25 maart 2024 (op grond van de met de NV Satellic gesloten DBFMO-overeenkomst).

Bij de uitwerking van de voorgenomen maatregelen werd rekening gehouden met het uitdrukkelijk verzoek vanwege de Europese Commissie aan het Vlaamse Gewest om zo goed als mogelijk bij te dragen tot de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen van de Europese Unie en België. Hiervoor kan worden verwezen naar de laatste alinea van hetzelfde schrijven.

Niettegenstaande de door de Tolrichtlijn geboden mogelijkheden ter bevordering van de emissievrije vrachtwagens door aanpassingen aan de kilometerheffing voor het Vlaamse Gewest momenteel eerder beperkt zijn, wil de Vlaamse regering toch maximaal aan het verzoek van de Europese Commissie gevolg verlenen.

Om nu zo goed als mogelijk hiertoe bij te dragen dient de doeltreffendheid van de beoogde maatregelen in acht te worden genomen, zoals uiteengezet in de verantwoording.

Tevens dient ook de draagwijdte van de voorgenomen maatregel in acht te worden genomen. De duurtijd van de maatregel is beperkt, en zoals blijkt uit de verantwoording is ook het aantal rechthebbenden momenteel nog zeer beperkt.

De Raad van State verwijst naar het artikel 7 *octies bis*, lid 1, laatste alinea, van de Tolrichtlijn. De laatste zin van die alinea luidt als volgt : ‘*Vanaf 1 januari 2026 worden die verlagingen beperkt tot 75 % ten opzichte van de heffing voor CO2-emissieklasse 1 in de zin van lid 2.*’ (eigen onderlijning). De CO2 differentiatie van de tarieven waar met deze passage wordt naar verwezen heeft nog geen doorgang gevonden in de eigen interne regelgeving. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar het artikel 7 *octies bis*, lid 3.

¹⁵ Zie artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen’, waarbij het voormelde artikel 7 *octies bis* wordt ingevoegd.

Het artikel 7 *decies*, lid 1 van de Tolrichtlijn verbiedt kortingen op of verlagingen van het externekostenelement van een tolheffing voor bepaalde gebruikers.

In verband met het artikel 7 *decies* lid 1) wordt in de overweging 27 van de richtlijn 2011/76/EU van 27 september 2011 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, hierover gesteld: ‘*Kortingen op of verlagingen van de externekostenheffing mogen niet worden toegestaan, aangezien het risico groot is dat bepaalde categorieën gebruikers daardoor worden gediscrimineerd.*’

De bepaling van artikel 20 van het voorliggende voorontwerp van decreet verleent echter geen korting of verlaging van de externekostenheffing voor gebruikers, maar wel een tijdelijke en beperkte vrijstelling van de betalingsverplichting op basis van het gebruikte voertuig. Het gaat hier bijgevolg niet om een verboden discriminerend onderscheid tussen gebruikers, maar om een onderscheid tussen types voertuigen. De ontworpen stimulerende maatregel geldt zonder onderscheid zowel voor eigen ingezetenen als voor de weggebruikers uit andere lidstaten. Voor emissievrije voertuigen kan een verlaging van de externekostenheffing verleend worden, gezien zij ook veel minder externe kosten genereren voor de maatschappij dan traditionele voertuigen.

Een andere redenering zou ingaan tegen de logica van de Tolrichtlijn die bijvoorbeeld in artikel 7, lid 9, d) zelf de mogelijkheid geeft aan de lidstaten om een vrijstelling te voorzien voor emissievrije voertuigen met een technisch toelaatbare maximummassa in beladen toestand tot 4,25 ton.”

4. Teneinde onzekerheid te vermijden over welk lid van artikel 2.4.4.0.2 van de VCF precies wordt vervangen, moet in de inleidende zin van artikel 20 van het voorontwerp worden verwezen naar “het laatste lid, *toegevoegd bij het decreet van 23 december 2016*”.

5. In de memorie van toelichting wordt een “emissievrij voertuig” omschreven als “een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen, bedoeld of gebruikt, al dan niet uitsluitend, voor het vervoer over de weg van goederen, waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt en dat beantwoordt aan de voorwaarden als bepaald in artikel 3, lid 11, van verordening (EU) 2019/1242 van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van CO2-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad”. Deze definitie sluit aan bij de definitie vervat in artikel 2, lid 1, 29), van richtlijn 1999/62/EG, maar is ook enger, aangezien het begrip ‘voertuig’ in de context van het hoofdstuk over de kilometerheffing in de VCF ook enger wordt omschreven dan in de voormelde richtlijn. De in de memorie van toelichting weergegeven definitie zou dan ook middels een wijzigingsbepaling moeten worden opgenomen in de definities van artikel 1.1.0.0.2, vijfde lid, van de VCF.

Afdeling 4 – Aanpassing drempelbedrag verkeersveiligheidsfonds

Afdeling 22

Artikel 22 van het voorontwerp is niet werkzaam als autonome bepaling en moet als volgt worden geherformuleerd:

“In artikel 42 van het decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015 wordt paragraaf 3 vervangen door wat volgt:

‘§ 3. Het Fonds wordt (verder zoals in voorontwerp) ...’.”

Hoofdstuk 6 – Omgeving

Afdeling 1 – Financiering van de harmonisering van de sociale huurprijsberekening en financiering van betaalbare studentenhuysvesting

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – Krengenfinanciering

Artikel 36

1. De ontworpen vervanging van artikel 33, § 4, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ heeft tot gevolg dat er niet langer een rechtsgrond zal zijn voor artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 ‘betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten’, waarin wordt bepaald dat de producenten van kadavers van landbouwhuisdieren een overeenkomst sluiten met een geregistreerde inzamelaar, handelaar of makelaar over de financiering van de inzameling, welke overeenkomst de vorm kan aannemen van een abonnement. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Op grond van [artikel] 10, § 3 van het Decreet betreffende het Landbouw- en Visserijbeleid kan de uitbetaling van het subsidiebedrag gebeuren. In de toekomst moeten uitvoeringsbesluiten worden opgemaakt om de modaliteiten rond de uitbetaling van de steunmaatregel vast te leggen en de bijhorende taken uit te voeren, zoals het bepalen van de resterende kosten voor de veehouders.”

Vastgesteld moet worden dat de draagwijdte van het door de gemachtigde aangehaalde artikel 10, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ beperkt blijft tot de steunmaatregelen die worden opgesomd in paragraaf 1 van die bepaling. Het ophalen en verwerken van krengen van landbouwhuisdieren valt daar niet onder. Artikel 10, § 3, van het voornoemde decreet van 28 juni 2013 kan, in de huidige stand van de decreetgeving, dan ook niet dienen als rechtsgrond voor het bepaalde in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013. Teneinde dat te verhelpen zou alsnog dergelijke rechtsgrond tot stand moeten worden gebracht. De coherentie van de regelgeving zou ermee zijn gebaat indien daartoe niet zozeer de machtigingsbepaling in het ontworpen artikel 33, § 4, van het decreet van 23 december 2011 zou worden aangepast, maar wel dat er zou worden geopteerd voor het inschrijven van een uitdrukkelijke machtigingsbepaling daartoe in het voornoemde decreet van 28 juni 2013. Met het oog daarop zou bijvoorbeeld artikel 10 van dat decreet kunnen worden gewijzigd.

2. Het inzamelen en verwerken van dierlijke afvalstoffen valt binnen de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn.¹⁶ Uit artikel 15, lid 2, g), van deze richtlijn volgt dat “vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden” één van de eisen is die door de lidstaten kunnen worden onderzocht om na te gaan of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel ervan afhankelijk wordt gesteld. Op grond van artikel 15, lid 1, van de dienstenrichtlijn mogen de lidstaten in hun rechtsstelsels zulke eisen slechts handhaven of invoeren mits deze voldoen aan de in lid 3 van die bepaling gestelde voorwaarden van niet-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.¹⁷

Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze het ontworpen artikel 33, § 4, van het decreet van 23 december 2011 zich verhoudt tot de bepalingen van artikel 15 van de dienstenrichtlijn. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“[H]et bedrijf Rendac is momenteel de enige ophaler en verwerker van krenge in de Benelux. Deze feitelijke monopoliepositie is geen gevolg van overheidsbeperkingen maar is historisch zo gegroeid.

De beperking van artikel 15 g) van de dienstenrichtlijn dwz vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden, kan als volgt worden geëvalueerd (conform punt 3 van dat artikel)

- a) discriminatieverbod: niet van toepassing omdat in principe ook een andere dienstverlener deze dienst zou kunnen presteren

- b) noodzakelijkheid: de correcte ophaling en verwerking van krenge van landbouwdieren is extreem belangrijk ter voorkoming van milieurisico's en daaruit volgende risico's voor de gezondheid van mens en dier. Het maximumtarief biedt zekerheid aan zowel de consumenten (i.c. veehouders) en de verwerker, en onrechtstreeks voor de lidstaat (i.c. het Vlaams grondgebied) in het kader van het vervullen van haar verplichtingen overeenkomstig artikel 4, lid 4 van de Verordening 1069/2009. Sluikstorten of begraven van kadavers moet te allen tijde worden vermeden. Het is noodzakelijk toezicht te houden op een correcte prijszetting voor deze dienst zodat sluikstorten van kadavers wordt vermeden door onevenredig hoge prijszetting voor kadaverophaling.

- c) evenredigheid: het maximumtarief zal worden vastgelegd op basis van een audit van het bedrijf, voor een bepaling van de nettoprijs. Een billijke winstmarge hierop wordt eveneens met het bedrijf, de consumenten (veehouders) en de overheid overeengekomen. Tot hiertoe gebeurde deze vastlegging jaarlijks, er bestaat geen juridische barrière voor andere bedrijven om dezelfde activiteit uit te voeren.”

Meer specifiek wat de financiële audit betreft, verstrekte de gemachtigde nog de volgende bijkomende verduidelijking:

“i) In [de] praktijk is het de bedoeling om alle taken met betrekking tot de financiering van de krenge over te dragen aan het beleidsdomein Landbouw. De audit van het bedrijf Rendac zou nog wel door het beleidsdomein Omgeving gebeuren.

¹⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

¹⁷ Dit wil zeggen dat die beperking geen onderscheid mag maken op basis van nationaliteit, dat deze gerechtvaardigd moet zijn om een dwingende reden van algemeen belang, dat ze geschikt moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken en dat ze niet verder mag gaan dan nodig is om dat doel te bereiken, waarbij dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt (zie ook o.m. HvJ 11 april 2019, C-473/17 en C-546/17, *Repsol Butano SA*, punten 42-47).

Deze audit gebeurt jaarlijks en dient in praktijk voor de bepaling van de effectieve kostprijs per ton (van de ophaling en verwerking van krenge). Vanuit deze resultaten werd dan een maximumtarief per ophaling vastgelegd. In deze zin leunt het nieuw voorgestelde artikel dichter aan bij de realiteit.

Dit enig overgebleven lid is dus een aanpassing van het vroegere lid 2 en moet dienen als rechtsbasis om de jaarlijkse audit nog te kunnen uitvoeren.

Verdere modaliteiten, zoals de grootte van het steunbedrag en de steungerechtigden, moeten worden vastgelegd door het beleidsdomein Landbouw.

ii) het vroegere lid 2 [van artikel 33 van het Materialendecreet] werd tot hiertoe als rechtsbasis voor de audit gebruikt.”

Mede gelet op het voornoemde evenredigheidsvereiste zou uit de tekst van de ontworpen bepaling zelf moeten kunnen worden afgeleid op welke wijze het betrokken maximumtarief zal worden bepaald, waarbij in acht moet worden genomen dat in de toekomst mogelijk ook andere dienstverleners op de markt actief worden. Daarenboven zal er moeten mee rekening worden gehouden dat artikel 15, lid 7, van de dienstenrichtlijn voor de lidstaten in een kennisgevingsplicht voorziet.

Afdeling 3 – Decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004 – Asbestafbouwbeleid

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 4 – Voorstel tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018¹⁸

Artikel 45

1. In het ontworpen artikel 4.2.2.1.12, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, wordt bepaald dat elke heffingsplichtige die het geheel of een gedeelte van zijn afvalwater via een vaste constructie ter beschikking stelt van een andere heffingsplichtige, voor het aangeboden volume circulair afvalwater vrijgesteld wordt van de heffing op de waterverontreiniging. Hieruit valt af te leiden dat de ontworpen vrijstelling niet geldt voor een heffingsplichtige die op een identieke wijze handelt met een niet-heffingsplichtige die zich ook in het buitenland of een ander gewest kan bevinden. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke de verantwoording is voor dergelijk onderscheid tussen heffingsplichtigen en of dergelijk onderscheid effectief wordt beoogd. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De voorwaarde dat het circulair afvalwater aan een andere heffingsplichtige moet worden ter beschikking gesteld, werd toegevoegd omdat intern hergebruik van (bedrijfs)afvalwater niet bedoeld wordt met deze vrijstelling. Een heffingsplichtige die binnen het eigen bedrijf het eigen afvalwater hergebruikt zal op basis van de huidige regelgeving onder bepaalde voorwaarden geen heffing op de waterverontreiniging moeten

¹⁸ Het opschrift van de betrokken afdeling dient uiteraard te worden gecorrigeerd.

betalen op het volume dat binnen het bedrijf circuleert. De huidige regelgeving is voldoende afgestemd op deze situaties.

Een (rechts)persoon die circulair afvalwater ontvangt van een aanbieder om het te gebruiken, is per definitie ook een heffingsplichtige voor de heffing op de waterverontreiniging. Artikel 4.2.1.1.1 van het DIWB bepaalt dat elke natuurlijke of rechtspersoon die op enig ogenblik in het jaar vóór het heffingsjaar op het grondgebied van het Vlaamse Gewest leidingwater heeft afgenomen of over een eigen waterwinning heeft beschikt of op dit grondgebied water heeft geloosd, onderworpen is aan de heffing op de waterverontreiniging. Het artikel bevat ook geen minimaal volume, dus ook (rechts)personen die in totaal minder dan 500 m³ water verbruiken of opnemen, de zogeheten ‘kleinverbruikers’, zijn heffingsplichtig voor de heffing op de waterverontreiniging. Dat de ontvangende (rechts)persoon later eventueel vrijgesteld wordt van de heffing (bv. op basis van de vrijstelling voor nullozing opgenomen in artikel 4.2.2.1.4 van het DIWB) neemt ook niet weg dat dit in se een heffingsplichtige is.

Op dit ogenblik zijn er nog geen cases gekend waarbij er een uitwisseling van circulair afvalwater gepland wordt met bedrijven die zich in andere EU-lidstaten bevinden. De intentie voor de ontworpen regeling i.v.m. circulair afvalwater is om deze zo ruim mogelijk te kunnen toepassen, ook in grensoverschrijdende situaties. Eén van de voorwaarden voor de vrijstelling is dat er tussen de aanbieder en de ontvanger een overeenkomst wordt opgemaakt waarin o.a. de identiteit van de partijen staat opgenomen. VMM kan op die manier alle ontvangers identificeren en ook de wijze waarop de uitwisseling gebeurt. Opdat de aanbieder van de vrijstelling zou kunnen genieten, wordt als voorwaarde gesteld dat de ontvanger het eigen bedrijfsafvalwater bemonstert. Nederland bv. heeft ook regelgeving i.v.m. waterverontreiniging en vestigt eveneens verontreinigingsheffingen, waarbij de ontvanger dus ook aan de voorwaarde van bemonstering kan voldoen. De ontvanger zal in Nederland belast worden op de verontreiniging die hij of zij in het milieu brengt en de aanbieder kan in Vlaanderen nog steeds genieten van de vrijstelling.

De onderliggende gedachte voor de vrijstelling is dat de aanbieder door het doorgeven van het al dan niet gezuiverd afvalwater, dit doorgegeven volume niet zelf loost op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De heffing wordt gevestigd bij diegene die de vervuiling werkelijk in het milieu brengt, d.i. de ontvanger. Dit volledig in lijn met het beginsel ‘de vervuiler betaalt’. De ontworpen regeling wil de vrijstelling openstellen voor heffingsplichtigen die belast worden op basis van de uitgebreide berekeningsmethode, maar ook diegenen die belast worden op basis van de forfaitaire methode. Zolang de ontvanger zorgt voor bemonstering van het eigen afvalwater, vormt het feit dat de ontvanger gevestigd zou zijn in een andere EU-lidstaat, geen belemmering voor het toekennen van de vrijstelling.”

Er moet worden opgemerkt dat de door de gemachtigde uiteengezette bedoeling inzake de uitbreiding van de vrijstellingsregeling bij grensoverschrijdende verwerking van circulair afvalwater, niet blijkt uit de tekst van de ontworpen bepaling en dat op dat punt geen gelijke behandeling wordt bewerkstelligd. Het is evenmin duidelijk op welke wijze de ontvanger in geval van een grensoverschrijdende situatie zonder meer valt gelijk te schakelen met een heffingsplichtige die circulair afvalwater hergebruikt in de zin van het ontworpen artikel 4.1.1, 3°/1, van het decreet van 18 juli 2003 (artikel 38 van het voorontwerp), nu die bepaling vereist dat het afvalwater door “een andere heffingsplichtige” wordt hergebruikt, wat een ontvanger buiten het Vlaams Gewest net lijkt uit te sluiten. Daarenboven zal er, mocht de ontworpen bepaling worden aangepast om tegemoet te komen aan de bedoeling die er volgens het antwoord van de gemachtigde aan ten grondslag van ligt, moeten worden op toegezien dat de aldus aangepaste regeling verenigbaar blijft met het Europeesrechtelijke beginsel inzake vrij verkeer van goederen en, wat de interne rechtsorde betreft, met het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid.

Uit wat voorafgaat volgt dat het aanbeveling verdient om in de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 45 van het voorontwerp, een verantwoording op te nemen waarom, op grond van de tekst van die bepaling zoals die nu luidt, niet alle heffingsplichtigen voor de ontworpen vrijstelling in aanmerking komen. Op die wijze wordt mogelijke onzekerheid voorkomen op het vlak van de verenigbaarheid van het voorontwerp op dat punt met de grondwettelijk gewaarborgde beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. Wat een eventuele uitbreiding van de vrijstelling in grensoverschrijdende situaties betreft, zal een aanpassing van de om advies voorgelegde tekst noodzakelijk zijn, zij het dat daarbij dan zal moeten rekening gehouden worden met de vragen en bezwaren die in dit advies worden opgeworpen naar aanleiding van de door de gemachtigde verstrekte toelichting.

2. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moeten in het ontworpen artikel 4.2.2.1.12, § 5, derde en vierde lid, van het decreet van 18 juli 2003, de woorden “circulair water” worden vervangen door de woorden “circulair afvalwater”. Op die manier wordt niet enkel beter aangesloten bij de terminologie die wordt gebruikt in de omschrijving van het toepassingsgebied van de vrijstellingsregeling in het ontworpen artikel 4.2.2.1.12, § 1, van het voorontwerp, maar ook bij de definitie van het begrip “circulair afvalwater” in het ontworpen artikel 4.1.1, 3°/1, van het voornoemde decreet (artikel 38 van het voorontwerp).

Artikel 46

Uit het ontworpen artikel 4.2.2.3.1, derde lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, valt af te leiden dat enkel heffingsplichtigen waarvoor de heffing of de aanvullende heffing nog niet definitief is vastgesteld op 1 januari 2024 om toepassing kunnen vragen van de regeling in het ontworpen artikel 4.2.2.3.1, derde tot vijfde lid.

In het licht van de grondwettelijk gewaarborgde beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie lijkt ook aan heffingsplichtigen met een eenmalige incidentele lozing die over meet- en bemonsteringsresultaten beschikken afkomstig van verschillende meetcampagnes, maar wier heffing al definitief zal zijn vastgesteld op 1 januari 2024, op zijn minst de kans te moeten

worden geboden om te vragen dat de voornoemde regeling zou worden toegepast.¹⁹ De ontworpen bepaling lijkt op dat punt dan ook te moeten worden verruimd, tenzij voor het gemaakte onderscheid een voldoende verantwoording kan worden gegeven die dan het best in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt geïntegreerd.²⁰

Afdeling 5 – Dierenwelzijnsfonds

Artikel 54

De gemachtigde verklaarde het volgende met betrekking tot artikel 54 van het voorontwerp:

“Er werd beslist om de voorliggende aanpassing van het artikel 107, §3, van het decreet van 19 december 2014 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’, waarbij de woorden ‘de Vlaamse Dierenwelzijnsprijs’ vervangen worden door het woord ‘dierenwelzijnspreizen’, te schrappen uit het ontwerp van programmadecreet. De betrokken aanpassing zal door middel van het ontwerp van Vlaamse Codex Dierenwelzijn worden doorgevoerd.”

Artikel 54 moet dan ook worden weggelaten uit het voorontwerp.

Afdeling 6 – Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid - energieheffing

Artikel 55

1. Luidens artikel 14.2.2, § 3, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 deelt de toegangshouder bij de jaarlijkse afsluiting van de rekeningen, *uiterlijk op 1 juli*, aan de Vlaamse Belastingdienst het bedrag van de boekhoudkundig geregistreerde niet-invorderbare schuldvorderingen van de heffing op de afnamepunten van elektriciteit mee dat betrekking heeft op de leveringen onderworpen aan deze heffing.

Artikel 55 van het voorontwerp strekt ertoe die vaste datum van 1 juli te vervangen door een termijn van zes maanden. Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee beoogd rekening te houden met het gegeven dat “een boekjaar niet noodzakelijk gelijk loopt met een kalenderjaar” en er voor te zorgen dat “steeds volledige en door de revisor gevalideerde gegevens worden meegedeeld”.

2. Blijkens artikel 78 van het voorontwerp treedt die wijziging in werking op 1 januari 2024. Dit lijkt in te houden dat voor de afsluitingen van de rekeningen die na die datum plaatsvinden, de betrokken toegangshouder voortaan over een termijn van zes maanden beschikt te rekenen vanaf de datum van de afsluiting. Voor de afsluitingen van de rekeningen die voor die

¹⁹ Temeer daar het gegeven dat de heffing of de aanvullende heffing al dan niet definitief is vastgesteld in voorkomend geval zal afhangen van redenen buiten de wil van de heffingsplichtige om (zoals bijvoorbeeld de duur van een gerechtelijke procedure).

²⁰ De door de gemachtigde gegeven verantwoording is op dat punt te weinig specifiek.

datum plaatsvinden, en met name voor afsluitingen die plaatsvinden tussen 1 juli 2023 en 31 december 2023,²¹ zou dan de bestaande regeling van toepassing blijven, zodat de toegangshouders voor die afsluitingen tot 1 juli 2024 beschikken voor de rapportering over boekhoudkundig geregistreerde niet-invorderbare schuldvorderingen.

In de memorie van toelichting zou moeten worden verduidelijkt of dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp. Indien dit niet het geval zou zijn, en de ontworpen regeling ook van toepassing zou zijn op de afsluitingen van de rekeningen die tussen 1 juli 2023 en 31 december 2023 plaatsvinden, zou in een overgangsregeling moeten worden voorzien zodat de toegangshouders in kwestie nog over een redelijke termijn beschikken voor die rapportering. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat een onvolledige of inaccurate, dan wel laattijdige, rapportering gesanctioneerd wordt overeenkomstig artikel 13.5.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Hoofdstuk 7 – Onderwijs en vorming

Afdeling 1 – Extra werkingsbudget voor een offensief Nederlands voor leerlingen die het Nederlands onvoldoende beheersen

1. In de ontworpen artikelen 87*quinquies* van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 (artikel 57) en 48/2 van de Codex Secundair Onderwijs (artikel 59) wordt voorzien in de toekenning van een extra werkingsbudget vanaf het begrotingsjaar 2024. Overeenkomstig het tweede lid van de ontworpen bepalingen wordt het bedrag van twintig miljoen euro dat hiervoor uitgetrokken wordt voor het basis- en secundair onderwijs samen vanaf het begrotingsjaar 2025 jaarlijks geïndexeerd. De verdeelsleutel wordt bepaald in het derde en vierde lid van de ontworpen bepalingen waarbij in het derde lid wordt verwezen naar het “geïndexeerde bedrag”. Aldus kan twijfel rijzen over de wijze waarop het bedrag voor het begrotingsjaar 2024 wordt verdeeld, aangezien dat bedrag niet zal worden geïndexeerd.

Hierop gewezen preciseerde de gemachtigde dat “de verdeling van de budgetten over het secundair- en basisonderwijs (...) in 2024 [gebeurt] op dezelfde manier als in 2025”. Om er geen twijfel over te laten bestaan dat het bedrag in alle begrotingsjaren op dezelfde wijze wordt verdeeld, is het aangewezen om in het derde lid “het bedrag bedoeld in het vorige lid” te schrijven in plaats van “het geïndexeerde bedrag”.

2. Het tweede en derde lid van de ontworpen artikelen 87*quinquies* van het decreet basisonderwijs en 48/2 van de Codex Secundair Onderwijs regelen telkens de wijze waarop het totale bedrag van de extra werkingstoelage wordt bepaald dat voor het basis- en secundair onderwijs wordt vastgelegd en hoe dat bedrag wordt verdeeld over de twee onderwijsniveaus. Beide bepalingen zijn op identieke wijze geformuleerd. De gekozen werkwijze houdt in dat bij eventuele wijzigingen beide bepalingen zullen moeten worden gewijzigd. Het verdient aanbeveling om het bedrag van de middelen en de verdelingswijze slechts éénmaal te regelen in hetzij het decreet basisonderwijs hetzij de Codex Secundair onderwijs en de andere decreettekst hierop af te

²¹ Voor afsluitingen tussen 1 januari en 30 juni 2023 moest die rapportering al gebeurd zijn op 1 juli 2023.

stemmen, door te verwijzen naar de andere decretale bepaling waarin het bedrag en de verdelingswijze wordt vastgelegd.

Afdeling 2 – Toekenning jaarlijkse aanvullende vte/leraarsuren/punten/werkingsmiddelen te behoeve van de asielproblematiek

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Wijziging van de decreetsbepaling voor het begrotingsfonds van het departement Onderwijs en Vorming

1. Artikel 61 van het voorontwerp wijzigt artikel 41, § 3, van het decreet van 20 december 2013 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014’, dat bepaalt met welke ontvangsten het begrotingsfonds Dienstverlening Onderwijscommunicatie (hierna: het fonds) worden gespijsd. Het fonds is een begrotingsfonds als vermeld in artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (hierna: VCO).

Artikel 61 voegt aan de in artikel 41, § 3, van het decreet van 20 december 2013 opgesomde ontvangsten een nieuwe vorm van ontvangsten toe, met name alle ontvangsten die voortvloeien uit “4° subsidies in het kader van Europese projecten, ingeschreven in de algemene middelen, maximaal gelijk aan het niet opgebruikte saldo van de ontvangen middelen.”

Wat de precieze aard van deze ontvangsten betreft, preciseert de memorie van toelichting het volgende:

“Het onbezwaarde saldo op de ontvangen subsidies in het kader van Europese projecten kan worden toegevoegd aan het fonds.”

In de bijzondere motivering van de spoedeisendheid van artikel 61 die samen met de adviesaanvraag aan de Raad van State werd bezorgd, wordt dienaangaande nog het volgende vermeld:

“Er zijn verschillende lopende projecten op basis van forfaitaire financiering die de eindfase naderen. In overeenstemming met het VABN-advies betreffende de Europese subsidies betracht deze aanvulling dat de vrijgekomen middelen kunnen worden gerecupereerd en aangewend.”

2. Artikel 15, §§ 2 en 3, van de VCO bepaalt:

“§ 2. In afwijking van paragraaf 1 kan bij decreet een begrotingsfonds worden opgericht. Het decreet omschrijft uitdrukkelijk welke specifieke ontvangsten kunnen worden aangewend voor welke specifieke uitgaven. De ontvangstenzijde bestaat uit toegewezen ontvangsten en de uitgavenzijde uit de overeenkomstige variabele kredieten.

De omvang van de toegewezen ontvangsten en van het variabele krediet wordt in de begroting geraamd. De effectieve uitgaven kunnen echter nooit hoger liggen dan de effectief geïnde ontvangsten.

Het gedeelte van de effectief geïnde ontvangsten dat op het einde van het begrotingsjaar niet is aangewend, wordt overgedragen naar het volgende begrotingsjaar en wordt aan het variabele krediet van dat begrotingsjaar toegevoegd.

§ 3. Een begrotingsfonds kan niet worden gespijsd met een toelage uit de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.”

Uit die bepaling volgt enerzijds dat de ontvangsten specifiek moeten worden omschreven bij decreet (§ 2, eerste lid) en anderzijds dat een begrotingsfonds niet kan worden gespijsd met een toelage uit de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (§ 3).

3.1. Gevraagd naar de overeenstemming van artikel 61 van het voorontwerp met artikel 15, §§ 2 en 3, van de VCO, mede in het licht van het advies van de inspecteur van Financiën²², verklaarde de gemachtigde het volgende:

“In bepaling II.11 (van het VABN-advies) staat dat de middelen die worden ontvangen voor de eigen werking niet via een orderrekening worden verwerkt.

Deze middelen worden daarom ingeschreven in de algemene middelen maar gelet op het éénjarig-principe van de begroting en het feit dat de uitgaven moeten geboekt worden in het jaar van uitgave, kan dit leiden tot verlies aan middelen.

Zeker wanneer het gaat om relatief kleine bedragen, zoals in de Europese projecten van het departement Onderwijs en Vorming het geval is.

Vanaf 1 januari 2023 volgt het departement Onderwijs en Vorming de richtlijnen van het departement Financiën en Begroting inzake de monitoring, rapportering en opvolging voor de Europese projecten in de daarvoor opgemaakte tool.

Dit probleem is dus pas duidelijk geworden in de loop van 2023 en daarom zouden we vanaf 1/1/2024 deze middelen naar het fonds willen overbrengen zodat deze middelen alsnog voor Europese uitgaven kunnen worden gebruikt.

In concreto gaat het op korte termijn al zeker over de lumpsum projecten, Talis en Eyridice, waarop er een onbezwaard saldo voorhanden is.

Het gaat hier om de lump sum projecten en het percentage van het luik ‘overhead’ toegekend door Europa in kader van projecten met cofinanciering.

De Inspectie van Financiën stelt dat dit moet uitgeklaard worden voor heel de VO:

Het departement O&V heeft niet het mandaat om dit voor alle beleidsdomeinen en fondsen te regelen.

De Inspectie van Financiën stelt dat dit moet worden besproken met het departement Financiën en Begroting:

Dit is inderdaad gebeurd: deze oplossing is geformuleerd tijdens een overleg op administratief niveau tussen het departement O&V en het departement F&B op maandag 19 juni via teams. Daarna is het afgetoetst tussen beide kabinetten.”

3.2. Uit de omschrijving “Europese projecten” valt geen enkele beperking af te leiden over het domein waarop die projecten betrekking hebben. Uit de verklaring van de gemachtigde lijkt weliswaar te moeten worden afgeleid dat enkel projecten in het beleidsveld Onderwijs worden

²² De inspecteur van Financiën stelt in dit verband dat “niet duidelijk [is] hoe dit boekhoudkundig en begrotingstechnisch zal worden uitgewerkt, inzonderheid in het licht van de decretale bepaling (art. 15, §3 VCO)”.

bedoeld. Maar aangezien krachtens artikel 15, § 2, VCO de ontvangsten specifiek moeten worden omschreven, dient een en ander te worden gepreciseerd in de bij artikel 61 van het voorontwerp ingevoegde bepaling. Bovendien kunnen die middelen slechts aan het begrotingsfonds worden toegewezen in de mate dat die Europese projecten zelf toestaan dat niet-aangewende middelen voor andere doeleinden kunnen worden aangewend.

Uit de verklaring van de gemachtigde kan bovendien worden afgeleid dat het begrotingsfonds in afwijking van artikel 15, § 3, van de VCO deels gefinancierd zal worden uit de algemene middelen. Het komt de decreetgever toe om van deze bepaling af te wijken, maar het verdient aanbeveling, omwille van de duidelijkheid en de coherentie van de regelgeving en de rechtszekerheid, om in punt 4° uitdrukkelijk aan te geven dat deze middelen “in afwijking van artikel 15, § 3, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën” aan het fonds worden toegewezen, en om in de memorie van toelichting de hierboven weergegeven motieven voor die afwijking op te nemen.

Afdeling 4 – Machtiging aan AGION voor verbintenissen voor huursubsidies

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – Subsidie aan de Stichting Canon van Vlaanderen

Artikel 63

Men schrijve telkens “14” in plaats van “17”.

Artikel 64

1.1. Artikel 64 van het voorontwerp voegt in de ‘Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs’ van 28 oktober 2016 (hierna: Codificatie) een artikel IV.56 in. Aan de Stichting Canon van Vlaanderen (hierna: de Stichting) wordt jaarlijks binnen de begrotingskredieten een subsidie toegekend als tegemoetkoming om de volgende drie opdrachten te realiseren:

- het beheren, ontwikkelen en updaten van de website, het materiaal en applicaties;
- het voeren van een informatie- en sensibiliseringsbeleid;
- het beschermen van het merk Canon van Vlaanderen.

Er wordt bepaald dat de samenwerking met deze stichting in een beheersovereenkomst zal worden vastgelegd.

1.2. Uit het feit dat de bepaling wordt ingevoegd in de onderwijswetgeving lijkt te moeten worden afgeleid dat de stellers van het voorontwerp van oordeel zijn dat de subsidiëring van de Stichting een onderwijsaangelegenheid is. Dat blijkt evenwel niet uit de wijze waarop de opdrachten van de Stichting in het ontworpen artikel IV.56 zijn geformuleerd. Het zijn opdrachten

die veeleer in elk beleidsdomein kunnen worden uitgeoefend en er wordt bij geen enkele opdracht specifiek bepaald dat hij in het kader van het onderwijs dient te worden uitgeoefend.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande weliswaar het volgende gepreciseerd:

“In dit artikel wordt de opdracht van de stichting Canon van Vlaanderen omschreven:

1° het beheren, ontwikkelen en updaten van de website, het materiaal en applicaties. Dit omvat onder meer: de opvolging van het boek Canon van Vlaanderen, de herdrukken en afgeleide producten, het beheren en ontwikkelen van beeldmerken, educatieve producten en overige (audio)visuele middelen....

2° het voeren van een informatie- en sensibiliseringsbeleid: dit omvat het geven van voorlichting en adviezen *aan onderwijsinstellingen, en -actoren*, middenveld, culturele instellingen, uitgeverijen ... en dit met bijzondere aandacht voor specifieke doelgroepen;

3° het beschermen van het merk Canon van Vlaanderen door toestemming te verlenen aan diegene die dit wil gebruiken, na onderzoek en beoordeling van de toepassing door de stichting.” (eigen cursivering)

Uit deze precisering volgt hoogstens dat sommige van de opdrachten van de Stichting in zekere mate betrekking kunnen hebben op het onderwijs. Geenszins blijkt uit die precisering dat het zwaartepunt van de opdrachten die de Stichting uitoefent, onderwijsgerelateerd is.

De gemachtigde voegde hieraan evenwel het volgende toe:

“De stichting is een instelling ter ondersteuning van onderwijs en wordt voor die ondersteuning door onderwijs gesubsidieerd. Het is geen culturele instelling. De ondersteuning is wel ruimer bruikbaar dan onderwijs en die ondersteuning wordt ook vrijwillig aan andere sectoren aangeboden. De onderwijsinstellingen zelf worden ook niet verplicht om de canon te gebruiken. De subsidie regelt geen culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 4 BWHI. De activiteiten zijn niet gericht op een (gehele) cultuurgemeenschap. De stichting valt niet onder het toepassingsgebied van artikel 11 van de wet van 16 juli 1973.”

Ofwel wordt de subsidieregeling geconcipieerd als een onderwijsaangelegenheid en dan dient zulks meer expliciet in de tekst van het voorontwerp tot uiting te komen. Het gevolg daarvan is dat op de ontworpen regeling de waarborgen van artikel 24 van de Grondwet van toepassing zijn, met inbegrip van artikel 24, § 5, van de Grondwet. Aangezien alsdan subsidies worden verstrekt aan de Stichting met het oog op de ondersteuning van onderwijsinstellingen, gaat het over subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap waarvan de essentiële elementen bij decreet dienen te worden geregeld. Aldus zal de subsidiëring en de wijze waarop wordt samengewerkt met de stichting niet enkel in de beheersovereenkomst kunnen worden geregeld. De essentiële elementen daarvan zullen in het decreet zelf moeten worden opgenomen.

In het geval dat de opdrachten van de stichting ruimer zijn dan het onderwijs, zoals uit de tekst van de ontworpen bepaling en de memorie van toelichting lijkt te moeten worden afgeleid, hoort deze bepaling niet thuis in de Codificatie. In dat geval verdient het aanbeveling om

de bepaling om te vormen tot een autonome bepaling van het programmadecreet. Gelet op de wijze waarop de opdrachten nu zijn omschreven, lijken de opdrachten van de Stichting veeleer een culturele aangelegenheid uit te maken en zal de subsidieregeling desgevallend moeten beantwoorden aan artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’. Ook in dat geval volstaat het niet de subsidiëring nader te regelen in een beheersovereenkomst en zullen de essentiële subsidieregelen bij decreet moeten worden geregeld.

2.1. Artikel 64 voorziet in de subsidiëring van één welbepaalde, met naam genoemde stichting²³, de stichting Canon van Vlaanderen. Het subsidiëren van slechts één enkele organisatie is volgens het Grondwettelijk Hof niet *per se* in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,²⁴ maar door het nominatief aanwijzen van één enkele stichting worden andere stichtingen of (rechts)personen uitgesloten die dezelfde bijzondere opdracht zouden kunnen uitoefenen, ook in de toekomst, wat moeilijk te verzoenen valt met het genoemde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De afdeling Wetgeving beveelt dan ook aan om in algemene bewoordingen te voorzien in de subsidiëring van een organisatie die de in het ontworpen artikel IV.56, eerste lid, vermelde opdrachten vervult, en om de voorwaarden en de procedure voor die subsidie te regelen zonder specifiek te verwijzen naar de stichting Canon van Vlaanderen. Als niet op deze suggestie wordt ingegaan zal minstens in de memorie van toelichting moeten worden verantwoord waarom precies enkel de Stichting Canon van Vlaanderen wordt gesubsidieerd en waarom andere organisaties die dezelfde bijzondere opdracht zouden kunnen uitoefenen worden uitgesloten van subsidies.

2.2. Het komt de afdeling Wetgeving voor dat vrijwel alle opdrachten van de Stichting die voor subsidie in aanmerking komen, economische activiteiten uitmaken die worden verricht door dienstverleners.²⁵ Het is op zich evenmin uitgesloten dat de Stichting diensten en producten aanbiedt en dat zij derhalve economische activiteiten ontwikkelt. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat de subsidies die voor deze opdrachten worden verleend krachtens artikel 64 van het voorontwerp, moeten worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU) en dat de betrokken bepaling van het voorontwerp overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het VWEU als staatssteun moet worden aangemeld bij de Europese Commissie, tenzij een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling.

Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

²³ Voor zover kon worden nagegaan is de Stichting nog niet opgericht, zodat nog onduidelijk is welke de juridische aard ervan zal zijn (private stichting of stichting van openbaar nut), welke precies de doelstellingen van de Stichting zullen zijn, wie stichter en bestuurder van de Stichting is, en hoe de opdrachten van de Stichting zich precies verhouden tot het beleid van de Vlaamse Gemeenschap. Wel kan worden verwezen naar de vraag om uitleg over de Stichting Canon van Vlaanderen (Vraag om uitleg 3034 (2022-2023)) waaruit blijkt dat het de bedoeling is dat deze stichting het werk van de canoncommissie verderzet en waarbij de huidige commissieleden worden uitgenodigd om bestuurders te worden.

²⁴ Zie GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 tot B.3.3.

²⁵ Zowel het beheren, ontwikkelen en updaten van websites, materiaal en applicaties, informeren, sensibiliseren en het beschermen van een merk zijn te bestempelen als commerciële diensten.

“De subsidie waarover sprake in het programmadecreet zal dienen om de Canon van Vlaanderen verder te verduurzamen en indien nodig te herwerken en te actualiseren. Het betreft hier geen commercieel product, maar een dienst van algemeen belang. Er is derhalve geen impact op de economische, sociale of structurele situatie van de lidstaat. Het is niet noodzakelijk om deze subsidie als staatssteun aan te melden.”

De afdeling Wetgeving dient hierbij toch een voorbehoud te maken. Zoals gezegd kunnen bijna alle opdrachten als diensten worden aangemerkt die op de markt worden aangeboden. Bovendien is het op grond van de summiere regeling van de opdrachten en de aard van de Stichting onmogelijk om binnen dit korte tijdsbestek na te gaan of de door de Stichting uitgeoefende opdrachten als diensten van algemeen belang te bestempelen vallen. De stellers van het voorontwerp worden verzocht om de vraag of het subsidiemechanisme als staatssteun kan worden beschouwd aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en desgevallend de ontworpen regeling aan te melden bij de Europese Commissie.

Afdeling 6 – Extra werkingsbudget voor materiaalintensief studieaanbod in het secundair onderwijs

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 7 – Bijkomende middelen voor de werkingsuitkeringen van de universiteiten en hogescholen

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 8 – Bijkomende middelen voor de opleidingen geneeskunde en tandheelkunde

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 9 – Bijkomende middelen ter versterking van de lerarenopleidingen in het hoger onderwijs

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 10 – Bijkomende middelen voor de studentenvoorzieningen van de universiteiten en hogescholen

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 11 – Verlenging lerarenplatform

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 12 – Eenmalige bijkomende middelen voor het dragen van de kosten verbonden aan de opleidingsaccreditaties van de educatieve masteropleidingen en de educatieve graduaatsopleidingen in de academiejaren 2022-2023 en 2023-2024

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 8 – Werk en sociale economie

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 9 – Inwerkingtreding

Artikel 78

1. Indien, overeenkomstig de opmerkingen 2.1 tot 2.4 bij de artikelen 20 en 21 van het voorontwerp, na raadpleging van de Europese Commissie zou blijken dat alsnog een aanmelding vereist is, zal de datum van inwerkingtreding van die artikelen op 1 januari 2024 moeten worden aangepast.

2. Artikel 20 van het aan te nemen decreet treedt, volgens artikel 78, 4°, ervan buiten werking op 31 december 2029. De buitenwerkingtreding van een wijzigingsbepaling heeft evenwel niet tot gevolg dat de ermee aangebrachte wijziging ongedaan wordt gemaakt. Daartoe zal een afzonderlijke wijzigingsbepaling moeten worden gemaakt, die in werking treedt op 1 januari 2030 en waarbij de wijzigingen aangebracht bij artikel 20 van het aan te nemen decreet ongedaan worden gemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE