



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.495/1
van 28 april 2023

over

een voorontwerp van programmadecreet ‘houdende bepalingen
tot begeleiding van de begrotingsaanpassing 2023’

Op 21 april 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 begrotingsaanpassing 2023’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Brecht STEEN, eerste auditeurs-afdelingshoofden, en Rein THIELEMANS en Githa SCHEPPERS, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 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.

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 meegegeven in de bijlagen.”

Met toepassing van 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 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 op 21 april 2023 beslist over het voorliggende voorontwerp het spoedadvies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.
2. Een aantal bepalingen uit het voorontwerp betreffen regelingen waarvan de stellers dienen na te gaan of een aanmelding bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vereist is, dan wel of een vrijstellingsregeling van toepassing is en, zo dat het geval is, of aan de voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan.² Bij de artikelsgewijze bespreking wordt zo nodig nader ingegaan op dit aspect.
3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,³ 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.

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

² Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 6 tot 8 van het voorontwerp.

³ 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1. Algemeen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2. Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Afdeling 1. Opheffing artikel 14, 9^{de} van het decreet van 11 februari 2022 tot vaststelling van de regels voor de subsidiëring van jeugdverblijven, hostels, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2. Opheffing Eigen Vermogen Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen

Artikel 3

Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt dat de saldi op de rekeningen van het Eigen Vermogen van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen (KMSK Antwerpen), alsook de rechten en verplichtingen daaraan verbonden, uiterlijk “vóór de opheffing” overgedragen worden aan het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap KMSK Antwerpen.

Aangenomen lijkt te moeten worden dat met de zinsnede “vóór de opheffing” wellicht “voor 31 december 2023” wordt bedoeld, zijnde de datum waarop de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp in werking treden (artikel 37, eerste lid, 3^o, van het voorontwerp).

Met het oog op de rechtszekerheid dient de zinsnede “vóór de opheffing” te worden verduidelijkt. Men schrijve “voor de opheffing van het eigen vermogen ...” ofwel vermeldde men de datum “voor 31 december 2023”.

Afdeling 3. Subsidies aan de vzw Centrum voor de Bibliografie van de Neerlandistiek

Artikelen 6 tot 8

1. De artikelen 6 tot 8 van het voorontwerp voorzien in de subsidiëring van de vzw Centrum voor de Bibliografie van de Neerlandistiek. Gevraagd of de artikelen 6 tot 8 van het voorontwerp overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het VWEU als staatssteun werd aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde:

“De subsidie werd niet aangemeld bij de Europese Commissie, aangezien de activiteiten van het CBN niet als economisch kunnen worden beschouwd, en bijgevolg niet als staatssteun kunnen worden beschouwd.”

Nu het voorontwerp geen opdracht of strategische doelstellingen bepaalt, kan niet worden nagegaan of deze al dan niet een economische activiteit uitmaken en of de betrokken vzw bij de ontplooiing van haar activiteiten in concurrentie zou kunnen treden met andere marktspelers die gelijkaardige diensten aanbieden. Indien dat niet volledig uit te sluiten valt, dient de ontworpen regeling toch als staatssteun te worden beschouwd. Behoudens indien een beroep zou kunnen worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zoals die vervat in verordening (EU) 651/2014⁴, moet ze dan ook worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU.

2. Het voorontwerp voorziet in de subsidiëring van één welbepaalde, met naam genoemde vzw, namelijk Centrum voor de Bibliografie van de Neerlandistiek vzw.

De gemachtigde verantwoordde de keuze voor één organisatie als volgt:

“Er wordt slechts één vereniging gesubsidieerd, omdat een verspreiding van de beschikbare middelen over verschillende organisaties met eenzelfde taak vanuit budgettair oogpunt weinig efficiënt zou zijn.”

De keuze voor deze welbepaalde vzw wordt in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“Het Centrum voor de Bibliografie van de Neerlandistiek vzw heeft een unieke plaats in het culturele landschap. Het verzorgt de ontsluiting van publicaties op het gebied van de Nederlandse taal-en letterkunde, in de internationale vakbibliografie, Bibliografie van de Nederlandse taal-en literatuurwetenschap (BNTL). De vzw [houdt] de vinger aan de pols van het vakgebied en [neemt] alles wat verschijnt over Nederlandse en Vlaamse literatuur, taalkunde en brede cultuurgeschiedenis op in de Bibliografie. Sinds 2008 is de Bibliografie gratis online beschikbaar (www.bntl.nl). Op die manier bereikt ze duizenden gespecialiseerde gebruikers per jaar.”

Ook al is het subsidiëren van slechts één enkele organisatie volgens het Grondwettelijk Hof niet per se in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,⁵ worden door het nominatief aanwijzen van één vereniging de andere verenigingen 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 Raad van State beveelt dan ook aan om in abstracte bewoordingen te voorzien in de subsidiëring van een vereniging voor een welbepaalde opdracht, en om de voorwaarden en de procedure voor die subsidie te regelen zonder te verwijzen naar de specifieke vzw.

3.1. De ontworpen regeling heeft betrekking op culturele aangelegenheden die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische stekkingen gewaarborgd wordt’.

