



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.177/1/3
van 11 oktober 2012

over

een voorontwerp van decreet 'houdende bepalingen tot
begeleiding van de begroting 2013'

Op 9 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2013’.

Hoofdstukken 1, 2, 3, 13, 15, 17, 23 en 24 zijn onderzocht door de eerste kamer op 11 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS en Paul DEPUYDT, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Kristine BAMS, eerste auditeur, Brecht STEEN en Pierrot T’KINDT, auditeurs.

Hoofdstukken 1, 4 tot 12, 14, 16, 18 tot 22 en 24 zijn onderzocht door de derde kamer op 11 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS en Paul DEPUYDT, eerste auditeurs-afdelingshoofden, Rein THIELEMANS, Wouter PAS en Kristine BAMS, eerste auditeurs, Githa SCHEPPERS, Brecht STEEN en Pierrot T’KINDT, auditeurs, en Tim CORTHAUT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 oktober 2012.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“het programmadecreet wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement in dezelfde periode ingediend moet worden”.¹

Voor een aantal bepalingen van het voorontwerp is de nauwe band met de begroting 2013 niet of onvoldoende duidelijk, zodat voor die onderdelen de spoedeisendheid niet is aangetoond. Het gaat om volgende artikelen van het ontwerp, waarover dan ook geen advies wordt gegeven:

- artikel 13, wat het ontworpen artikel 130^{quater}, § 4, tweede lid, van het decreet van 12 juni 1991 ‘betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap’ betreft;
- artikel 17;
- artikel 53.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 rechtsgrond², alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

3. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 5 oktober 2012 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor de financiën en de begrotingen te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van respectievelijk de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor), de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI), de Strategische Adviesraad voor Welzijn,

¹ Uit artikel 15, § 2, van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ volgt dat het ontwerp van begroting door de Vlaamse Regering wordt ingediend bij het Vlaams Parlement uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. Het protocol van 21 december 2007 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering over de samenwerking tussen hun diensten bepaalt dat de uiterste richtdatum voor het indienen van het programmadecreet 31 oktober is.

² Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Gezondheid, Gezin (SAR WGG), de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV), de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad). Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

Bovendien heeft de Vlaamse Regering beslist dat over de bepalingen van hoofdstuk 2 (“Onderwijs”) zal worden onderhandeld in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X (onderwijs Vlaamse Gemeenschap) en van de onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap” van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en in een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs, het Vlaamse onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Vlaams onderhandelingscomité voor de basiseducatie. Het resultaat van deze onderhandelingen is de Raad van State niet bekend.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat in het kader van de overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van voorgenomen wijzigingen inzake gewestelijke belastingen waarvan de federale overheid nog steeds de dienst verzekert,³ een uittreksel van het ontwerp met de betrokken bepalingen aan de federale overheid is bezorgd. Het antwoord van de federale Minister van Financiën is evenwel nog niet bekend.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

4. Gelet op het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn een aantal teksten uitgesloten van het raadplegingsvereiste van de afdeling Wetgeving. Het gaat meer bepaald om teksten die geen normatieve bepalingen bevatten in de materiële betekenis van het woord.

De artikelen 59, 60, 62 en 63 van het ontwerp bevatten dergelijke teksten. Over die bepalingen wordt dan ook geen advies gegeven.

³ Zie artikel 5, § 3, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ en artikel 8 van het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 tussen de federale Staat en de gewesten ‘betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenomen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van de invoering door de Gewesten van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 - Algemeen

5. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 - Onderwijs

Artikel 31

6. Artikel 31 van het ontwerp wijzigt artikel 2, § 3, derde lid, van het decreet van 20 februari 2009 ‘betreffende de Hogere Zeevaartschool’.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt dat met toepassing van artikel 92*bis*, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de gemeenschappen in ieder geval een samenwerkingsakkoord moeten sluiten voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de Hogere Zeevaartschool.⁴ Men leze in dat verband de beschouwingen daaromtrent in het advies 27.531/1 van de afdeling Wetgeving van 24 maart 1998 over een voorontwerp dat het decreet van 9 juni 1998 ‘betreffende de Hogere Zeevaartschool’ geworden is.⁵

Hoofdstuk 3 - Successierechten

7. Bij dit hoofdstuk zijn geen andere opmerkingen te maken dan die over de in verband met dit hoofdstuk te vervullen vormvereisten (zie opmerking 3, derde alinea).

Hoofdstuk 4 - Jeugd- en kinderrechtenbeleid

8. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 - Opsporing colorectale kanker

Artikel 41

9. Bij het protocolakkoord van 20 maart 2003 zijn inmiddels drie aanhangsels toegevoegd, met als datum 20 maart 2003, 11 december 2006 en 2 maart 2009.⁶ Het ontworpen

⁴ Over de grondwettigheid van die bepaling zal, in voorkomend geval, het Grondwettelijk Hof uitspraak dienen te doen.

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 1006/1, 62 e.v.

⁶ Aangangsel van 20 maart 2003 ‘bij het protocolakkoord van 20 maart 2003 over de harmonisering van het vaccinatiebeleid, inzake het netwerk voor de distributie van vaccins en inzake het akkoord gesloten tussen de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad’, aangangsel nr. 2 van 11 december 2006 ‘bij het protocolakkoord van 20 maart 2003 gesloten tussen de Federale Overheid en de Overheden bedoeld in de artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet betreffende de harmonisering van het vaccinatiebeleid’ en aangangsel van 2 maart 2009 ‘bij het Protocolakkoord gesloten tussen de Federale

artikel 2, § 1, eerste lid, moet dan ook worden aangevuld met een verwijzing naar het tweede en het derde aanhangsel.

10. Het protocolakkoord ‘tussen de federale overheid en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet inzake preventie’ heeft als datum 28 september 2009. Die datum moet eveneens worden vermeld in het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid. Bovendien moet ook melding worden gemaakt van het aanhangsel van 18 juni 2012 bij dit protocol⁷, dat wijzigingen heeft aangebracht in dat protocol.

11. Uit artikel 12 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ volgt dat het oprichten van een begrotingsfonds ertoe strekt af te wijken van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten door, in het “organieke” decreet tot oprichting van het begrotingsfonds, sommige ontvangsten te bestemmen voor specifieke uitgaven. Uit de aangehaalde bepaling en uit de *ratio legis* ervan moet worden afgeleid dat de aan een begrotingsfonds toegewezen ontvangsten - omdat ze onder een uitzonderingsregeling vallen - nauwkeurig en in strikte bewoordingen moeten worden omschreven.

12. De gemachtigde stelt voor om, in het licht van de voormelde opmerkingen, de tekst van artikel 41 van het ontwerp als volgt te vervangen:

“[...]

1° paragraaf 1 wordt vervangen door wat volgt:

‘§ 1. Het Fonds voor verwerking en analyse van gezondheidsindicatoren ten behoeve van derden, de uitvoering van het protocolakkoord van 20 maart 2003 gesloten tussen de Federale Overheid en de Overheden bedoeld in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet betreffende de harmonisering van het vaccinatiebeleid en het aanhangsel bij het protocolakkoord van 20 maart 2003, over de harmonisering van het vaccinatiebeleid inzake het netwerk voor de distributie van vaccins en inzake het akkoord gesloten tussen de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, voor de uitvoering van Europese overeenkomsten en voor de uitvoering van het Protocolakkoord van 28 september 2012 tussen de federale overheid en de overheden bedoeld in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet inzake preventie, met aanhangsel van 18 juni 2012, wordt opgericht, hierna het Fonds te noemen.

Het fonds is een begrotingsfonds zoals vermeld in artikel 12 van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.’;

2° er wordt een paragraaf 2/2 ingevoegd, die luidt als volgt:

‘§2/2. Het Fonds wordt gespijsd met uitbetalingen in het kader van de cofinanciering van de Federale Overheid voor de uitgevoerde testen ter opsporing van occult bloed in de stoelgang, evenals de lezing van de testen, in het kader van een Vlaams

Regering en de Overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, en 135 van de Grondwet, betreffende de harmonisering van het vaccinatiebeleid van 20 maart 2003 - Vaccinatiekalender voor kinderen 2008’.

⁷ Aanhangsel van 18 juni 2012 ‘bij het protocolakkoord van 28 september 2009 tussen de Federale Overheid en de Overheden bedoeld in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet inzake preventie’.

bevolkingsonderzoek naar Dikkedarmkanker, zoals bepaald in artikel 22, § 1 en § , van het protocolakkoord van 28 september 2009.’;

3° er wordt een paragraaf 3/2 ingevoegd, die luidt als volgt:

‘§3/2. Ten laste van dit Fonds wordt, conform het protocolakkoord van 28 september 2009, door de Vlaamse overheid, in het kader van het Vlaams bevolkingsonderzoek naar Dikkedarmkanker, de aankoop, via een overheidsopdracht, betaald van de testen ter opsporing van occult bloed in de stoelgang, evenals de lezing van de testen door een daartoe aangeduid laboratorium.’

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd, mits in de ontworpen paragraaf 1 tevens melding wordt gemaakt van het tweede en het derde aanhangsel bij het protocolakkoord van 20 maart 2003, zoals opgemerkt *sub* 9.

Hoofdstuk 6 - Ondersteunende werkgroepen voor het gezondheidsbeleid en de ouderenzorg

Artikel 42

13. Blijkens de memorie van toelichting strekt artikel 42 van het ontwerp ertoe een rechtsgrond te creëren voor het verlenen van vergoedingen voor deelname aan vergaderingen en reis- en verblijfskosten van externe deskundigen die deelnemen aan de werkzaamheden van de ondersteunende werkgroepen voor het gezondheidsbeleid en de ouderenzorg. Aangezien in de tekst van artikel 42 evenwel geen gewag wordt gemaakt van externe deskundigen en van vergoedingen, kan dat artikel niet fungeren als een machtiging voor het verlenen van dergelijke vergoedingen.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“De ‘financiering’ waarvan sprake, doelt juist op de vergoedingen voor deelname van de externe deskundigen en de uitgaven voor tussenkomst in reis- en verblijfskosten. Deze vergoedingen vallen dus in de ontworpen bepaling onder het begrip “financiering”.

Mocht dit absoluut niet duidelijk zijn, dan kan er een herformulering van het tweede lid overwogen worden:

“De Vlaamse Regering bepaalt in voorkomend geval de opdracht en de samenstelling van die werkgroepen, en de nadere regels betreffende de toekenning van vergoedingen voor deelname en kosten van reis- en verblijfskosten.”

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd, met dien verstande dat erin best uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van de mogelijke deelname van externe deskundigen.

Hoofdstuk 7 - Geestelijke gezondheidszorg

Artikel 49

14.1. Blijkens de memorie van toelichting strekt artikel 43 van het ontwerp ertoe een rechtsgrond aan te leggen voor het opnemen van een sanctieregeling in een ontworpen uitvoeringsbesluit betreffende de patiëntbijdrage. Hiermee willen de stellers van het ontwerp

tegemoetkomen aan een opmerking in advies 51.677/1/V van 23 augustus 2012 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de bepaling van de patiëntbijdrage in de centra voor geestelijke gezondheidszorg’, waarin wordt vastgesteld dat in het decreet van 18 mei 1999 ‘betreffende de geestelijke gezondheidszorg’ geen rechtsgrond voorkomt over een dergelijke sanctieregeling:

“3.2. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat bij een inbreuk op de naleving van het ontworpen besluit de subsidies proportioneel verminderd kunnen worden in verhouding tot de ernst van de inbreuk en de grootte van de enveloppe. Overeenkomstig de artikelen 24 tot 26 van het decreet van 18 mei 1999 kunnen subsidies worden verleend aan erkende centra voor geestelijke gezondheidszorg waarmee de Vlaamse Regering een overeenkomst sluit waarin de algemene en specifieke doelstellingen worden omschreven, de prestaties waartoe men zich verbindt en de resultaten die het centrum beoogt, en waarin de subsidie-enveloppe wordt bepaald. Het decreet voorziet evenwel niet in sancties in geval van niet-naleving van bepalingen van het decreet of van de uitvoeringsbesluiten. Evenmin wordt voorzien in de mogelijkheid van terugvordering van subsidies. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

‘Het klopt dat het decreet van 18 mei 1999 betreffende de geestelijke gezondheidszorg geen sancties mogelijk maakt.

De rechtsgrond voor het artikel 15 van het ontwerp van besluit, dat bepaalt dat bij niet-naleving van het besluit de subsidies proportioneel kunnen verminderd worden in verhouding tot de ernst van de inbreuk(en) en de grootte van de enveloppe, [kan worden gevonden] in het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, meer bepaald in het hoofdstuk I van Titel 5, artikel 57.

Dat artikel 57 bepaalt: ‘Art. 57. De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van de aanvragen, en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.’

De bepalingen van het ontwerp van besluit kunnen wellicht niet als subsidievoorwaarden *sensu stricto* beschouwd worden; toch hangen ze zeer nauw samen met de subsidie(s) die de centra voor geestelijke gezondheidszorg ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap. De naleving van de bepalingen van het ontwerp van besluit is dus eveneens een voorwaarde voor deze subsidiëring.

Bij de toekenning van toekomstige subsidies zal de naleving van de bepalingen uit het voorliggend ontwerp van besluit eveneens als subsidievoorwaarde worden gesteld.

De aanhef van het ontwerp van besluit zal in die zin aangepast worden, dat ook het artikel 57 van het bovenvermeld decreet van 8 juli 2011 vermeld wordt.’

Artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ (die op de Vlaamse Gemeenschap van toepassing is op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ en die wat betreft de Vlaamse Gemeenschap in werking is getreden op 1 januari 2012), luidt als volgt:

‘Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde:

- 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
- 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
- 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.’

In zoverre, zoals de gemachtigde voorhoudt, de naleving van het ontworpen besluit als een subsidievoorwaarde wordt beschouwd, is de terugvordering dus reeds verplicht (en niet facultatief, zoals in artikel 15 van het ontwerp) op grond van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003. De subsidieregeling die is ingesteld door het decreet van 18 mei 1999 is niet een regeling waarbij de Vlaamse Regering, in uitvoering van een machtiging daartoe in het decreet, bij wege van algemene regels, de subsidievoorwaarden vaststelt. Het is integendeel een regeling waarbij de subsidievoorwaarden met elk centrum voor geestelijke gezondheidszorg afzonderlijk worden overeengekomen en vastgelegd in de overeenkomst bedoeld in artikel 24 van het voornoemde decreet.

Hieruit volgt dat het naleven van de bepalingen van het ontworpen besluit enkel in de vorm van een subsidievoorwaarde kan worden opgenomen in de individuele overeenkomsten met de centra voor geestelijke gezondheidszorg. Indien zou blijken dat een centrum in die verplichting zou tekortschieten, worden de subsidies teruggevorderd op grond van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003. Het is daarbij overigens nog zeer de vraag of de bewoordingen van deze wetsbepaling ruimte laten voor een proportionele vermindering van de subsidies in verhouding tot de ernst van de inbreuk en de grootte van de enveloppe, zoals in artikel 15 van het ontwerp wordt bepaald.

Een andere mogelijkheid is dat in het decreet van 18 mei 1999 een bepaling wordt opgenomen waarbij de naleving van de bepalingen van het ontworpen besluit als een subsidievoorwaarde wordt bestempeld.

In beide gevallen moet artikel 15 uit het ontwerp worden weggelaten.”

14.2. De gemachtigde beaamt dat het niet de bedoeling is om afbreuk te doen aan artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, maar dat artikel 43 van het ontwerp veeleer gezien moet worden als een sanctieregeling die bestaat naast artikel 13 van de voormelde wet.

De proportionele vermindering van de subsidie-enveloppe bij inbreuk op het decreet van 18 mei 1999 of de uitvoeringsbesluiten ervan (die veel meer regels omvatten dan enkel een subsidieregeling) kan inderdaad worden beschouwd als een administratieve sanctie teneinde de naleving van het decreet en de uitvoeringsbesluiten te waarborgen. In dat geval kiezen de stellers van het ontwerp er evenwel voor om die sanctieregeling af te zonderen van de regeling inzake de subsidievoorwaarden en de controle daarop. Enkel in de mate dat die regeling als dusdanig ook verder wordt uitgewerkt in het te nemen uitvoeringsbesluit, rijst het probleem van de overeenstemming met artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 niet.

Alleszins moet het ontworpen artikel 35/1 dan als volgt worden geredigeerd:

“Onverminderd artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof en onverminderd artikel 21 van het decreet van 18 mei 1999 (...)”.

Zoals zo-even al werd benadrukt, mag de sanctieregeling in het te nemen uitvoeringsbesluit niet worden geïntegreerd in de subsidievoorwaarden en moet zij er los van blijven staan. Dit geldt evenzeer voor de overeenkomsten die worden gesloten met de centra voor geestelijke gezondheidszorg. In het andere geval geldt immers artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 en is een proportionele vermindering van de subsidies niet mogelijk.

Hoofdstuk 8 - Besparing index werking beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

15. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 9 - Energie

16. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 10 - Duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

17. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 11 - Fonds waterhuishouding

18. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 12 - Jobpunt Vlaanderen

Artikel 53

19. Er wordt verwezen naar opmerking 1.

Hoofdstuk 13 - Terugbetaalbare voorschotten als steun aan audiovisuele werken

Artikelen 55 en 56

20. Op 4 september 2012 heeft de afdeling Wetgeving advies uitgebracht over een nieuwe steunregeling voor audiovisuele werken.⁸ Die regeling bevat onder meer een systeem van terugbetaalbare voorschotten, waarbij de steun wordt terugbetaald in de mate een audiovisuele productie bepaalde inkomsten genereert. Artikel 21, eerste lid, van dat ontwerpbesluit bepaalt dat die voorschotten worden terugbetaald “met alle netto-ontvangsten die de producent genereert als gevolg van de exploitatie van het audiovisuele werk”. Blijkbaar beperkt de periode waarin die netto-ontvangsten worden gerealiseerd zich in de meeste gevallen tot de eerste vijf jaar na de première. Daarom bevat artikel 55 van het voorliggende ontwerp het principe dat het Agentschap Ondernemen de netto-ontvangsten vijf jaar opvolgt, “tenzij er concrete indicaties bestaan dat er daarna nog substantiële netto-ontvangsten zullen volgen”. Artikel 56 van het ontwerp bepaalt dat in dat laatste geval de netto-ontvangsten gedurende maximum 15 jaar worden opgevolgd, waarbij jaarlijks beoordeeld wordt of het dossier al of niet kan worden afgesloten.

De ontworpen artikelen vertonen een nauwe band met het ontwerpbesluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds een advies heeft gegeven, zodat het verwondering wekt dat de aanpassing niet wordt ingeschreven in het ontwerpbesluit zelf. Door regels die eigenlijk in het desbetreffende besluit horen te staan, op te nemen in een programmadecreet, wordt afbreuk gedaan aan de transparantie van de regelgeving en de rechtszekerheid.

De nieuwe regels zullen uit het voorliggende ontwerp moeten worden weggelaten en opgenomen worden in het ontwerpbesluit of, als het besluit al tot stand zou zijn gekomen, in een ontwerpbesluit tot wijziging van dat besluit.

Hoofdstuk 14 - Bekrachtiging van de gewijzigde verplichte bijdragen bestemd voor de promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij

Artikel 57

21. Bij artikel 57, eerste lid, van het ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 1997 betreffende de verplichte bijdragen bestemd voor de promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij’ te bekrachtigen met ingang van de datum van inwerkingtreding van dat besluit op 3 december 2009. Aangezien het besluit van 30 januari 2009 evenwel niet werd bekrachtigd binnen het jaar na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad van 23 november 2009, is het overeenkomstig artikel 11 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing’ van rechtswege “opgeheven met terugwerkende kracht” tot op de dag van de inwerkingtreding ervan.

⁸ Adv.RvS 51.920/1/V van 4 september 2012 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van steun aan audiovisuele werken van het type lange fictie-, documentaire- of animatiefilm, of van animatiereeksen’.

Om dit laatste probleem te verhelpen, wordt bij artikel 57, tweede lid, van het ontwerp de “opheffing van rechtswege” van het voormelde besluit “opgeheven met ingang van 3 december 2010” (lees: 2009). Een dergelijke ingreep moet evenwel worden afgeraden, omdat hij weinig doorzichtig is en daardoor onopgemerkt kan blijven voor belanghebbende burgers.

Daarom moet artikel 57 uit het ontwerp worden weggelaten en moet in de plaats ervan de inhoud van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 worden opgenomen. Aan die bepalingen kan terugwerkende kracht worden verleend tot 3 december 2009.

Artikel 58

22. Bij artikel 58 van het ontwerp wordt de bekrachtiging beoogd van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2012 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 1997 betreffende de verplichte bijdragen bestemd voor de promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij’. De Raad van State heeft weliswaar al advies gegeven over het ontwerp dat tot dit besluit heeft geleid, maar het besluit is nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. In het ontwerp van besluit dat voor advies werd voorgelegd, werd de datum van inwerkingtreding bepaald op 1 januari 2013.

Aangezien de bekrachtiging van een besluit in beginsel niet kan voorafgaan aan de datum van inwerkingtreding ervan, moet worden afgezien van de terugwerkende kracht die bij artikel 83, derde streepje, van het ontwerp wordt verleend aan deze bekrachtiging, ten voordele van een inwerkingtreding op 1 januari 2013. Uiteraard dient het te bekrachtigen besluit tijdig en uiterlijk op 31 december 2012 in het Belgisch Staatsblad te worden bekendgemaakt. Indien die bekendmaking nog niet zou zijn gebeurd op het tijdstip van de indiening van het onderhavige ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement, dient de tekst van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2012 bovendien te worden opgenomen in het parlementair stuk met het ontwerpdecreet, zodat de leden van het Vlaams Parlement zich kunnen vergewissen van de precieze draagwijdte van de tekst waaraan bij de ontworpen bepaling kracht van wet wordt verleend.

Hoofdstuk 15 – Grondruil op het Eiland Zwijnaarde

23. Er wordt verwezen naar opmerking 4.

Hoofdstuk 16 - Fonds Administratieve Toeristische Boeten

24. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 17 - Kas-, schuld- en waarborgbeheer

Artikel 61

25. Artikel 61 van het ontwerp voegt een artikel 21/1 toe aan hoofdstuk IX (“Rapportering”) van het decreet van 7 mei 2004 ‘houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest’. Die nieuwe bepaling machtigt de Vlaamse Regering om “modaliteiten” (lees: nadere regels) inzake verplichte rapportering en het beheersen van risico inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer op te leggen aan “alle entiteiten die volgens de ESR-regels als overheidsondernemingen kunnen worden beschouwd”⁹.

De gemachtigde heeft verklaard dat de ontworpen bepaling enkel van toepassing is op de entiteiten van de Vlaamse overheid en niet op de lokale besturen. De bepaling zal in die zin verduidelijkt dienen te worden.

Hoofdstuk 18 - Restauratie- en onderhoudspremies

Artikelen 62 en 63

26. Er wordt verwezen naar opmerking 4.

Hoofdstuk 19 - Vlaams Gemeentefonds

Artikel 64

27. Artikel 64 van het ontwerp strekt ertoe de dotaties aan het Vlaams Gemeentefonds jaarlijks met een oplopend bedrag te verminderen, waarbij de in mindering gebrachte bedragen telkens als “structurele cofinanciering” worden toegevoegd aan de kredieten die voor de financiering van de externe audit van de lokale overheden worden ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Krachtens artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ keurt elk parlement jaarlijks de begroting goed. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en voor slechts één jaar gelden. Gelet hierop kan de decreetgever in de toekomst niet gebonden zijn door het bepaalde in artikel 64 van het ontwerp, en worden erdoor zijn prerogatieven op het vlak van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole niet aangetast. Het is derhalve met dit voorbehoud dat artikel 64 van het ontwerp moet worden gelezen.

⁹ Dat de afkorting ‘ESR’ staat voor “Europees rekeningenstelsel” en dat de huidige regeling daarvoor terug te vinden is in verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 ‘inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap’, wordt duidelijkheidshalve beter in de memorie van toelichting vermeld.

Hoofdstuk 20 - Vlaams Provinciefonds

Artikel 65

28. Artikel 65 van het ontwerp heeft, wat betreft de dotaties aan het Vlaams Provinciefonds, dezelfde draagwijdte als artikel 64 van het ontwerp. Er kan derhalve, *mutatis mutandis*, worden verwezen naar de opmerking bij artikel 64.

Hoofdstuk 21 - Financierende heffing

Voorafgaande opmerking

29. Gelet op de aard en de moeilijkheidsgraad van de ontworpen bepalingen kan de Raad van State, binnen de uiterst korte tijd die hem voor zijn advies is gelaten en tijdens welke ook over tal van andere ontwerpen aan een termijn gebonden advies diende te worden verleend, niet garanderen dat hem, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde punten, geen problemen zijn ontgaan.

Artikel 71

30. Luidens het ontworpen artikel 35*vicies*, § 5, van de wet van 26 maart 1971 ‘op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’ worden in de bestaande saneringscontracten de bepalingen met betrekking tot de vergoeding V, de korting en de specifieke exploitatiekosten, met name de forfaitaire kostenaanrekening ter correctie van verdunning of verhoudingen goede verwerkbaarheid door middel van koolstofbron-dosering en of chemicaliën-dosering, vanaf het heffingsjaar 2015 van rechtswege geschrapt.

Krachtens artikel 83 van het aan te nemen decreet treedt die bepaling in werking op 1 januari 2013.

Gevraagd hoe het bepaalde in het ontworpen artikel 35*vicies*, § 5, zich verhoudt met wat in de bestaande saneringscontracten is bepaald en wat er dan gebeurt met deze contracten voor de heffingsjaren 2013 en 2014, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Voor de heffingsjaren 2013 en 2014 geldt de huidige heffingsregeling (zie coëfficiënt 0 in § 3). De huidige contracten kunnen voor deze jaren dus behouden blijven.”

Het verdient aanbeveling de inhoud van deze verklaring in de memorie van toelichting weer te geven.

Artikel 73

31.1. Luidens artikel 73, eerste lid, van het ontwerp past de “Maatschappij”, ten aanzien van heffingsdossiers die nog niet procedureel afgesloten zijn of die het voorwerp uitmaken van een aansprakelijkheidsvordering voor hoven en rechtbanken, na schriftelijke aangetekende aanvraag van de heffingsplichtige gericht tot de Vlaamse Milieumaatschappij, en ingediend ten laatste één jaar na publicatie (lees: de bekendmaking) van het aan te nemen decreet, artikel 35bis, § 9 (artikel 67 van het ontwerp) en artikel 35ter, § 10 (artikel 68 van het ontwerp) toe op de procedureel niet afgesloten heffingen gevestigd voor het heffingsjaar dat door de heffingsplichtige opgegeven werd in zijn aanvraag en voor zover voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden en het heffingsjaar niet voor het heffingsjaar 2004 ligt.

31.2. Artikel 73 is geredigeerd als een autonome bepaling die geen deel uitmaakt van de voornoemde wet van 26 maart 1971.

In artikel 73 dient daarom te worden gepreciseerd welke maatschappij wordt bedoeld met “de Maatschappij”¹⁰, waarop deze heffingsdossiers betrekking hebben en van welke regelgeving de artikelen 35bis, § 9, en artikel 35ter, § 10, deel uitmaken.¹¹

31.3. Er lijkt een gebrek aan overeenstemming te zijn tussen het bepaalde in de tekst van artikel 73 en de memorie van toelichting. Zo wordt in de tekst gewag gemaakt van heffingsdossiers “die nog niet procedureel afgesloten zijn” of “die het voorwerp uitmaken van een aansprakelijkheidsvordering voor hoven en rechtbanken”, terwijl in de toelichting gewag wordt gemaakt van dossiers waarvoor nog “een bezwaarschrift” of “een rechtsgeschil”¹² hangende is.

Indien de memorie van toelichting de werkelijke bedoeling van de stellers van het ontwerp weergeeft, moet de ontworpen bepaling in die zin worden herschreven.

31.4. Er moet worden gepreciseerd wat dient te worden verstaan onder “procedureel niet afgesloten heffingen”. Vermoedelijk worden hiermee niet alleen de heffingen bedoeld waarvoor “de heffingsdossiers [...] nog niet procedureel afgesloten zijn” waarvan in het begin van artikel 73 gewag wordt gemaakt.

31.5. Gevraagd welke voorwaarden worden bedoeld in de zinsnede “voor zover voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden” heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De voorwaarden zijn de voorwaarden die vermeld zijn in art. 35bis, § 9 en 35ter, § 10. In geval van artikel 35bis, § 9, zal het aantal bedrijven dat nog kan voldoen aan de voorwaarden klein zijn, in het geval van artikel 35ter, § 10, kan het bedrijf zondermeer voldoen aan de voorwaarden voor de toepassing van het artikel.”

¹⁰ Wellicht wordt hiermee de Vlaamse Milieumaatschappij bedoeld (artikel 35bis, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 26 maart 1971).

¹¹ Eventueel kunnen de stellers van het ontwerp ervoor opteren om de tekst van artikel 73 op te nemen in de voornoemde wet van 26 maart 1971.

¹² Zie bijvoorbeeld ook artikel 35septiesdecies, § 2, eerste lid, van de voornoemde wet van 26 maart 1971, waarin gewag gemaakt wordt van “een vordering in rechte”.

Voor de duidelijkheid dienen in de voormelde zinsnede de woorden “aan de gestelde voorwaarden” te worden vervangen door de woorden “aan de in die bepalingen gestelde voorwaarden”.

Hoofdstuk 22 - Fonds tot aanmoediging van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken

32. Bij dit hoofdstuk zijn geen andere opmerkingen te maken dan die over de in verband met dit hoofdstuk te vervullen vormvereisten (zie opmerking 3).

Hoofdstuk 23 - Subsidiëring van onderwijsinfrastructuur

Artikel 77

33. Artikel 77 van het ontwerp voegt een artikel 19*bis* toe aan hoofdstuk II (“Infrastructuur”) van de wet van 29 mei 1959 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving’ (ook wel ‘Schoolpactwet’ genoemd). Die nieuwe bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de inrichtende machten van het gesubsidieerd officieel en vrij onderwijs en van de gesubsidieerde officiële en vrije centra voor leerlingenbegeleiding¹³ om een beroep te doen op het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) om een beschikbaarheidstoelage te bekomen voor een onroerend goed dat hen op grond van een persoonlijk recht het genot van het goed verzekert.

In de derde paragraaf van dat nieuwe artikel 19*bis* wordt aan de Vlaamse Regering de opdracht gegeven om de nadere regels te bepalen met betrekking tot “de modaliteiten, de berekeningswijze, en de wijze van toekenning en uitbetaling, van de beschikbaarheidstoelage”.

De basisregels voor het toekennen van de beschikbaarheidstoelagen blijken uit de ontworpen bepaling: het recht op die toelagen wordt onder bepaalde voorwaarden aan de inrichtende machten gegeven, het verstrekken van de toelagen dient te gebeuren binnen de perken van de begrotingskredieten, en voor de beschikbaarheidstoelage geldt hetzelfde subsidiepercentage als voor “de reguliere subsidiëring”¹⁴.

Voor zover de bevoegdheid die aan de Vlaamse Regering wordt gegeven niet méér inhoudt dan de loutere tenuitvoerlegging van de decretale basisregels, kan de delegatie in overeenstemming worden geacht met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet.

¹³ Het toepassingsgebied van de betrokken afdeling is bepaald in artikel 16 van de Schoolpactwet.

¹⁴ Duidelijkheidshalve zal in de ontworpen bepaling wel meer precies moeten worden aangegeven aan welke bepalingen van de Schoolpactwet daarmee wordt gerefereerd. Volgens de gemachtigde gaat het om de percentages vermeld in artikel 17, § 1, van die wet.

Hoofdstuk 24 - Slotbepalingen

34. Gelet op de opmerkingen 21 en 22 bij de artikelen 57 en 58 van het ontwerp, moet in artikel 83, derde streepje, van het ontwerp de verwijzing naar artikel 57 worden vervangen door een verwijzing naar de bepalingen die in het ontwerp worden opgenomen en die overeenstemmen met de inhoud van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009. De verwijzing naar artikel 58 moet worden weggelaten, aangezien de met die bepaling beoogde bekrachtiging eerst op 1 januari 2013 uitwerking kan hebben.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

GREET VERBERCKMOES

Jan SMETS