⁴ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

⁵ Zie GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

Artikel 11 van die wet bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, zoals de vzw Centrum voor de Bibliografie van de Neerlandistiek⁶, bij decreet worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, die bestaat uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking en de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten. Hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring van dergelijke instellingen bij decreet moet worden geregeld. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van die instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de regering bevoegdheden te delegeren eerder beperkt. Hoogstens kan de decreetgever de regering machtigen om de door hemzelf vastgestelde beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dan dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn.

3.2. Het voorontwerp voorziet niet in een erkenning van de gesubsidieerde organisatie, maar regelt rechtstreeks de subsidiëring ervan. Dat ervoor wordt gekozen om de tussenstap van de erkenning niet op te nemen in de ontworpen regeling, is echter geen reden om aan te nemen dat artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 in voorkomend geval niet toepasselijk zou zijn, mede gelet op de doelstelling van deze wet, namelijk het voorkomen van discriminaties om ideologische en filosofische redenen, ter uitvoering van artikel 131 van de Grondwet.

3.3. Luidens artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973 bepaalt het decreet, wanneer het gaat om “instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap”, dat de financiële tegemoetkoming van de overheden gelijktijdig een subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat.

In zoverre luidens artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp de subsidie een werkingssubsidie is en de subsidiëring omvat van een kern van personeelsleden, een basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten, lijkt hier gevolg aan te worden gegeven. Ook bij de uitvoering van de ontworpen regeling zal erop moeten worden toegezien dat aan dit vereiste wordt voldaan, en inzonderheid dat rekening wordt gehouden met de werkelijk gepresteerde activiteiten.

3.4. Wat betreft het in artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 opgenomen legaliteitsbeginsel, blijkt dat de ontworpen bepalingen nauwelijks subsidievoorwaarden bepalen.

Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde:

“Aangezien de organisatie bij naam wordt genoemd in het ontwerp van decreet, kunnen de subsidievoorwaarden beperkt worden gehouden.

De subsidievoorwaarden zijn de volgende:

- De vereniging moet een actieplan indienen (artikel 6, tweede lid)

⁶ De gemachtigde bevestigde dat het om een instelling gaat die activiteiten uitoefent die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap.

- De vereniging moet een verantwoording indienen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de artikelen 10 tot 14 van de algemene bepalingenwet, de artikelen 72 tot 76 van de VCO en de artikelen 73 tot 75 van de BVCO.
- De vereniging moet het belang van het gebruik van het Nederlands bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten erkennen
- De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 en de BVCO zijn van toepassing op de subsidies aan de vereniging, vermeld in artikel 6.”

Er kan niet worden aangenomen dat de subsidievoorwaarden in het voorontwerp reeds op voldoende wijze worden geregeld. Minstens zou uitdrukkelijk bij decreet moeten worden bepaald welke opdracht de vereniging moet vervullen en welke haar strategische doelstellingen daarbij moeten zijn.⁷

Artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp verleent voorts delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen voor de volgende aspecten: de indiening van de aanvraag, de beoordeling van de aanvraag, de toekenning van de subsidie, de uitbetaling van de subsidie, de verantwoording van de subsidie en welke kosten in aanmerking komen, het toezicht op de aanwending van de subsidie, de eventuele remediëring en de maatregelen, de indicatoren die toelaten om bij de beleidsevaluatie de subsidie inhoudelijk en financieel te evalueren en de openbaarmaking van de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten.

Deze delegatie is slechts aanvaardbaar voor zover alle essentiële elementen betreffende de genoemde aangelegenheden in het voorontwerp zijn opgenomen, hetgeen vooralsnog niet het geval blijkt te zijn. De ontworpen regeling dient op dit punt dan ook te worden vervolledigd.

4. Luidens artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp erkent de vereniging die op basis van artikel 6 een subsidie ontvangt het belang van het gebruik van het Nederlands bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. De memorie van toelichting stelt in dit verband dat “[a]rtikel 76/2, 9°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) bepaalt dat het subsidiekader het engagement van de subsidieontvanger om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten moet omvatten. Dit wordt dus uitdrukkelijk gesteld”.

In arrest nr. 97/2014 van 30 juni 2014 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de gemeenschappen niet, middels subsidies, en behoudens de in artikel 129, § 1, van de Grondwet bedoelde aangelegenheden, het gebruik der talen mogen regelen. Zoals uit de tekst ervan blijkt, houdt artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp echter geen verplichting in om het Nederlands te gebruiken. De gesubsidieerde organisatie moet zich enkel ertoe verbinden het belang van het gebruik van die taal te erkennen.

De gemachtigde bevestigde dat met zoveel woorden. Met verwijzing naar artikel 76/2, 9°, van de VCO stelde hij:

⁷ Vergelijk met het voorontwerp van decreet ‘tot structurele subsidiëring van kernorganisaties om de digitale transformatie van de cultuursector aan te sturen’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 28 maart 2023 advies 73.062/3 heeft gegeven.

“Dit is een verplichting die generiek wordt opgelegd en waaraan we moeten tegemoet komen. Dit artikel bepaalt niet dat de betrokken verenigingen het Nederlands als voertaal moeten gebruiken, maar wel dat zij het belang van het gebruik van het Nederlands erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.”

Hiermee kan worden ingestemd.

5. Artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp, bepaalt dat de VCO en zijn uitvoeringsbesluiten van toepassing zijn op de subsidies aan de vereniging.

Gevraagd waarom dit wordt bepaald, aangezien de VCO en zijn uitvoeringsbesluiten uit zichzelf van toepassing zijn, verklaarde de gemachtigde:

“De VCO en BVCO zijn inderdaad uit zichzelf van toepassing op deze subsidie. Voor alle zekerheid werd dit vermeld in de tekst.”

Deze argumentatie van de gemachtigde overtuigt niet. Dergelijke bepalingen kunnen immers net leiden tot rechtsonzekerheid nu eruit geconcludeerd zou kunnen worden dat als niet in een specifieke subsidieregeling de gelding van de VCO en het BVCO wordt bevestigd, zij niet van toepassing zijn.

Om die reden verdient het aanbeveling om artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp weg te laten.

Hoofdstuk 3. Omgeving

Afdeling 1. Betaalbevoegdheid geconventioneerde huur

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2. Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Artikel 10

Artikel 10 van het voorontwerp strekt ertoe om het huidige percentage Post Shredder Technologie (PST)-residuen dat aan verlaagd tarief kan worden gestort, namelijk 40%⁸, verder te bevriezen tot eind 2024.

Gevraagd of artikel 10 van het voorontwerp overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het VWEU als staatssteun werd aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde:

“Nee, de betreffende bepaling werd niet aangemeld in het kader van staatssteunvoorschriften (omdat het ons inziens ook niet onder die voorschriften valt).”

⁸ Zoals bepaald in artikel 46, § 2, vijfde lid, 8°, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

Volgens de memorie van toelichting is deze maatregel deels ingegeven door een minder snelle dan voorziene technische vooruitgang en deels om rekening te houden met de huidige moeilijke economische situatie voor de betrokken sector. Wat dit laatste betreft wordt onder meer verwezen naar de coronapandemie, de volatiele grondstofprijzen en stijgende energieprijzen, evenals naar de oorlog in Oekraïne. Uit de memorie van toelichting kan eveneens worden opgemaakt dat de maatregelen een effect op de intraregionale en de intrauniale handel kunnen hebben.

Het valt voor de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet op het eerste gezicht uit te sluiten dat de in het voorontwerp uitgewerkte regeling staatssteun betreft in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarvoor overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU een voorafgaande aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie vereist is.

Om te oordelen of een maatregel selectief is om als staatssteun te worden gekwalificeerd, moet worden onderzocht of de maatregel bepaalde ondernemingen bevoordeelt ten opzichte van andere ondernemingen die tot een andere of dezelfde bedrijfstak behoren en die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.⁹

Wat dat betreft moet worden opgemerkt dat alvast de coronapandemie, de volatiele grondstofprijzen en stijgende energieprijzen, evenals de oorlog in Oekraïne geen specifieke knelpunten zijn voor de PST-sector alleen. Vanuit deze doelstellingen bekeken zou een verlaging van de thans voorziene heffingen voor de PST-sector als selectief moeten worden bestempeld.

De stellers van het voorontwerp dienen bijgevolg na te gaan of de maatregel opgenomen in artikel 10 van het voorontwerp niet zou moeten worden gelijkgesteld met een vorm van staatssteun, waarbij een aanmelding bij de Europese Commissie vereist is. In geval van twijfel, verdient het aanbeveling om de ontworpen bepalingen veiligheidshalve aan te melden met toepassing van artikel 108, lid 3, van het VWEU.

Hoofdstuk 4. Onderwijs en Vorming

Afdeling 1. Aanpassing aanvullende werkingsmiddelen voor centra voor volwassenenonderwijs in het kader van EVC-trajecten

Artikel 11

1. Uit het ontworpen artikel 108, § 5, tweede lid, van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ (artikel 11, 2°, van het voorontwerp), valt af te leiden dat het bedrag van de aanvullende werkingstoelage wordt bepaald in functie van het bedrag van de financiële bijdrage voor het verkrijgen van een EVC (erkenning van verworven competenties) dat wordt vastgesteld door de Vlaamse Regering in artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering

⁹ HvJ 30 juni 2016, nr. C-270/15 P, punten 48 e.v.

van 19 juli 2019 ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 26 april 2019 betreffende een geïntegreerd beleid voor de erkenning van verworven competenties’.

Een verwijzing in een regelgevende bepaling heeft in beginsel een dynamisch karakter, hetgeen betekent dat de tekst waarnaar verwezen wordt van toepassing is, rekening houdend met de eventuele toekomstige wijzigingen ervan.¹⁰ Het lijkt ook de bedoeling van de stellers van het voorontwerp te zijn om een dynamische verwijzing in te voeren, aangezien de memorie van toelichting er doet van blijken dat men een einde wil maken aan de discrepantie waarmee het naast elkaar bestaan van twee autonome regelingen gepaard gaat.

Los van het feit dat het verwijzen naar teksten van lager hiërarchisch niveau in beginsel valt af te raden, omdat dit problemen kan doen ontstaan bij wijziging van die lagere teksten,¹¹ blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat in een aan de formele wetgever voorbehouden aangelegenheid, wat *in casu* het geval is gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, een verwijzing naar een “lagere” rechtsnorm impliceert dat die norm in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar de “lagere” norm zoals hij van toepassing was op de datum van de totstandkoming van de “hogere” norm.¹² Teneinde die draagwijdte ten behoeve van alle rechtsgebruikers duidelijker tot uiting te laten komen, verdient het aanbeveling om de betrokken verwijzingen uitdrukkelijk als dusdanig te formuleren.¹³

2. Aan het einde van het ontworpen artikel 108, § 5, tweede lid, van het decreet van 15 juni 2007 (artikel 11, 2°, van het voorontwerp), wordt allicht bedoeld op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019. Ook de datum van dat besluit dient te worden vermeld in de ontworpen bepaling.

¹⁰ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be); in dezelfde zin Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 142. Zie ook o.m. adv.RvS 73.003/1 van 10 maart 2023 over een voorontwerp van wet ‘houdende maatregelen inzake het loonoverleg voor de periode 2023-2024’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3261/1, opmerking 6.

¹¹ Zie in gelijkaardige zin reeds adv.RvS 27.612/1 van 30 april 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 14 juli 1998 ‘houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs’, *Parl.St.* Vl.Parl. 1997-98, nr. 1058/1 (opmerking 6), adv.RvS 63.140/1 van 23 april 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 15 juni 2018 ‘betreffende het onderwijs XXVIII’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1574/1 (opmerking 7), adv.RvS 64.929/1 van 23 januari 2019 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende het onderwijs XXIX’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1876/1 (opmerking 27), en adv.RvS 67.151/1 van 30 april 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 3 juli 2020 ‘over het onderwijs XXX’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 328/1 (opmerking 37).

¹² Zie Grondwettelijk Hof 20 november 2008, nr. 159/2008, B.4.2 (m.b.t. het fiscaal legaliteitsbeginsel): “Wanneer de normatieve draagwijdte van een wettelijke norm, door verwijzing, wordt bepaald door wat in een koninklijk besluit is geregeld, dient die wettelijke norm in die zin te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar het koninklijk besluit zoals het van toepassing was op de datum van de bekrachtiging en de afkondiging door de Koning van de door de wetgevende Kamers aangenomen wettekst. Er anders over oordelen zou met zich meebrengen dat de Koning bij machte is om de draagwijdte van de wettelijke norm te wijzigen, wat op gespannen voet zou staan met het algemeen beginsel betreffende de hiërarchie der rechtsnormen. (...)”. In dezelfde zin, Grondwettelijk Hof 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6 (m.b.t. het legaliteitsbeginsel in gerechtelijke aangelegenheden).

¹³ Voor de manier waarop dat kan gebeuren, zie de reeds vermelde *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 74.2, en de eveneens vermelde Omzendbrief VR 2019/4, aanwijzing 143, 4°.

Afdeling 2. Aanpassing asielmiddelen voor centra voor volwassenenonderwijs in het kader van zomeraanbod NT2

Afdeling 3. Technische correctie van het bedrag van de nascholingsmiddelen voor de centra voor volwassenenonderwijs in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs

Afdeling 4. Invoegen mogelijkheid tot reserve-opbouw voor de accreditatieorganisatie voor het hoger onderwijs

Afdeling 5. Toekenning van een bijkomend transitiebudget van 60.000 euro en 25.000 euro werkingsmiddelen aan de Posthogeschool voor Podiumkunsten vzw voor het begrotingsjaar 2023

Afdeling 6. Projectspecifieke DBFM en DBFM-Scholen van Vlaanderen – Overschrijding machtiging

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 7. DBFM-Scholen van Vlaanderen – Aandelenparticipatie

Artikel 18

In artikel 18, tweede lid, van het voorontwerp, wordt het volgende bepaald:

“Dit is de eerste wijziging aan het decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen.”

Dergelijke zin heeft evenwel geen normatieve waarde en hoort niet thuis in de tekst van het voorontwerp. De betrokken zin moet derhalve worden geschrapt.

Afdeling 8. DBFM-Scholen van Vlaanderen – ODII-verdeling

Artikel 19

De wijzigingen die artikel 19 van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 10 van het decreet van 10 december 2021, hebben uitsluitend betrekking op het derde lid van die bepaling. Ter wille van de duidelijkheid wordt in artikel 19 van het voorontwerp derhalve beter geschreven:

“In artikel 10, derde lid, van hetzelfde decreet, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° tussen het woord ...;

2° de zinsnede ‘, voor zover ...’ wordt toegevoegd.”

Afdeling 9. Extra werkingsbudget voor bijkomende capaciteit voor leerlingen met een verslagArtikel 20

1. In artikel 20, § 1, eerste lid, 2°, van het voorontwerp, wordt de Vlaamse Regering opgedragen om, vanaf het schooljaar 2024-2025, te bepalen welke types en welke combinaties van types en opleidingsvormen in aanmerking komen voor extra werkingsbudget, waarbij tevens wordt bepaald dat de Vlaamse Regering een prioritering tussen de types en de combinaties van types en opleidingsvormen kan bepalen, alsook een prioritering voor een onderwijsniveau.

Dergelijke ruim omschreven bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering impliceert dat deze laatste in essentie zelf de draagwijdte van de regeling kan bepalen, aangezien zij zou kunnen vastleggen welke scholen die voldoen aan alle (andere) voorwaarden voor de toekenning van het extra werkingsbudget, dat budget werkelijk zullen ontvangen omdat de extra capaciteit al dan niet wordt gerealiseerd in de types of opleidingsvormen die de Vlaamse Regering heeft bepaald, of er aan de door haar bepaalde prioriteringsvoorwaarden wordt voldaan. Op die manier lijkt het vastleggen van de scholen die in aanmerking komen voor het betrokken werkingsbudget, een beleidskeuze in te houden die door de Vlaamse Regering zal worden bepaald. Aldus begrepen komt de ontworpen regeling op dat punt op gespannen voet te staan met het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹⁴ drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten of elementen van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist evenwel dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen. De delegatiebepaling in artikel 20, § 1, eerste lid, 2°, van het voorontwerp, beantwoordt evenwel niet aan die voorwaarden, zodat deze in beginsel geen doorgang kan vinden zonder voorafgaande afbakening door de decreetgever.

De commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 20 van het voorontwerp wordt gegeven, doet er evenwel van blijken dat aan die bepaling de bedoeling ten grondslag ligt om in een structurele regeling te voorzien om extra werkingsbudget toe te kennen aan scholen die extra capaciteit creëren voor de doelgroepen in kwestie, gelet op het capaciteitstekort voor de betrokken leerlingen. Volgens dezelfde commentaar worden “omwille van de timing” voor het schooljaar 2023-2024 de beoogde types en combinaties van types en opleidingsvormen door de decreetgever zelf vastgelegd ten behoeve van de scholen die extra capaciteit creëren. Vanaf het schooljaar 2024-2025 wordt in dat verband de voornoemde bevoegdheid gedelegeerd aan de Vlaamse Regering.

¹⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

Aangezien uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp valt af te leiden dat de maatregel is ingegeven door het streven om bestaande capaciteitstekorten aan te pakken (“Gelet op het capaciteitstekort voor leerlingen met een verslag, ...”), zou de machtiging aan de Vlaamse Regering meer in overeenstemming zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet, als in de tekst zelf van de ontworpen bepaling uitdrukkelijk zou worden aangegeven dat de Vlaamse Regering de types of onderwijsvormen en combinaties ervan vastlegt, rekening houdend met die finaliteit, en dat dus met andere woorden de Vlaamse Regering die types of onderwijsvormen bepaalt in functie van de bestaande capaciteitstekorten.

2. De ontworpen regeling creëert op verschillende vlakken een verschil in behandeling tussen de scholen die extra capaciteit realiseren op grond van een aantal objectieve criteria (aantal leerlingen, types en opleidingsvormen, prioritering). Aangenomen mag worden dat de decreetgever op dit punt over de nodige beleidsvrijheid beschikt en dat de verschillende behandelingen op het eerste gezicht niet kennelijk onredelijk zijn.

Er wordt echter ook een verschil in behandeling ingevoerd tussen scholen in het kader van de uitbetaling van de middelen. Terwijl aan scholen die minder capaciteit creëren dan hun aanvraag vooropstelde en aan scholen die de capaciteit creëren die ze in hun aanvraag vooropgesteld hadden, de middelen uitbetaald worden naar rato van het aantal werkelijk extra ingeschreven leerlingen, ontvangen scholen die meer leerlingen inschrijven dan ze hadden vooropgesteld enkel de aangevraagde middelen. Aldus ontvangt één categorie van scholen geen middelen in verhouding tot het werkelijk aantal ingeschreven leerlingen, terwijl dat voor de andere categorieën wordt uitbetaald naar rato van het aantal bijkomende inschrijvingen of de middelen worden teruggevorderd omdat het beoogde aantal inschrijvingen niet werd gerealiseerd.

De maatregel heeft ook tot gevolg dat scholen die hetzelfde aantal inschrijvingen hoger dan zeven realiseren, verschillend worden behandeld naargelang het aantal inschrijvingen dat ze in hun aanvraag vooropstelden. Het verschil in behandeling steunt op een objectief criterium, namelijk het aantal beoogde inschrijvingen dat hoger is dan zeven. Dat criterium moet evenwel ook pertinent en relevant zijn in het licht van het doel van de maatregel. Als het doel van de maatregel is om gecreëerde bijkomende capaciteit vanaf zeven nieuwe plaatsen te vergoeden, valt niet goed in te zien dat enkel het aantal in de aanvraag aangevoerde inschrijvingen en niet het werkelijk aantal gerealiseerde inschrijvingen hiervoor doorslaggevend is, mede gelet op het feit dat dit laatste criterium wel doorslaggevend is wanneer het aantal inschrijvingen lager is dan het aantal vooropgestelde inschrijvingen. Bovendien dreigt een dergelijke regeling onevenredige gevolgen teweeg te brengen in die zin dat scholen die evenveel inschrijvingen realiseren, verschillend worden behandeld naargelang het aantal inschrijvingen dat ze vooropstelden bij de aanvraag, terwijl beide scholen in dezelfde mate bijdragen aan het verhogen van de capaciteit.

Tenzij de stellers van het voorontwerp de voornoemde verschillen passend kunnen verantwoorden, welke verantwoording bij voorkeur in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt opgenomen, kan de betrokken maatregel geen doorgang vinden.

Afdeling 10. Ondersteuningsbeleid voor cognitief sterk functionerende leerlingen

Artikel 21

In artikel 21, § 4, derde lid, van het voorontwerp, wordt de Vlaamse Regering opgedragen om “de toekennings-, rapporterings- en uitbetalingsmodaliteiten van de financiële ondersteuning, vermeld in paragraaf 1” te bepalen. In het licht van het reeds vermelde artikel 24, § 5, van de Grondwet, kan inzonderheid de opdracht aan de Vlaamse Regering om de “toekenningsmodaliteiten” van de financiële ondersteuning te bepalen, enkel op die wijze worden begrepen dat de Vlaamse Regering slechts de reeds in artikel 21, § 3, van het voorontwerp, opgesomde voorwaarden, nader kan regelen of uitvoeren. Gelet op het bepaalde in artikel 24, § 5, van de Grondwet, staat het immers niet aan de Vlaamse Regering om nieuwe, bijkomende toekenningsvoorwaarden te bepalen waarin niet reeds door de decreetgever is voorzien.

Afdeling 11. Tenlasteneming van juridische kosten van schoolbesturen

Artikel 22

1. De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om, in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel, in de memorie van toelichting te verantwoorden waarom geen gelijkaardige regeling wordt ingevoerd voor het hoger onderwijs en de centra voor volwassenenonderwijs.

2. Op het eerste gezicht lijkt het verschil in behandeling tussen besturen die een beroep kunnen doen op een rechtsbijstandsverzekering en besturen die geen beroep kunnen doen op een rechtsbijstandsverzekering niet onredelijk of onevenredig. Elk bestuur kan immers voor hetzelfde bedrag aan kosten beroep doen op de Vlaamse overheid.

Niettemin moet worden vastgesteld dat geen rekening wordt gehouden met de kosten die worden gemaakt voor het betalen van een premie voor de rechtsbijstandsverzekering (premie die ook ten laste is van de werkingmiddelen), ten minste voor zover het mogelijk is dat het zich niet kunnen beroepen op een rechtsbijstandsverzekering het gevolg kan zijn van het niet-sluiten van een dergelijke verzekering. Het lijkt onevenredig dat vooruitziende besturen die een rechtsbijstandsverzekering hebben gesloten, hun verzekeringspremie die weliswaar niet toe te schrijven is aan een welbepaalde tucht- of deliberatiebeslissing of een welbepaalde procedure inzake onrechtmatig gedrag, maar die ook een kost uitmaakt en die deze kost niet kunnen inbrengen, nadeliger zouden worden behandeld dan schoolbesturen die niet zo vooruitziend waren en die desondanks wel alle kosten tot aan een grens van 10.000 euro kunnen inbrengen. Ook op dat punt verdient het aanbeveling om de memorie van toelichting aan te vullen met de nodige verantwoording.

Afdeling 12. Extra werkingsbudget voor materiaalintensief studieaanbod in het secundair onderwijs

Artikel 23

Het bepaalde in artikel 23 van het voorontwerp lijkt tot gevolg te hebben dat, boven het extra werkingsbudget voor materiaal- of energie-intensief studieaanbod voor het begrotingsjaar 2023 waarin werd voorzien bij artikel 95 van het programmadecreet van 16 december 2022 ‘bij de begroting 2023’, en dat uitbetaald dient te worden uiterlijk op 30 juni 2023, de betrokken scholen een bijkomend extra-werkingsbudget van 10.000.000 euro zullen ontvangen voor het begrotingsjaar 2023, dat zal worden uitbetaald uiterlijk op 31 oktober 2023. Het verdient aanbeveling om in de tekst zelf van het voorontwerp de verhouding tussen beide regelingen aan te geven door artikel 23, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, bijvoorbeeld te laten aanvangen als volgt: “Naast het extra werkingsbudget bedoeld in artikel 95 van het programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023, wordt voor het begrotingsjaar 2023 een extra werkingsbudget van 10.000.000 euro toegekend aan ... (verder zoals in het voorontwerp)”.

Afdeling 13. Herziening verdeling bedrag bijzondere weddeschalen

Afdeling 14. Extra werkingsbudget digitalisering Centra voor Leerlingenbegeleiding

Afdeling 15. Extra werkingsbudget Centra voor Leerlingenbegeleiding

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 16. Ondersteuning Duaal Leren door de regionale technologische centra (RTC's)

Artikel 28

In het ontworpen artikel 6/1, vierde lid, van het decreet van 14 december 2007 ‘houdende de organisatie en werking van de regionale technologische centra’ wordt de Vlaamse Regering opgedragen om “de toekennings-, rapporterings- en uitbetalingsmodaliteiten van de specifieke werkingstoelagen, vermeld in het eerste lid” te bepalen. In het licht van het reeds vermelde artikel 24, § 5, van de Grondwet, kan inzonderheid de opdracht aan de Vlaamse Regering om de “toekenningsmodaliteiten” van de specifieke werkingstoelagen te bepalen, enkel op die wijze worden begrepen dat de Vlaamse Regering slechts de reeds in het ontworpen artikel 6/1, opgesomde voorwaarden, nader kan regelen of uitvoeren. Gelet op het bepaalde in artikel 24, § 5, van de Grondwet, staat het immers niet aan de Vlaamse Regering om nieuwe, bijkomende toekenningsvoorwaarden te bepalen waarin niet reeds door de decreetgever is voorzien.

Afdeling 17. Bijkomende omkadering voor de afstemming tussen school, internaat en sportfederatie voor topsportleerlingen

Artikel 29

Indien het effectief de bedoeling is om, zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, met de specifieke uren-leraar een trajectbegeleider aan te stellen, zou die bedoeling als zodanig moeten worden tot uitdrukking gebracht in de tekst van het ontworpen artikel 221, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs.

Afdeling 18. Verhoging van de nascholingsmiddelen voor de instellingen van het basisonderwijs in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs

Artikel 31

Men late artikel 31 van het voorontwerp aanvangen als volgt: “In artikel 9, § 2, eerste lid, 1°, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij ...”.

Afdeling 19. De regering wordt gemachtigd om tijdelijk op korte termijn via instellingen hoger onderwijs bijkomende sociale voorzieningen en ondersteuning ter beschikking te stellen, wanneer de nood zich stelt

Artikel 34

1. De finaliteit van een opschrift bestaat er niet in om een omschrijving te geven van een regeling, zoals in het opschrift van afdeling 19 waartoe artikel 34 van het ontwerp behoort, noch om erin de machtiging weer te geven zoals die aan de Vlaamse Regering wordt toegekend in die regeling. Bovendien kan dergelijk opschrift niets toevoegen aan wat in de regeling wordt bepaald, zoals bijvoorbeeld vermelden dat de machtiging enkel bijkomende sociale voorzieningen en ondersteuning betreft die ter beschikking worden gesteld “wanneer de nood zich stelt”. Er zou kunnen worden overwogen om het opschrift van afdeling 19 aan te passen als volgt: “Tijdelijke bijkomende steun aan hogescholen en universiteiten ter versterking van studentenvoorzieningen”.

2. Het ontworpen artikel III.70/1 van de Codex Hoger Onderwijs bevat een onbepaalde delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse Regering om aan de hogescholen en de universiteiten bijkomende sociale toelagen toe te kennen en de “modaliteiten” (lees: nadere regels) ervan te bepalen. Op die wijze wordt de beleidskeuze volledig aan de Vlaamse Regering overgelaten en krijgt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om het bestaande decretale systeem van sociale toelagen naar eigen goeddunken aan te vullen en inhoudelijk te wijzigen. Een dergelijke ruime machtiging is in strijd met het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 24, § 5 van de Grondwet.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt er weliswaar melding van gemaakt dat zij “[i]n de toelichting verstrekt aan de IF (...) er op gewezen [heeft] dat het hier gaat om bijkomende middelen voor sociale en bredere maatschappelijke taken die niet specifiek onder de

vrijheid van onderwijs vallen, en dat daardoor een bredere delegatie aan de regering mogelijk is”.¹⁵ Die argumentatie doet evenwel geen afbreuk aan de voornoemde conclusie met betrekking tot het gebrek aan overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet. De ontworpen bepaling heeft immers betrekking, wat de gesubsidieerde hogescholen en universiteiten betreft, op de subsidiëring, en wat de overige hogescholen en universiteiten betreft, op de financiering en inrichting van het onderwijs door de Vlaamse Gemeenschap in de zin van artikel 24, § 5, van de Grondwet.¹⁶ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt niet dat artikel 24, § 5, van de Grondwet, enkel zou moeten worden toegepast als de vrijheid van onderwijs in het geding is. De regeling van sociale toelagen aan de hogescholen en universiteiten heeft bovendien evenzeer op het gelijkheidsbeginsel (artikel 24, § 4, van de Grondwet)¹⁷ en op de realisatie van het recht op onderwijs van beschermenswaardige studenten (artikel 24, § 3, van de Grondwet) betrekking.

Uit wat voorafgaat volgt dat de machtiging aan de Vlaamse Regering, zoals die voorkomt in het ontworpen artikel III.70/1 van de Codex Hoger Onderwijs, niet als dusdanig in de tekst van het voorontwerp kan worden behouden.

Hoofdstuk 5. Vangnetbepaling ontbrekende CO2-waarden volgens WLPT

Artikelen 35 en 36

1. De artikelen 35 en 36 van het voorontwerp strekken ertoe te voorzien in een vangnetbepaling zodat ook in de gevallen waarin de CO2-waarde van het voertuig ontbreekt, belast kan worden, zowel op het vlak van de belasting op de inverkeerstelling als de verkeersbelasting.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat 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 beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹⁸ Bij artikel 172 van de Grondwet wordt de toepasselijkheid van de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) bevestigd in fiscale aangelegenheden. Deze

¹⁵ Nota aan de Vlaamse Regering VR 2023 2104 DOC 0440/1, 3.A.

¹⁶ In het verleden heeft de Raad van State artikel 24, § 5, van de Grondwet toepasselijk geacht op de regeling van de studentenvoorzieningen: adv.RvS 51.141/1 van 26 april 2012, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet 29 juni 2012 ‘betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1618/1, 75-77, opmerking 4.

¹⁷ GwH 14 december 1995, nr. 85/95.

¹⁸ 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; GwH 3 februari 2022, nr. 11/2022, B.6; GwH 10 februari 2022, nr. 25/2022, B.9.3; GwH 22 september 2022, nr. 109/2022, B.15.1.

bepaling is immers een precisering of een bijzondere toepassing van het in artikel 10 van de Grondwet algemeen geformuleerde gelijkheidsbeginsel.¹⁹

Op de vraag waarom in de ontworpen bepalingen een onderscheid wordt gemaakt aan de hand van de brandstofsoort, waarom dit gebeurt op basis van de in de ontworpen bepalingen vermelde brandstofsoorten en hoe dit wordt verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde:

“Op basis van statistische modellen werd dit onderscheid gemaakt om zo de werkelijke CO₂-waarde zo goed mogelijk te benaderen via een vangnetformule. De hier onderscheiden brandstofsoorten hebben een grote impact op de CO₂-waarde van het voertuig waardoor het noodzakelijk is om hierin een onderscheid te maken in de formule.”

Het verdient aanbeveling om deze verantwoording te integreren in de memorie van toelichting.

2.1. De artikelen 35 en 36 van het voorontwerp bevatten voorts nog een aantal onnauwkeurigheden en onduidelijkheden, wat met het oog op de rechtszekerheid dient te worden verholpen.

2.2. Zoals bevestigd werd door de gemachtigde, ontbreekt in artikel 35 van het voorontwerp op de eerste rij, in de tweede kolom het woord ‘en’ tussen ‘diesel’ en ‘plug-in’.

2.3. De inleiding bij de tabel in de artikelen 35 en 36 van het voorontwerp stelt voorts dat de overige parameters worden bepaald aan de hand van de brandstofsoort. Daarbij rijst niettemin de vraag welke brandstofsoort ‘plug-in’ is. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Er zal een definitie van plug-in hybride worden toegevoegd om te verduidelijken wat in die situatie onder brandstofsoort moet worden verstaan.”

Hiermee kan worden ingestemd.

2.4. Gevraagd in welke kolom de louter “hybride” auto’s en de “elektrische” auto’s worden ingedeeld, verklaarde de gemachtigde:

“De louter hybride auto’s vallen inderdaad onder de eerste kolom (‘andere brandstoffen’), gezien de derde en vierde kolom expliciet beperkt zijn tot plug-in hybrides.

(...)

Op voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor wordt geen belasting geheven (art. 2.2.6.0.6. en art. 2.3.6.0.2 VCF).”

Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking in de memorie van toelichting te integreren.

¹⁹ GwH 15 oktober 2020, nr. 135/2020, B.9; GwH 16 december 2021, nr. 184/2021, B.6.1; GwH 24 februari 2022, nr. 31/2022, B.4; GwH 22 september 2022, nr. 112/2022, B.17.1.

2.5. Gevraagd wat wordt verstaan onder “aardgas” en of het auto’s betreft die enkel aardgas hebben als brandstof, dan wel of hieronder ook auto’s waarvan de brandstof benzine en LPG, of benzine en CNG is, moeten worden begrepen, verklaarde de gemachtigde bovendien:

“LPG is geen aardgas en valt inderdaad onder de eerste kolom.

Bij gebruik van CNG wordt de laatste kolom toegepast. Er zal een definitie van aardgas worden toegevoegd om dit te verduidelijken.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Hoofdstuk 6. Inwerkingtreding

Artikel 37, laatste lid

Krachtens artikel 37, laatste lid, van het voorontwerp, hebben de artikelen 35 en 36 uitwerking met ingang van 1 januari 2021. Rekening houdend met de vastlegging van het aanslagjaar voor de verkeersbelasting en de belasting op de inverterstelling in artikel 3.3.2.0.1, 2°, 3° en 4°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, houdt dit in dat de ontworpen bepalingen terugwerken in de tijd.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.²⁰ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.²¹

Voor de terugwerkende kracht zal dan ook een deugdelijke verantwoording gegeven moeten kunnen worden.

Gevraagd naar een verantwoording voor de terugwerkende kracht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

²⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

²¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

“Voor voertuigen die voor de eerste keer worden ingeschreven vanaf 1 januari 2021 wordt voor de berekening van de jaarlijkse verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling rekening gehouden met de CO₂-waarde gemeten volgens de WLTP-methode. Deze berekeningsformule blijft ongewijzigd. In de gevallen waarin deze CO₂-waarde echter onbekend is, kon er tot op heden nog geen belasting worden geheven. Een retroactieve toepassing van de vangnetbepaling is dus noodzakelijk voor een rechtvaardige belastingheffing.”

Aldus wordt aangevoerd dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor een rechtvaardige belastingheffing, hetgeen als een doelstelling van algemeen belang kan worden aangemerkt. Het is raadzaam om voormelde verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME