



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.161/1-3-16
van 4 november 2024

over

een voorontwerp van programmadecreet ‘van de
begrotingsopmaak 2025’

Op 25 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van programmadecreet ‘van de begrotingsopmaak 2025’.

De hoofdstukken 1, 3 en 6 tot 8 zijn door de eerste kamer onderzocht op 30 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur, en Ronald VAN CROMBRUGGE, Pieter AERTGEERTS, Allan MAGEROTTE en Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeurs.

De hoofdstukken 1, 2, 4 (afdelingen 1, 5 en 6), 5 en 8 zijn door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS en Githa SCHEPPERS, eerste auditeurs, en Katrien DIDDEN, auditeur.

De hoofdstukken 1, 4 (afdelingen 2 tot 4) en 8 zijn door de zestiende kamer onderzocht op 31 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 november 2024.

*

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.

Gelet op de zeer algemene motivering in de brief met de adviesaanvraag,¹ kan de spoedeisendheid slechts worden aanvaard voor maatregelen die kennelijk noodzakelijk zijn in het kader van het behalen van de begrotingsdoelstellingen en geen uitstel dulden, of voor maatregelen waarvoor de voormelde bijkomende motivering op zich beschouwd kan worden aanvaard.

Dat is niet het geval voor artikel 31 van het voorontwerp, dat strekt tot de invoeging van een nieuw artikel 70/1 in de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024. De nakende datum van inwerkingtreding van de voormelde codex vermag de spoedeisendheid wel te verantwoorden voor de artikelen 33 en 34 van het voorontwerp, maar het ontworpen artikel 70/1 bevat een nieuwe regeling inzake het sluiten van een bestuurlijke transactie die blijkens artikel 84, 4°, van het voorontwerp pas in werking treedt op 1 januari 2026. De argumentatie met betrekking tot de bijkomende werklast van de bestuurlijke afhandeling van de administratieve geldboeten voor Dierenwelzijn Vlaanderen doet geen afbreuk aan die vaststelling, nog afgezien van de vraag of die werklast zo aanzienlijk en imminent is dat hij noopt tot een beroep op de spoedeisendheid voor deze adviesaanvraag. In die omstandigheden kan de spoedeisendheid voor artikel 31 van het voorontwerp niet worden aanvaard.

¹ Uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State volgt dat een verzoek om spoedbehandeling “in de aanvraag met bijzondere redenen [moet] worden omkleed”. Nu het gaat om een formele motiveringsverplichting vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening te houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

Ook voor artikel 32 van het voorontwerp, in zoverre het een nieuw punt j) invoegt dat verwijst naar de voormelde ontworpen bepaling, kan de spoedeisendheid om dezelfde redenen niet worden aanvaard.

Wat de voormelde bepalingen van het voorontwerp betreft, is de adviesaanvraag bijgevolg niet ontvankelijk en is daardoor ook niet voldaan aan de adviesverplichting. Die bepalingen kunnen eerst door de Vlaamse Regering in het Vlaams Parlement worden ingediend nadat de Regering erover alsnog het advies van de afdeling Wetgeving heeft kunnen inwinnen.

*

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 rechtsgrond², 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 25 oktober 2024 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettaire beleid te gelasten over het voorliggende voorontwerp het spoedadvies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden, namelijk de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Vlaamse Onderwijsraad, de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij, de Mobiliteitsraad, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed. Die adviezen blijken nog niet te zijn gegeven.

2. Bovendien heeft de Vlaamse Regering beslist dat over bepalingen van dit voorontwerp 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 Vlaams Onderhandelingscomité voor de Basiseducatie en het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs. Het resultaat van deze onderhandelingen is de Raad van State niet bekend.

3. De overige opmerkingen inzake de vormvereisten zijn opgenomen bij de artikelsgewijze bespreking.

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

4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,³ moeten de gewijzigde of 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 – ALGEMENE BEPALINGEN

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – KANSELARIJ, BESTUUR, BUITENLANDSE ZAKEN EN JUSTITIE

Afdeling 1 – Financiering lokale besturen: Gemeentefonds

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Wijzigingen aan het decreet van 9 december 2022 over de toekenning van diverse subsidies aan lokale besturen als vermeld in het VIA6-akkoord

1. Het decreet van 9 december 2022 ‘over de toekenning van diverse subsidies aan lokale besturen als vermeld in het VIA6-akkoord’ voorziet in drie subsidies voor lokale besturen ter uitvoering van het zesde Vlaams Intersectoraal Akkoord van 30 maart 2021 ‘voor de social/non-profitsectoren voor de periode 2021-2025’ (hierna: VIA 6-akkoord) en het sectorale akkoord van 9 juni 2021 ‘tussen de sociale partners van de publieke sector houdende de aanpassing van de koopkrachtmaatregelen uit het VIA6-akkoord, de vervroegde uitkanteling van de publieke socio-culturele sector uit de VIA-akkoorden en de compensatie aan de lokale besturen voor het personeel dat niet onder het VIA6-akkoord valt’ (hierna: het sectorale akkoord van 9 juni 2021).

De ontworpen regeling strekt ertoe die subsidies niet langer rechtstreeks aan de lokale besturen toe te kennen. In de plaats ervan wordt in een subsidie voorzien voor de vzw Gemeenschappelijke Sociale Dienst Lokale Besturen in Vlaanderen (hierna: vzw GSD-V), die blijkens de memorie van toelichting thans reeds middelen uit het VIA 6-akkoord onder de lokale besturen verdeelt. Die vzw verdeelt de subsidie jaarlijks onder de lokale besturen conform de maatregelen vastgesteld in luik III, deel IV, punt 2.1.2 en punt 2.2.2 van het VIA 6-akkoord en het sectorale akkoord van 9 juni 2021.

³ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

2. Zoals de Raad van State eerder reeds heeft opgemerkt, heeft een akkoord met de sociale partners, zoals het VIA 6-akkoord en het sectorale akkoord van 9 juni 2021, geen directe werking in de rechtsorde en maakt het geen wetskrachtige akte uit.⁴

Door in het ontworpen artikel 4 van het decreet van 9 december 2022 (artikel 5 van het voorontwerp) naar de punten 2.1.2 en 2.2.2 van het VIA 6-akkoord en naar het sectorale akkoord van 9 juni 2021 te verwijzen, maakt de decreetgever zich weliswaar de inhoud van die punten en van het sectorale akkoord van 9 juni 2021 eigen. Er moet evenwel worden vastgesteld dat die punten en dat akkoord niet geheel als normatieve bepalingen zijn geredigeerd. Daarenboven zijn ze niet omgeven met de waarborgen die wel gelden voor klassieke regelgeving op het vlak van bijvoorbeeld de bekendmaking overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet.⁵

3. Daarbij komt nog dat het decreet van 9 december 2022 thans de regels bevat op grond waarvan de subsidies waarin dat decreet voorziet ter uitvoering van het VIA 6-akkoord, worden verdeeld onder de lokale besturen.⁶ Eenmaal de Vlaamse Regering het totaalbedrag van de in dat decreet vermelde subsidies heeft bepaald, kan elk lokaal bestuur derhalve rechtstreeks aanspraak maken op een welbepaald subsidiebedrag.

In de ontworpen regeling wordt de vzw GSD-V weliswaar verplicht de subsidie die ze ontvangt, te verdelen over de lokale besturen overeenkomstig de maatregelen vastgesteld in het VIA 6-akkoord en het sectorale akkoord van 9 juni 2021, maar dit lijkt niet te volstaan om in hoofde van die lokale besturen gewag te kunnen maken van een subjectief recht op een specifieke subsidie. De ontworpen regeling lijkt met andere woorden de aanspraken van de lokale besturen op een meer onrechtstreekse en minder duidelijke wijze te formuleren en daardoor de rechtszekerheid voor die lokale besturen te verzwakken.

4. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp blijkt nochtans dat het de bedoeling is dat de vzw GSD-V de toegekende subsidie verdeelt onder de lokale besturen “op basis van de DmfA-aangifte bij de RSZ”, net zoals de verdeling onder de lokale besturen thans gebeurt

⁴ Zie adv.RvS 66.796/1 van 3 januari 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 februari 2020 ‘houdende toevoeging van de lokale dienstencentra die onder het paritair comité 330 vallen in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 tot financiering van sommige sociale akkoorden in bepaalde gezondheidsinrichtingen en -diensten’, opmerking 6 en adv.RvS 69.606/3 van 14 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2021 ‘tot wijziging van artikel 135 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en artikel 98 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en het mandaatsstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, opmerking 5.1. Zie ook adv.RvS 72.041/3 van 24 oktober 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 december 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1473/1, 23, opmerking 5.1.

⁵ Zie eerder adv.RvS 69.606/3 van 14 juli 2021, opmerking 5.1. Het probleem van de bekendmaking klemmt des te meer nu, in tegenstelling tot wat het geval was voor het ontwerp waarover de Raad van State het voormelde advies 69.606/3 heeft gegeven, de relevante punten van het VIA 6-akkoord en van het sectorale akkoord van 9 juni 2021 niet eens als bijlage bij het voorontwerp worden gevoegd en het dus volledig aan de belanghebbenden wordt overgelaten om de tekst van die akkoorden terug te vinden.

⁶ Zie de artikelen 4, 5 en 8 van het decreet van 9 december 2022.

“op basis van het aantal vte per lokaal bestuur”, waarvoor “de meest recente gegevens uit de DmfA-aangifte van het jaar in kwestie” in aanmerking worden genomen.⁷

Dat bevestigde ook de gemachtigde, die verklaarde:

“Het gaat om een automatische subsidie aan de lokale besturen die via de vzw GSDV zal worden toegekend. Lokale besturen zullen hiertoe geen aanvraag moeten indienen. De vzw GSD-V zal jaarlijks een subsidiebedrag vanuit de Vlaamse overheid ontvangen en zal dit vervolgens volledig moeten verdelen (gesloten enveloppe) onder de lokale besturen op basis van de door de lokale besturen ingediende DmfA-aangifte bij de RSZ van het eerste kwartaal van elk betreffende jaar. (...)”

Doordat het ontworpen artikel 4 van het decreet van 9 december 2022 enkel naar de maatregelen in het VIA 6-akkoord en het sectorale akkoord van 9 juni 2021 verwijst, blijkt dat evenwel niet uit de ontworpen regeling.

5. Om aan de voormelde bezwaren tegemoet te komen moeten de regels die de vzw GSD-V in acht moet nemen bij de verdeling van de subsidie onder de lokale besturen in het voorontwerp zelf worden opgenomen, naar het voorbeeld van hetgeen thans wordt bepaald in de artikelen 4, 5 en 8 van het decreet van 9 december 2022, veeleer dan op een onvolkomen wijze (zie opmerking 4) die in acht te nemen regels op te hangen aan akkoorden die allerminst kunnen doorgaan voor rechtsregels (zie opmerking 2) en waarbij de concrete aanspraken van elk lokaal bestuur onduidelijk zijn (zie opmerking 3).

Een dergelijke aanpassing is bovendien vereist opdat de vzw GSD-V kan worden beschouwd als het loutere doorgeefluik van de subsidie ter financiering van de uitvoering van het VIA 6-akkoord door de lokale besturen. In dat geval zal de vzw GSD-V immers niet alleen geen aanvragen van lokale besturen behandelen, maar zal ze bovendien niet beslissen over de toekenning van de subsidie, vermits ze over geen enkele appreciatiemarge beschikt bij de verdeling van die subsidie, hetgeen is vereist opdat de ontworpen regeling zou kunnen worden aanvaard.⁸

6. Luidens het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het decreet van 9 december 2022 (artikel 6 van het voorontwerp) rapporteert de vzw GSD-V jaarlijks uiterlijk op 30 juni over de besteding van de middelen van het voorgaande jaar.

Gevraagd wat de Vlaamse overheid kan ondernemen indien op basis van die rapportering zou blijken dat de vzw de haar toegekende subsidie niet verdeelt overeenkomstig de maatregelen vastgesteld in luik III, deel IV, punt 2.1.2 en punt 2.2.2 van het VIA 6-akkoord en het sectorale akkoord van 9 juni 2021 (of, gelet op opmerking 5, overeenkomstig de in het voorontwerp op te nemen verdelingsregels), antwoordde de gemachtigde:

“Bij een niet-correcte toepassing van de decretaal vastgestelde regels omtrent de subsidie, zal de vzw GSD-V de subsidie moeten terugbetalen.

⁷ Zie de artikelen 4, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 6 van het decreet van 9 december 2022.

⁸ Vgl. adv.RvS 57.202/3 van 2 april 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 mei 2015 ‘houdende de regeling van de toekenning van een subsidie voor een vernieuwend project betreffende het werknemersstatuut van de kinderbegeleider gezinsopvang aan organisatoren met een vergunning’, opmerking 6.

Artikel 76, tweede lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (VCO) stelt namelijk:

‘Met behoud van de toepassing van artikel 13 van de Algemenebepalingenwet is gehouden tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie de subsidieontvanger:

1° die de voorwaarden niet naleeft waaronder de subsidie werd verleend;

2° die de subsidie niet aanwendt voor de doelstellingen waarvoor zij werd verleend;

3° die de in artikel 76/3 bedoelde controle verhindert;

4° die al een subsidie ontvangt met dezelfde effecten op basis van dezelfde verantwoordingsstukken.’

Wat betreft de controle, hoger vermeld in punt 3°, stelt artikel 76/3 van de VCO ook nog het volgende:

‘De Inspectie van Financiën of andere controlediensten die daarvoor worden aangewezen, kunnen zich tijdens een onderzoek bij een subsidieontvanger naar de aanwending van een subsidie altijd alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, die ze relevant achten voor dit onderzoek, laten verstrekken door de subsidieontvanger.’

Ook de artikelen 11 tot en met 14 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, stellen dat een begunstigde tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden als de begunstigde de voorwaarden niet naleeft waaronder de subsidie werd verleend of de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend. Daarnaast is ook hier een controle mogelijk:

‘Artikel 11.

Iedere subsidie verleend door de in artikel 2 opgesomde gemeenschappen en gewesten of door een rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks door één van die gemeenschappen en gewesten wordt gesubsidieerd, daarin begrepen ieder door hen zonder interest verleend terugvorderbaar voorschot, moet worden aangewend voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend.

Behalve wanneer een decreet, ordonnantie of reglementaire bepaling daarin voorziet, worden in iedere beslissing houdende toekenning van een subsidie nauwkeurig de aard, het gebruik en de omvang van en de nadere regels omtrent de door de begunstigde van de subsidie te verstrekken verantwoording vermeld.

Iedere begunstigde van een subsidie is ertoe gehouden verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet of de ordonnantie hem daarvan vrijstelling verleent.

Artikel 12.

Door het aanvaarden van de subsidie verleent de begunstigde meteen aan de in artikel 2 opgesomde gemeenschappen en gewesten het recht om ter plaatse controle te doen uitoefenen op de aanwending van de toegekende gelden.

De regering of het verenigd college zorgt voor de organisatie en de coördinatie van de controle. Voor die controle doen zij onder meer een beroep op de inspecteurs van financiën.

Artikel 13.

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.

Artikel 14.

De uitkering van de subsidies kan worden opgeschort zolang de begunstigde voor soortgelijke subsidies, die hij voordien heeft ontvangen, verzuimt de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken of zich aan de in artikel 12 bepaalde controle te onderwerpen.

Wordt een subsidie in tranches uitgekeerd, dan wordt iedere tranche voor de toepassing van dit artikel als een afzonderlijke subsidie beschouwd.”

De vraag rijst evenwel of die terugvorderingsmogelijkheid in de praktijk werkzaam zal zijn, vermits de vzw GSD-V de subsidie inmiddels reeds zal hebben verdeeld onder de lokale besturen en de ontworpen regeling niet in de mogelijkheid voorziet voor de vzw GSD-V om ten onrechte betaalde sommen terug te vorderen van de lokale besturen in kwestie.

7. De ontworpen regeling voorziet niet in enige verantwoordingsplicht in hoofde van de betrokken lokale besturen. Hieromtrent bevraagd, wees de gemachtigde erop dat “[d]e subsidies (...) op heden algemene financiering [zijn], waaraan geen verantwoordings- of rapporteringsverplichtingen zijn gekoppeld”.

Het is juist dat, zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 72.041/3 heeft opgemerkt, gelet op wat wordt bepaald in wat artikel 9 van het decreet van 9 december 2022 is geworden,⁹ met de in dat decreet vervatte subsidies de algemene financiering van de gemeenten, de OCMW's en de welzijnsverenigingen wordt beoogd, hetgeen impliceert dat de lokale besturen vrij blijven om de bestemming van de toegekende financiële middelen te kiezen.¹⁰

Artikel 9 van het decreet van 9 december 2022 wordt evenwel opgeheven bij artikel 8 van het thans voorliggende voorontwerp. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt bovendien uiteengezet dat “de subsidies die de lokale besturen toegekend krijgen vanuit de vzw GSD-V besteed *moeten* worden op lokaal niveau conform de afspraken die hierover werden gemaakt in het VIA6-akkoord van 30 maart 2021 en het sectoraal akkoord van 9 juni 2021 tussen de sociale partners van de publieke sector houdende aanpassing van de koopkrachtmaatregelen uit het VIA6-akkoord, de vervroegde uitkanteling van de publieke socio-

⁹ Die bepaling luidt: “De subsidies, vermeld in artikel 3, 5 en 7, zijn algemene werkingssubsidies en zijn vrij van verantwoordings- en rapporteringsverplichtingen.”

¹⁰ Adv.RvS 72.041/3 van 24 oktober 2022, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1473/1, 22-23, opmerkingen 3.3 en 3.4.

culturele sector uit de VIA-akkoorden en de compensatie aan de lokale besturen voor het personeel dat niet onder het VIA6-akkoord valt”.

Indien het effectief de bedoeling is dat de lokale besturen verplicht worden de middelen die ze ontvangen van de vzw GSD-V te besteden aan de uitvoering van het VIA 6-akkoord,¹¹ moet dat met zoveel woorden in het voorontwerp worden bepaald en moet in hoofde van de lokale besturen in een rapporterings- en verantwoordingsplicht worden voorzien die het mogelijk maakt na te gaan of ze die verplichting nakomen.

HOOFDSTUK 3 – ONDERWIJS EN VORMING

Afdeling 1 – Toekenning jaarlijkse aanvullende voltijdsequivalenten/leraarsuren/punten/werkingsmiddelen ten behoeve van de asielproblematiek

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Aanpassing indexering investeringsmiddelen Hogere Zeevaartschool

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Huursubsidies AGION voor tijdelijke modulaire units

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 4 – Investeringsstoelage van 20.000.000 euro aan de Hogere Zeevaartschool voor het vernieuwbouwproject

Artikel 12 van het voorontwerp, dat aan artikel 4 van het decreet van 20 februari 2009 ‘betreffende de Hogere Zeevaartschool’ een zesde paragraaf toevoegt, maakt mogelijk dat de Vlaamse Regering in begrotingsjaar 2025 aan de Hogere Zeevaartschool, bovenop het bedrag van de investeringsmiddelen, een bijkomende investeringstoelage van 20.000.000 euro toekent voor de nieuwbouw, met spreiding over vijf jaren. Hierbij wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het betalingsritme te koppelen aan eventueel bijkomende voorwaarden omtrent cofinanciering.

Hoewel in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de Hogere Zeevaartschool in begrotingsjaar 2025 eenmalig een bijkomende investeringstoelage “ontvangt”, blijkt uit de tekst van de ontworpen bepaling (“kan ... toekennen”) dat het toekennen van de eenmalige toelage slechts een mogelijkheid is. Over deze mogelijkheid wordt in de nota aan de

¹¹ Hetgeen zou betekenen dat het niet langer om de algemene financiering van de gemeenten, de OCMW's en de welzijnsverenigingen zou gaan, maar om de financiering van een specifieke opdracht, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Vlaamse Regering, als repliek op het ongunstig advies van de Inspecteur van Financiën, bovendien het volgende gepreciseerd:

“In uitvoering van het Regeerakkoord voorzien we de decretale mogelijkheid aan de Vlaamse Regering om de bijkomende toelage aan de Hogere Zeevaartschool toe te kennen. Op basis van het advies IF werd de toekenning voorwaardelijk geformuleerd. Door deze toelage zo te formuleren zal er een inhoudelijk dossier aan de Vlaamse regering moeten worden voorgelegd waarin de nodige elementen kunnen worden afgetoetst.”

Dat, vooraleer de Vlaamse Regering tot toekenning van de investeringstoelage kan overgaan, een inhoudelijk dossier aan de Vlaamse Regering zal moeten worden voorgelegd dat aan welbepaalde elementen zal worden afgetoetst, blijkt evenwel niet uit de tekst van de ontworpen bepaling.

Hierop gewezen, stelde de gemachtigde voor om de tekst van het ontworpen artikel 4, § 6, als volgt te formuleren:

“§6. Als aanvulling op het bedrag, vermeld in paragraaf 1, kan de Vlaamse Regering in begrotingsjaar 2025 een eenmalige bijkomende investeringstoelage van 20.000.000 euro toekennen aan de Hogere Zeevaartschool in het kader van het renovatie- en nieuwbouwproject. De daaraan gekoppelde betaalkredieten worden over vijf jaar gespreid: 10 procent wordt uitbetaald in 2025, 20 procent in 2026, 30 procent in 2027, 20 procent in 2028 en 20 procent in 2029.

De Hogere Zeevaartschool dient voor de toekenning een inhoudelijk dossier in bij de Vlaamse Regering dat minstens bestaat uit de volgende elementen:

- 1° een actuele en realistische bouwprijs met inbegrip van ecologische technieken;
- 2° een degelijke projectmatige opvolging van het bouwproces;
- 3° een regelmatige rapportering aan de regeringscommissaris;
- 4° een engagementsverklaring van externe partijen.

De Vlaamse Regering is gemachtigd om dit betalingsritme te koppelen aan eventueel bijkomende voorwaarden omtrent cofinanciering.”

Behalve dat in het derde lid van de door de gemachtigde voorgestelde paragraaf 6 het woord “dit” tussen de woorden “om” en “betalingsritme” beter wordt vervangen door het woord “het”, kan met dit tekstvoorstel worden ingestemd.

Afdeling 5 – Technische aanpassing berekeningswijze van het werkingsbudget bijkomende verblijfsdagen onderwijsinternaten

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 4 – OMGEVING

Afdeling 1 – Subsidiëring van stockage, transport en installatie van mobiele woonunits en van infrastructuurwerken voor de inzet ervan

De ontworpen regeling voorziet in een subsidie voor onder meer de stockage van mobiele woonunits die dienen voor de tijdelijke huisvesting van huurders van sociale huurwoningen. Gevraagd wat precies moet worden begrepen onder “stockage”, antwoordde de gemachtigde:

“Dat betreft de huur- of andere kosten die de staanplaats van de woonunits met zich kan meebrengen.

In principe zullen de woonunits in de toekomst op een bepaalde locatie ingezet worden voor huurders en zullen ze enkel worden verplaatst naar de volgende locatie, waar ze opnieuw door huurders zullen worden gebruikt. Normaal zal dit gebeuren op gronden van de initiatiefnemer. Maar het is ook mogelijk dat deze gronden niet kosteloos ter beschikking staan. Dat kan bijvoorbeeld ook gebeuren als ze tijdelijk ergens moeten worden bewaard, in afwachting van betere inzet. Zo is er momenteel al een probleem met een failliet verklaarde leverancier, waardoor de geleverde woonunits in een eerste fase ergens moeten worden gestockeerd in afwachting van nuttiger inzet, tot deze problematiek is opgelost.”

Afdeling 2 – Aanpassingen decreet integraal waterbeleid (decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018)

Artikel 25

De verwijzing in het ontworpen artikel 4.2.4.2, § 4, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ naar “hoofdstuk 5 van het decreet van 6 mei 2022 Scheepvaartdecreet” creëert rechtsonzekerheid en moet worden vervangen door een verwijzing naar “hoofdstuk 5 van titel 2 van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2022”.

Afdeling 3 – Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Artikel 28

Met artikel 28 van het voorontwerp wordt volgens de memorie van toelichting beoogd om inzake de milieuheffing het bestaande nultarief voor de invoer van slib op te heffen. Het ontworpen artikel 46, § 3, eerste lid, 6°, eerste en tweede lid, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ luidt als volgt (eigen accentuering):

“Voor de volgende afvalstoffen geldt een tarief van 0 euro per ton (...):

6° vanaf 1 juli 2016 voor het verbranden of meeverbranden in een daartoe vergunde inrichting *van de hierna vermelde afvalstoffen* geproduceerd in een ander land dan België en die worden

overgebracht onder toepassing van de bepalingen van de Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen *gevaarlijke afvalstoffen*.

Het nultarief geldt zowel voor de ingevoerde *gevaarlijke afvalstoffen* die rechtstreeks naar de verbrandings- of meeverbrandingseenheid worden overgebracht als voor *de afvalstoffen* die na een nuttige voorbehandeling in een daartoe vergunde inrichting, al of niet samen met Vlaamse afvalstoffen, worden verbrand of meeverbrand.”

Het lijkt de bedoeling te zijn dat het toepassingsgebied van het onder 6° bedoelde nultarief wordt beperkt tot “gevaarlijke afvalstoffen”, maar dat komt niet volkomen helder tot uiting in de huidige formulering van beide leden. Daaraan wordt het best nog verholpen.

Afdeling 4 – Het decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie – opbrengst houtverkoop

Artikel 30

1. Artikel 30 van het voorontwerp is geformuleerd binnen aanhalingstekens. Gevraagd of het om een wijzigingsbepaling gaat (in welk geval moet worden aangeduid waar deze wijziging in het decreet van 19 mei 2006 wordt aangebracht), dan wel om een autonome bepaling (in welk geval de aanhalingstekens overbodig zijn), bevestigde de gemachtigde dat het om een autonome bepaling gaat.

2.1. Programmawetten, programmadecreten en andere wetgevende teksten die “diverse bepalingen” bevatten, vormen verzamelteksten waarvan het de bedoeling is dat ze vele wijzigingsbepalingen bevatten en tijdelijke autonome bepalingen met betrekking tot verscheidene domeinen. Het is dan ook onwenselijk dat daarin autonome bepalingen zouden worden opgenomen die zonder beperking in de tijd gelden. Dergelijke bepalingen zouden verloren staan te midden van andere bepalingen van uiteenlopend belang en die betrekking hebben op heel andere domeinen. Het zou dan ook bijzonder moeilijk zijn om deze autonome bepalingen terug te vinden, temeer daar het opschrift van de verzameltekst op zich geen nuttige inlichtingen bevat voor de lezer.¹² Daarover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het Agentschap voor Natuur en Bos is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht bij BVR d.d. 23/12/2005, ressorterend onder de rechtspersoon van het Vlaams Gewest.

ANB is een geconsolideerde entiteit, wat wil zeggen dat haar beschikbare middelen jaarlijks worden toegewezen door de Vlaamse regering, en dat ANB in principe niet rechtstreeks gebeurlijke inkomsten, zoals bijvoorbeeld deze uit de houtverkoop, kan ontvangen.

In 2006 werd er een Eigen vermogen opgericht voor ANB, oorspronkelijk gekend als Ondersteunend Centrum van ANB, vandaag gekend als Natuurinvest, onder meer om gerichtere (her)investeringen in natuur mogelijk te maken. Bij de oprichting werd bepaald

¹² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, aanbeveling 85, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).*

dat een van de inkomstenbronnen van Natuurinvest gevormd werd door de inkomsten uit de houtverkoop uit domeinen, beheerd door ANB.

Vandaag dient deze beslissing te worden teruggedraaid waardoor het betreffende artikel 36, 1° Decreet d.d. 19/05/2006 dient te worden geschrapt, en het leek aangewezen om in het Programmadecreet zelf een artikel op te nemen dat expliciet stelt dat de opbrengsten uit de betreffende houtverkoop zullen aangerekend worden op de algemene middelenbegroting. Immers, het Programmadecreet bevat een hele reeks maatregelen die nodig zijn om de begroting van het volgend jaar te kunnen voeren. Deze maatregelen moeten rechtstreeks verband houden met die begroting. Dat is met deze bepaling zeker en vast het geval.”

2.2. In het licht van het voorgaande lijkt in dit voorontwerp te kunnen worden volstaan met de opheffing van artikel 36, 1°, van het decreet van 19 mei 2006. Indien de stellers van het voorontwerp toch uitdrukkelijk wensen te bepalen dat de opbrengsten, gehaald uit de verkoop van hout en andere producten uit de domeinen in beheer van het agentschap voor Natuur en Bos worden aangerekend op de algemene middelenbegroting, dan wordt dat het best elders gedaan (bijvoorbeeld in afdeling 2 van hoofdstuk 6 van het Bosdecreet van 13 juni 1990, die betrekking heeft op de verkopen van hout en andere bosproducten).

Afdeling 5 – Wijziging van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024 wat betreft de invoering van een bestuurlijke transactie

De adviesaanvraag is niet ontvankelijk met betrekking tot artikel 31 van het voorontwerp, alsook met betrekking tot artikel 32 van het voorontwerp, in zoverre het een nieuw punt j) invoegt dat verwijst naar het ontworpen artikel 70/1 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024.

Voor het overige zijn bij deze afdeling geen opmerkingen te maken.

Afdeling 6 – Wijziging van artikel 14 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 5 – FINANCIËN EN BEGROTING

Afdeling 1 – De afschaffing van de verminderingen voor onroerende voorheffing voor energiezuinige woningen

Artikel 36 van het voorontwerp strekt ertoe de in artikel 2.1.5.0.1, § 2, eerste lid, 5°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (hierna: VCF) geregelde vermindering van 100% van de onroerende voorheffing gedurende vijf jaar voor gebouwde onroerende goederen die een ingrijpende energetische renovatie tot een maximaal E-peil van E60 ondergaan, te laten uitdoven voor aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen die worden ingediend vanaf 1 januari 2025.

Daarnaast beoogt artikel 36 ook de vermindering van 50% respectievelijk 100% van de onroerende voorheffing gedurende vijf jaar voor gebouwde onroerende goederen die na herbouw of gedeeltelijke herbouw een E-peil hebben van ten hoogste E20 respectievelijk E10, te laten uitdoven voor aanvragen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen die worden ingediend vanaf 1 januari 2025 (artikel 2.1.5.0.1, § 2, eerste lid, 6° en 7°, van de VCF).

Bij de afschaffing van deze fiscale voordelen rijzen vragen over de voorzienbaarheid ervan voor belastingplichtigen die recentelijk een onroerend goed hebben verworven met het oog op een ingrijpende energetische renovatie of een (gedeeltelijke) herbouw van een gebouwd onroerend goed, onder meer met het oog op de – vooralsnog te verwachten – aanzienlijke vermindering van de onroerende voorheffing gedurende vijf jaar, maar die hun aanvraag van stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen hiertoe pas na 31 december 2024 zullen kunnen indienen. Er zijn ook belastingplichtigen die in deze periode, zijnde vóór de bekendmaking van het aan te nemen programmadecreet, dergelijke woning nog zullen verwerven of dat net gedaan hebben.

Indien deze belastingplichtigen zouden weten dat zij het fiscale voordeel niet langer genieten wanneer zij de bedoelde aanvraag na 31 december 2024 indienen, zouden deze belastingplichtigen allicht hun handelen op deze nakende afschaffing afgestemd hebben, bijvoorbeeld door het ingrijpend energetisch te renoveren of te herbouwen gebouwd onroerend goed niet te verwerven.

Bovendien is de periode die deze belastingplichtigen tussen de bekendmaking van het aan te nemen programmadecreet en 1 januari 2025 nog rest om enige spoed te zetten achter de indiening van de aanvraag bijzonder kort, terwijl het fiscale voordeel dat voor hen verloren gaat helemaal niet gering is, zeker wanneer men gedurende vijf jaar van een 100% vermindering van de onroerende voorheffing zou kunnen genieten.

Het Grondwettelijk Hof heeft over de voorzienbaarheid van de afschaffing van een fiscaal voordeel in het licht van het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken reeds het volgende geoordeeld:¹³

“B.4.1. Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat zij met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een te hunnen voordele ingestelde overgangsregeling kan verantwoorden.

¹³ GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013. Zie ook: adv.RvS 66.660/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 20 december 2019 ‘bij de begroting 2020’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 152-1, 109-110.

B.4.2. Dat geldt des te meer in fiscale aangelegenheden, waar de wetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt, inclusief wanneer hij beslist een einde te maken aan een fiscaal voordeel en beoordeelt of die afschaffing het instellen van een overgangsregeling vereist.

Wanneer de wetgever een overgangsbepaling invoert, zelfs in fiscale aangelegenheden, ten voordele van een categorie van personen, vermag hij evenwel geen onverantwoord verschil in behandeling in te stellen ten aanzien van een categorie van personen die zich in een soortgelijke situatie zouden bevinden.

(...)

B.8.1. (...)

Daaruit vloeit voort dat de gevolgen van artikel 51 van de bestreden wet onevenredig zijn, doordat de afschaffing van het fiscaal voordeel niet voorzienbaar was voor diegenen op wie zij van toepassing is, zodat zij hun handelen daar niet op konden afstemmen, terwijl dat element een bepalende rol heeft kunnen spelen in het sluiten van de verkoop- of aannemingsovereenkomst die hen voortaan bindt.

(...)

B.9. Het bestreden artikel 51 doet aldus op buitensporige wijze afbreuk aan de rechtmatige verwachtingen van sommige belastingplichtigen, zonder dat een dwingende reden van algemeen belang de ontstentenis van een te hunnen voordele ingestelde overgangsregeling kan verantwoorden, en schendt bijgevolg de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

(...) Doordat de wetgever heeft verzuimd, toen hij in een overgangsregeling voorzag voor de woningen waarvoor het conformiteitscertificaat op een bepaalde datum was uitgereikt, om die overgangsregeling tevens toe te staan voor de woningen waarvoor vóór de bekendmaking van de bestreden wet een verkoop- of aannemingsovereenkomst is gesloten, heeft hij een onverantwoord verschil in behandeling laten bestaan. Bijgevolg dienen die laatstgenoemde woningen in aanmerking te worden genomen voor de toekenning van de vanaf het aanslagjaar 2013 opgeheven belastingvermindering.”

Om verenigbaar te zijn met het gelijkheidsbeginsel, dienen de stellers van het voorontwerp zich dan ook te beraden over een overgangsmaatregel voor belastingplichtigen die recent een ingrijpend energetisch te renoveren of voor herbouw bestemd gebouwd onroerend goed hebben verworven en op dat moment niet konden weten dat zij niet meer van de vermindering van de onroerende voorheffing zouden kunnen genieten bij een bouwvraag na 31 december 2024, en wier rechtmatige verwachtingen aldus worden miskend.

Afdeling 2 – De verlenging van de verdachte periode in de erfbelasting

Artikelen 39 en 40

Artikel 37 van het voorontwerp wijzigt artikel 2.7.1.0.5, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, van de VCF in die zin dat de verdachte periode van drie jaar, waarin schenkingen door de erflater die niet aan de schenkbelasting of het registratierecht onder de levenden werden onderworpen geacht worden deel uit te maken van de nalatenschap van de erflater, wordt verlengd naar vijf jaar. Ook artikel 38 van het voorontwerp verlengt in artikel 2.7.1.0.6, § 1, tweede lid, van

de VCF de termijn waarin de kosteloze verkrijgingen van sommen, renten of waarden via bedingen ten behoeve van een derde geacht worden een legaat te zijn, van drie naar vijf jaar.

Luidens artikel 84, 5°, van het voorontwerp treden de artikelen 37 en 38 in werking op 1 januari 2025 en zijn zij van toepassing op de kosteloze beschikkingen die dagtekenen vanaf 1 januari 2025.

Naar luid van de memorie van toelichting is artikel 2.7.3.2.5 van de VCF (artikel 39 van het voorontwerp) onlosmakelijk verbonden met artikel 2.7.1.0.5 van de VCF, dat bepaalt dat voor lichamelijke roerende goederen, contant geld en effecten aan toonder het wettelijk vermoeden van eigendom bestaat, alleen op voorwaarde dat de akten niet sinds meer dan drie jaar vóór het overlijden bestaan. Ook deze driejarige periode wordt aldus verlengd naar vijf jaar.

Als gevolg van de uitbreiding van deze verdachte periodes van drie naar vijf jaar, wordt ook de termijn inzake de onderzoeksbevoegdheid van de Vlaamse Belastingdienst, meer bepaald de termijn aangaande de machtiging ingeval van bankonderzoek voor feiten buiten die termijn, zoals opgenomen in artikel 3.13.1.3.1, § 6, vijfde lid, van de VCF, tot die termijn van vijf jaar verlengd (artikel 40 van het voorontwerp).

Aan de gemachtigde werd gevraagd of, gelet op de onderlinge samenhang, er voor de inwerkingtreding van de artikelen 39 en 40 van het voorontwerp geen afstemming is vereist met de artikelen 37 en 38. De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“Uw opmerking m.b.t. art. 39 van het voorontwerp lijkt ons volledig terecht.

Wij stellen voor om artikel 84 aan te vullen als volgt:

Art. 84.

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2025, met uitzondering van:

1° artikel 3 tot en met 8, die uitwerking hebben met ingang van 1 december 2024;

2° artikel 13 en 14, die uitwerking hebben met ingang van 1 september 2023;

3° artikel 26, 2° heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2024;

4° artikel 31, dat in werking treedt op 1 januari 2026;

5° artikel 37 en 38, die in werking treden op 1 januari 2025 en van toepassing zijn op de kosteloze beschikkingen die dagtekenen vanaf 1 januari 2025;

6° artikel 39, dat in werking treedt op 1 januari 2025 en van toepassing is op de akten van eigendom die ten bate van de erflater of op zijn verzoek zijn verleden vanaf 1 januari 2025;

7° artikel 51, dat in werking treedt op 1 juli 2025;

8° artikel 55 tot en met 62, die in werking treden op de dag waarop het besluit tot sluiting van de vereffening van de Vlaamse Participatiemaatschappij in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt;

9° artikel 66, dat in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad;

10° artikel 71 tot en met 73 en 77 tot en met 81, die in werking treden op 1 september 2025;

11° artikel 74, 76 en 82 die in werking treden op 1 januari 2026 voor de kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2025.

Het artikel 40 van betreffende voorontwerp bevat een proceduremaatregel waarvoor wij menen dat de inwerkingtreding op 1 januari 2025 volstaat en voldoende is:

Het is een onderzoeksmaatregel die toelaat om handelingen binnen de verdachte periode na te gaan mits een ‘eenvoudige’ machtiging. De gebruikelijke termijn van inwerkingtreding is de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Vanaf dat ogenblik kan er dus een eenvoudige machtiging worden afgeleverd om een bankonderzoek te doen gedurende die vijf jaar. Er werd hier geen aparte, afwijkende inwerkingtredebepaling in de regelgevende tekst vermeld, omdat de algemene regel op zich volstaat. Indien er bepaalde verrichtingen aan het licht komen tijdens dat bankonderzoek, dan zal er voor de aanwending van de regeling inzake de verdachte periode nog steeds moeten nagegaan worden of de gewijzigde artikelen toepassing kunnen vinden. De gewijzigde artikelen vinden immers enkel toepassing op de kosteloze beschikkingen die dagtekenen vanaf 1 januari 2025 en op de akten van eigendom die ten bate van de erflater of op zijn verzoek zijn verleden vanaf 1 januari 2025.”

Voor artikel 39 van het voorontwerp kan worden ingestemd met het voorstel van de gemachtigde. Wat betreft artikel 40 van het voorontwerp dienen de stellers van het voorontwerp na te gaan of in een overgangsbepaling moet worden voorzien.

Afdeling 3 – Registratiebelasting – verlaging van het tarief bij aankoop van een enige eigen woning

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 4 – Afschaffing verlaagde tarieven verkooprecht en schenkbelasting voor gebouwen die energetisch gerenoveerd worden

Artikel 45

Artikel 45 van het voorontwerp strekt ertoe het verlaagde verkooprecht van 1% voor gebouwen die energetisch gerenoveerd worden (artikel 2.9.4.2.12, § 1, eerste lid, van de VCF) enkel nog toe te passen voor verkoopovereenkomsten gesloten voor 1 januari 2025.

Luidens de memorie van toelichting bij artikel 45 “wijzigt [er] niets voor de belastingplichtigen die reeds een woning hebben aangekocht met toepassing van het verlaagd tarief IER of SLOHER van 1%”, en “ook voor verkopen, afgesloten onder opschortende voorwaarde, vóór de inwerkingtreding van dit decreet, en waarbij de voorwaarde pas na de inwerkingtreding van dit decreet wordt vervuld, zal het gunsttarief nog worden toegepast”. Gevraagd wat wordt bedoeld met de begrippen *verkoopovereenkomsten gesloten vanaf 1 januari 2025, aangekocht en verkopen*, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Volgens het algemeen geldend principe voor de toepassing van het verkooprecht wordt het tarief bepaald door het ogenblik waarop de rechtshandeling is gesteld, zijnde de verkoopovereenkomst (de zogenaamde compromis). Voor de afschaffing van het gunsttarief van 1% van artikel 2.9.4.2.12 VCF houden we vast aan dit principe. Er wordt gekeken naar de datum van het sluiten van de overeenkomst/compromis. Alle

overeenkomsten die nog voor 1 januari 2025 worden gesloten kunnen nog genieten van het gunsttarief van 1%, ook al wordt de authentieke akte pas verleden na 1 januari 2025.

Met ‘verkoopovereenkomsten gesloten vanaf 1 januari 2025’, ‘aangekocht’ en ‘verkopen’ wordt dus de overeenkomst in de burgerrechtelijke zin of compromis in de volksmond bedoeld.

(...)

In artikel 45 wordt ook de ‘compromis’ bedoeld, nl. geen genot meer van het 1%-tarief bij de ondertekening van een compromis vanaf 1 januari 2025.”

Ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, zou het best uitdrukkelijk worden voorzien in een overgangsbepaling, overeenkomstig de nieuw ontworpen overgangsbepaling van artikel 5.0.0.20 van de VCF (artikel 43 van het voorontwerp) voor de toepassing van de gewijzigde artikelen 2.9.4.2.11, § 1, eerste lid, en 2.9.5.0.5, § 1, van de VCF inzake de verlaging van het verkooprecht van 3% naar 2%.

Minstens is het raadzaam het antwoord van de gemachtigde op te nemen in de memorie van toelichting bij artikel 45.

Afdeling 5 – Aanpassing belastingtarief automatische ontspanningstoestellen (categorie 1)

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 6 – Personenbelasting: opheffing van de belastingvermindering in de personenbelasting voor wijk-werken en dienstencheques

1. De ontworpen opheffingen van de artikelen 145/21, 145/22 en 145/23 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 die zijn opgenomen in de artikelen 47 tot 50 van het voorontwerp, vallen onder de toepassing van artikel 5/7 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’. Dat betekent dat het ontwerp, vóór de neerlegging ervan in het Vlaams Parlement, moet worden meegedeeld aan de federale regering (voor advies over de technische uitvoerbaarheid), aan de andere gewestregeringen en aan het Rekenhof (voor advies omtrent het respect van het principe van de uitsluiting van elke deloyale fiscale concurrentie).

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 5/7 BFW gelezen in samenhang met Titel III van het Samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 vereisen inderdaad een mededeling aan de federale regering en de andere gewestregering en het Rekenhof. In het verleden kregen we informeel het verzoek van de betrokken actoren om het advies slechts aan te vragen op basis van een voldoende stabiele tekst. Daarom gebeurt de adviesaanvraag niet na de principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering. De aanvraag zal wel gebeuren vóór de neerlegging van het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement.”

Hiermee kan worden ingestemd.

2. Luidens de memorie van toelichting zal “[v]oor dienstencheques en wijkwerkencheques die worden aangekocht vanaf 1 januari 2025” niet langer een fiscaal voordeel gelden.

Het is raadzaam om dit uitdrukkelijk in een overgangsbepaling in het voorontwerp te regelen.

Afdeling 7 – Aanpassing tarieven kilometerheffing

1. Artikel 51 van het voorontwerp wijzigt artikel 2.4.4.0.2, eerste lid, van de VCF, waardoor de tarieven van de kilometerheffing worden verhoogd en dit vanaf 1 juli 2025 (artikel 84, 6°, van het voorontwerp).

Op de vraag of deze tariefwijziging reeds is of nog zal worden meegedeeld aan de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er wordt nog nagegaan of een mededeling aan de Europese Commissie vereist is. Indien dat het geval is zal de mededeling gebeuren na de goedkeuring van het decreet. Aangezien de inwerkingtreding van dit artikel is voorzien op 1 juli 2025 is er nog voldoende tijd voor de Europese Commissie.”

Aan de gemachtigde werd bijkomend gevraagd of toch niet reeds werd onderzocht of de ontworpen bepaling aanleiding geeft tot een kennisgeving bij de Europese Commissie. Hierop antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Artikel 2, eerste lid, 41) van de Tolrichtlijn bepaalt het volgende: ‘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).

Naar verwachting zullen de inkomsten door de tariefwijziging niet met meer dan 10% stijgen ten opzichte van het vorige boekjaar. **Uit simulaties volgt een verwachte stijging van slechts 2,3% in 2025.** De stijging van de inkomsten moet daarbij worden afgezet ten opzichte van het voorgaande boekjaar, zijnde 2024. **Dus ook de uitbreiding van het betold wegennetwerk (lees de vermindering van het toepassingsgebied van het nultarief) met ingang vanaf 1 januari 2024 heeft geen invloed bij deze berekening.**

De wijziging beperkt zich hiertoe en impliceert geen andere ingrijpende wijzigingen aan de kilometerheffing. Het toepassingsgebied van de kilometerheffing zoals ze vandaag reeds bestaat, wordt niet uitgebreid. Er zijn dan ook geen andere gronden in de richtlijn waardoor de kennisgeving bij de Europese Commissie zou vereist zijn (zie artikel 7 nonies van de Tolrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 200/362).”

Op de vraag of ook meer algemeen werd onderzocht of de ontworpen regeling nog spoort met 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’, waarvoor de omzettingstermijn is verstreken op 25 maart 2024, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het artikel waarnaar u zelf verwijst in uw vorige vraag (artikel 2, eerste lid, 41)) is al een bepaling die voortvloeit uit de nieuwe Richtlijn 200/362. Deze definitie van een ‘ingrijpend gewijzigde tol- of heffingsregeling’ werd immers ingevoegd door artikel 1, 2) van de 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. Zoals hierboven reeds aangehaald, betreft dit naar onze inschatting geen ingrijpend gewijzigde tol- of heffingsregeling.

Voor het overige is deze aanpassing eveneens **niet in strijd met de bepalingen van deze richtlijn, voornamelijk door het feit dat het dus niet gaat om een ingrijpende wijziging**. Zo stelt de overweging 40: *‘Rekening houdend met het feit dat bestaande concessieovereenkomsten andere regelingen kunnen bevatten dan die waarin deze richtlijn voorziet, en om hun financiële levensvatbaarheid te waarborgen, is het zinvol te eisen dat bestaande concessieovereenkomsten pas aan de verplichting de infrastructuurheffing te differentiëren moeten voldoen nadat zij ingrijpend zijn gewijzigd.’*

(zie ook artikel 7 van de Tolrichtlijn, zoals gewijzigd door de richtlijn 200/362: *‘In het geval van weginfrastructuur die onder concessieovereenkomsten valt en indien de overeenkomst werd ondertekend vóór 24 maart 2022 of indien in het kader van een procedure voor overheidsopdrachten, de inschrijvingen of antwoorden op uitnodigingen om te onderhandelen op grond van een procedure van gunning door onderhandelingen zijn ontvangen vóór 24 maart 2022, kunnen de lidstaten ervoor kiezen artikel 7 quater bis, lid 3, artikel 7 octies, leden 1 en 2, artikel 7 octies bis en artikel 7 octies ter niet toe te passen op tolgelden en gebruiksrechten op die weginfrastructuur totdat de overeenkomst wordt verlengd of de tol- of heffingsregeling ingrijpend wordt gewijzigd.’*)

Verder, als bijlage zoals beloofd de beslissing van de EU commissie, waaruit blijkt dat er voor Vlaanderen een uitstel is toegezegd tot afloop van het contract met Satellic.”

Onder dat voorbehoud lijkt te kunnen worden ingestemd met de visie van de gemachtigde.

Het strekt alleszins tot aanbeveling om in de memorie van toelichting te verantwoorden waarom de ontworpen wijziging al dan niet ter kennis wordt gebracht van de Europese Commissie.

2. Artikel 8 van het samenwerkingsakkoord van 31 januari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke 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’ luidt als volgt:

“Wijzigingen aan het tarief door een gewest moeten ten minste vier maanden vóór de inwerkingtreding van de wijziging worden genotificeerd aan de overige gewesten. Alleen tijdens het eerste jaar dat de kilometerheffing operationeel is, dient de termijn slechts 1 maand te bedragen.”

Deze notificatieverplichting moet nog worden vervuld

Het strekt tot aanbeveling dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat de ontworpen wijziging zal worden medegedeeld aan de andere gewesten.

Afdeling 8 – Beperkte indexatie werkingsmiddelen

Artikel 52 van het voorontwerp strekt ertoe om zowel voor de werkingsmiddelen binnen de begroting (paragraaf 1) als de werkingsmiddelen binnen de begroting onderwijs (paragraaf 2) die geen loongebonden uitgaven uitmaken en waarvan de evolutie gekoppeld is aan de schommelingen van een prijsindexcijfer, de indexaanpassing in de begrotingsjaren 2025, 2028 en 2029 voor 50 procent te verrekenen en geen indexaanpassing te laten plaatsvinden in de begrotingsjaren 2026 en 2027. Er wordt telkens voorzien in uitzonderingen.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarin de term *werkingsmiddelen* verschilt van de terminologie gehanteerd in de artikelen 39 en 40 van het programmadecreet van 20 december 2019 ‘bij de begroting 2020’ over de bevriezing van de index voor het gedeelte van de niet-looncomponent van *subsidies* voor de begrotingsjaren 2020 tot 2024, en of er ook een betekenisverschil is. De gemachtigde gaf hierop het volgende antwoord:

“De formulering van dit artikel (werkingsmiddelen) verschilt van de terminologie van de artikelen 39 en 40 van het programmadecreet van 20 december 2019 bij de begroting 2020. De terminologie is aangepast van ‘subsidies’ naar ‘werkingsmiddelen’ om beter aan te sluiten bij de huidige praktijk. Hoewel de termen verschillen, weerspiegelt de aanpassing de feitelijke toepassing zoals die nu wordt gehanteerd.”

Op de vraag welke uitzonderingen identiek zijn aan deze in artikel 39 respectievelijk artikel 40 van het programmadecreet van 20 december 2019, welke uitzonderingen nieuw of weggevallen zijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het toepassingsgebied is inhoudelijk ongewijzigd ten opzichte van het Programmadecreet van 20 december 2019, evenals de uitzonderingen. Diverse artikelen uit het Programmadecreet van 2019 zijn opgeheven of bleken intussen verouderd, waardoor de verwijzingen moesten worden aangepast aan de vervangende artikelen. Daarnaast is de formulering op bepaalde punten herzien om aan de richtlijnen van de Omzendbrief Wetgevingstechniek te voldoen.”

In zoverre met de term *werkingsmiddelen* wel degelijk *subsidies* worden bedoeld, verwijst de Raad van State naar hetgeen hij reeds eerder heeft opgemerkt over de mogelijke gevolgen op lange termijn van een aanhoudende niet-indexering, *in casu* gecombineerd met een gedeeltelijke met de helft verlaagde niet-indexering, in het licht van het beschermingsniveau geboden door artikel 23 van de Grondwet.¹⁴

HOOFDSTUK 6 – WERK, ECONOMIE, WETENSCHAP, INNOVATIE EN LANDBOUW

Afdeling 1 – Ontbinding en vereffening van de Vlaamse Participatiemaatschappij

Artikel 53

In artikel 53, eerste lid, van het voorontwerp, wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd om “bij besluit van de algemene vergadering” over te gaan tot de ontbinding en de

¹⁴ Adv.RvS 66.660/1/3 van 25 oktober 2019, l.c., 115-116.

vereffening van de Vlaamse Participatiemaatschappij volgens de bepalingen van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen van 23 maart 2019.

Aan deze bepaling lijkt de bedoeling ten grondslag te liggen om tot een ontbinding van de Vlaamse Participatiemaatschappij te komen door middel van een besluit van haar algemene vergadering in de zin van artikel 2:70, eerste lid, 1°, van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen. De “machtiging” van de Vlaamse Regering zou dan veeleer betrekking hebben op het stimuleren van het initiatief om de desbetreffende ontbindingsprocedure, zoals die wordt beschreven in artikel 2:71 van het voornoemde wetboek,¹⁵ te laten opstarten. Aldus begrepen, is de in artikel 53, eerste lid, van het voorontwerp, vermelde “machtiging” ten aanzien van de Vlaamse Regering tegelijk onduidelijk en overbodig. Het eerste lid van artikel 53 zou dan ook beter worden weggelaten en er zou kunnen mee worden volstaan om de beoogde draagwijdte ervan in de memorie van toelichting bij het voorontwerp nader uiteen te zetten. Op die wijze zou dan tevens worden vermeden dat de indruk wordt gewekt dat de Vlaamse Regering zou kunnen handelen bij wege van een “besluit van de algemene vergadering” van de Vlaamse Participatiemaatschappij, wat uiteraard niet het geval is.

Mocht de voorafgaande lezing van artikel 53, eerste lid, van het voorontwerp, niet overeenstemmen met de bedoeling van de stellers ervan en mocht het betrokken lid in de tekst van het voorontwerp worden behouden, zal in ieder geval de redactie ervan moeten worden verduidelijkt en aangepast.

Indien evenwel, rekening houdend met hetgeen werd opgemerkt, het eerste lid van artikel 53 van het voorontwerp, wordt weggelaten, volstaat het om in het tweede lid van artikel 53 van het voorontwerp – dat dan het enige lid zou worden – te schrijven:

“Bij de ontbinding en vereffening van de Vlaamse Participatiemaatschappij wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd de activa en passiva van de betrokken maatschappij over te nemen, met inbegrip van de door deze laatste aangehouden participaties”.

Artikel 60

De wijzigingen die worden beoogd in artikel 60, 2° en 3°, van het voorontwerp, hebben geen betrekking op artikel 16, 4°, van de Vlaamse Vastgoedcodex, zoals vermeld in de inleidende zin van artikel 60, doch wel op artikel 16, 5°, van de betrokken codex. De redactie van artikel 60 van het voorontwerp dient, rekening houdend hiermee, te worden aangepast.

¹⁵ Behoudens andersluidende decretale bepalingen moet ervan worden uitgegaan dat de Vlaamse Participatiemaatschappij, die een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap is als bedoeld in artikel III.14 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wordt beheerst door het private vennootschapsrecht.

Artikel 62

Aan het einde van artikel 62, eerste lid, van het voorontwerp, moeten de woorden “de bepalingen van dit decreet” worden vervangen door de woorden “de bepalingen van deze afdeling”.

Afdeling 2 – Wijziging samenstelling van de Raad van bestuur van de VDAB

Artikel 63

Artikel 63 van het voorontwerp bepaalt dat *artikel 7, § 1*, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”’ wordt vervangen door de regeling in het voorontwerp. Gewezen op het feit dat dit erin zou resulteren dat artikel 7 dan tweemaal een onderscheiden § 2 zou bevatten, bevestigde de gemachtigde dat het “volledige artikel 7 wordt vervangen (niet enkel § 1)”. Omwille van de rechtszekerheid dient de tekst van de ontworpen bepaling te worden aangepast.

Afdeling 3 – Wijziging van de overgangsregeling voor de doelgroepvermindering voor oudere zittende werknemers

Artikel 64

Artikel 64 van het voorontwerp verwijst naar de doelgroepvermindering, vermeld in artikel 339 van de programmawet van 24 december 2002 (I), zoals van kracht op 30 juni 2024. Deze regeling werd echter bij artikel 74 van het programmadecreet van 22 december 2023 ‘bij de begroting 2024’ opgeheven. Er werd in artikel 76 van dit laatstgenoemde programmadecreet voorzien in een overgangsregeling voor deze doelgroepvermindering die als volgt luidt:

“Voor oudere niet-werkende werkzoekende werknemers die uiterlijk op 30 juni 2024 in dienst zijn getreden, behouden werkgevers de mogelijkheid een doelgroepvermindering voor oudere niet-werkende werkzoekende werknemers toe te passen, vermeld in artikel 339 van de programmawet van 24 december 2002 (I), zoals van kracht op 30 juni 2024.

Voor oudere werknemers die op 30 juni 2024 minimaal 62 jaar zijn, wordt aan de werkgever de toepassing van de doelgroepvermindering voor oudere werknemers, vermeld in artikel 339 van de programmawet van 24 december 2002 (I), zoals van kracht op 30 juni 2024, toegekend uiterlijk tot en met 30 juni 2028”.

Het verdient aanbeveling om vanwege de coherentie van de regelgeving de thans ontworpen autonome overgangsbepaling, die er in ieder geval nog in zou moeten voorzien dat de overgangsbepaling in artikel 76 van het programmadecreet van 22 december 2023 wordt opgeheven, te vervangen door een bepaling die het programmadecreet van 22 december 2023 wijzigt.

De gemachtigde stelde voor artikel 64 van het voorontwerp als volgt te herschrijven:

“In artikel 76, tweede lid, van het programmadecreet van 22 december 2023 bij de begroting 2024 wordt de zinsnede ‘oudere werknemers die op 30 juni 2024 minimaal 62 jaar zijn’ vervangen door de zinsnede ‘oudere zittende werknemers die op 30 juni 2024 minimaal 62 jaar zijn’ en wordt de zinsnede ‘30 juni 2028’ vervangen door de zinsnede ‘30 juni 2025’.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Afdeling 4 – Opheffing van de sectorale doelgroepvermindering voor huispersoneel

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – Stopzetting maatregel Derde Arbeidscircuit (DAC)

Artikel 66

Gevraagd wat precies wordt begrepen onder de “*opheffings- en vergoedingsregeling*”, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Bij DAC is de Vlaamse overheid verantwoordelijk voor het loon en de sociale bijdragen. Dit houdt een andere verantwoordelijkheid in dan het voorzien in een subsidie. Met de DAC-projecten zal bekeken worden welke stappen gezet moeten worden om te komen tot een stopzetting van de maatregel binnen een redelijke termijn, rekening houdende met die plichten van de Vlaamse overheid. De DAC-projecten kunnen ervoor opteren om de personen in dienst te houden of het arbeidscontract op te zeggen. In beide gevallen zal via een BVR een regeling worden getroffen.

Dit houdt inderdaad ook de opheffing in van hoofdstuk III van het KB nr. 25 en de hierboven vermelde overgangsbepalingen.”

Het is aangewezen deze verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

Afdeling 6 – Stopzetting van de maatregel gesubsidieerde contractuelen (gesco) op 1/7/2025

Artikelen 68 en 69

In het opschrift bij deze afdeling is sprake van de stopzetting van de betreffende maatregel op 1 juli 2025. Daarentegen wordt de gescoregeling, zoals die is vermeld in de artikelen 68 en 69 van het voorontwerp, opgeheven met ingang van 1 januari 2025 (artikel 84 van het voorontwerp), terwijl in artikel 67 ervan, erin wordt voorzien dat de werkgever werknemers die overeenkomstig deze regeling zijn tewerkgesteld, kan vervangen tot 31 januari 2025.

Hierover om toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

“Met RSZ is als federale operator van verminderingen van werkgeversbijdragen een protocol afgesloten. Hierin is een termijn van zes maanden afgesproken. Het is de bedoeling dat we zes maanden voorafgaand aan de in productiestelling van de DmfA voor een bepaald kwartaal, volledige zekerheid hebben over een nieuwe maatregel. Deze termijn wordt ook gezien als een redelijke termijn waarbij werkgevers en sociale secretariaten op de hoogte zijn van de wijziging aan de maatregel en zij de nodige aanpassingen (vb aan software) kunnen doorvoeren.

Met het stopzetten van de vervanging vanaf 1 februari 2025 willen we voorkomen dat werkgevers nog nieuwe personen in dienst nemen en hierbij beroep doen op de gesco-regelgeving. Met het licht op de stopzetting op 1 juli 2025 voorzien we op deze manier al een beperking van het gebruik van de maatregel.

We stellen voor om in artikel 68 en 69 expliciet op te nemen dat de regelgeving wordt opgeheven op 1 juli 2025.”

Met de voorgestelde inwerkingtreding van de artikelen 68 en 69 van het voorontwerp kan worden ingestemd. Artikel 84 van het voorontwerp dient in die zin te worden aangevuld.

Artikel 70

Artikel 70 beoogt de opheffing van artikel 353bis/10 van de programmawet van 24 december 2002 (I). Deze bepaling werd reeds opgeheven bij artikel 11 van het decreet van 4 maart 2016 ‘houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid’, met ingang van 1 juli 2016. Bijgevolg dient artikel 70 te worden weggelaten uit het voorontwerp.

Afdeling 7 – Hervorming Vlaams OpleidingsVerlof en verankering Gemeenschappelijk Initiatiefrecht

Artikel 71

In artikel 71 van het voorontwerp dient met het oog op de rechtszekerheid verduidelijkt te worden dat de toevoegingen die het voorontwerp beoogt onder 3°, plaatsvinden “in paragraaf 2” van de te wijzigen bepaling.

Artikel 73

De gemachtigde bevestigde dat artikel 73 van het voorontwerp verkeerdelijk melding maakt van artikel 75 van het voorontwerp, terwijl het de bedoeling is om een overgangsregeling in te voeren voor de in artikel 71 voorziene wijzigingen, voor wat de opleidingen betreft die op 1 september 2025 al aangevat maar nog niet afgerond zijn.

Daartoe moet echter worden verwezen naar de bepaling die de regeling in kwestie bevat, en niet naar het artikel van het voorontwerp waarbij dit artikel wordt gewijzigd. Wijzigingsbepalingen hebben immers enkel tot doel om de wijziging door te voeren en zijn daarna meteen uitgewerkt. Bijgevolg moet artikel 73 als volgt luiden:

“Artikel 109 van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, zoals gewijzigd bij artikel 71 van dit decreet, is niet van toepassing op de al aangevatte opleidingen die op 1 september 2025 niet zijn afgerond.”

HOOFDSTUK 7 – WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

Afdeling 1 – Aanpassing van het Groeipakketdecreet van 2018 in het kader van het regeerakkoord

Behalve dat bij voorkeur wordt voorzien hetzij in een aparte bepaling die artikel 54 van het Groeipakketdecreet van 2018 opheft, hetzij in een overgangsbepaling voor kleutertoeslag voor vierjarigen voor het jaar 2025 (zie verder bij hoofdstuk 8), zijn bij deze afdeling geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 8 – INWERKINGTREDING

Artikel 84

1. Luidens artikel 84, 3°, heeft artikel 26, 2°, van het aan te nemen decreet uitwerking met ingang van 1 januari 2024. Bevraagd over die terugwerkende kracht, verduidelijkte de gemachtigde dat het om een vergissing gaat en dat artikel 21, 2°, wordt bedoeld.

2.1. Artikel 21, 2°, van het ontwerp voegt een lid toe aan artikel 4.2.2.1.2 van het decreet van 18 juli 2003, dat betrekking heeft op de heffing waterverontreiniging. In het nieuwe lid wordt bepaald dat vanaf heffingsjaar 2024 de heffingsplichtigen, bedoeld in het eerste lid, bij wijze van overgangsmaatregel worden vrijgesteld van heffing voor het door Brabant Water N.V. gefactureerd waterverbruik dat vóór 1 januari 2024 verbruikt werd.

De niet-retroactiviteit van decreten 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.¹⁶

¹⁶ 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.

2.2. In de memorie van toelichting wordt de bepaling als volgt verantwoord:

“Tot en met 31 december 2023 werd door Brabant Water N.V., een Nederlandse drinkwatermaatschappij die leidingwater levert aan abonnees in Baarle-Hertog, geen bovengemeentelijke bijdrage aangerekend voor de zuivering, dit in tegenstelling tot de andere drinkwatermaatschappijen die leidingwater leverden op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Omdat de heffing op de waterverontreiniging niet mag gevestigd worden als door de drinkwatermaatschappij op dit verbruik een bovengemeentelijke bijdrage werd aangerekend, diende de Vlaamse Milieumaatschappij voor het kleine aantal abonnees van Brabant Water N.V. in Baarle-Hertog, telkens nog een heffing te vestigen.

De plannen van Brabant Water N.V. om toch de bovengemeentelijke bijdrage aan te rekenen op de waterfactuur, kwamen eind 2023 in een stroomversnelling. Op het ogenblik dat de wijzigingsvoorstellen voor het Programmadecreet bij de begeleiding van de begroting 2024 dienden te worden ingediend, was er nog veel onduidelijkheid en onzekerheid over de aanrekening vanaf 1 januari 2024, waardoor nog geen concrete stappen konden worden ondernomen op het vlak van de heffing op de waterverontreiniging.

Een uitwerking vanaf 1 januari 2024 is noodzakelijk om de gelijkheid tussen abonnees van de verschillende drinkwatermaatschappijen te verzekeren. Enkel zo kan de overgangsmaatregel die destijds werd ingevoerd (zie de artikelsgewijze bespreking bij artikel 24 [lees: 21]) ook dezelfde uitwerking krijgen voor de abonnees van Brabant Water N.V. die in Baarle-Hertog gevestigd zijn.”

In het licht van die uitleg kan de uitwerking vanaf 1 januari 2024 van artikel 21, 2°, van het aan te nemen decreet worden aanvaard.

3. Gelet op hetgeen is uiteengezet over de onontvankelijkheid van de adviesaanvraag met betrekking tot artikel 31 van het voorontwerp, moet artikel 84, 4°, van het voorontwerp, dat de inwerkingtreding regelt van de eerstgenoemde bepaling, worden weggelaten.

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet bij artikel 39 van het voorontwerp, dient artikel 84 te worden aangevuld met een punt 5° dat luidt: “artikel 39, dat in werking treedt op 1 januari 2025 en van toepassing is op de akten van eigendom die ten bate van de erflater of op zijn verzoek zijn verleden vanaf 1 januari 2025;”.

5. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moet artikel 84, 7°, van het voorontwerp, aanvangen met de woorden “artikel 54 tot en met 61,” (niet: “artikel 55 tot en met 62,”).

6. Overeenkomstig de opmerkingen omtrent de artikelen 68 en 69 van het voorontwerp dient artikel 84 van het voorontwerp ook de inwerkingtreding van de genoemde bepalingen te regelen.

7.1. Artikel 84, 10°, van het voorontwerp regelt de inwerkingtreding van de artikelen 74, 76 en 82 van het voorontwerp, die allemaal betrekking hebben op de afschaffing van de kleutertoeslag. De genoemde bepalingen treden in werking “op 1 januari 2026 voor kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2025.”

7.2. Hoewel ook artikel 83 van het voorontwerp betrekking heeft op de afschaffing van de kleutertoeslag, is voor die bepaling niet in een specifieke inwerkingtredingsbepaling voorzien. Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde dat artikel 83 op dezelfde wijze in werking hoort te treden als de overige bepalingen die zijn genoemd in artikel 84, 10°. Onder voorbehoud van wat volgt, dient artikel 84, 10°, derhalve in die zin te worden aangepast.

7.3. De genoemde bepalingen treden in werking “op 1 januari 2026 voor de kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2025.” Die formulering wekt de indruk dat de kleutertoeslag pas wordt opgeheven voor kinderen die drie jaar worden vanaf 1 januari 2026, met andere woorden dat de kinderen die drie jaar worden in de loop van 2025 voor dat jaar nog recht hebben op een kleutertoeslag.

In de memorie van toelichting wordt over de temporele werking van de betrokken bepalingen evenwel het volgende opgemerkt:

“In 2025 ontvangen de kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2024 nog éénmaal de kleutertoeslag voor 4-jarigen. Op die manier wordt gegarandeerd dat de huidige rechthebbenden niet door gewijzigd beleid worden geraakt.”

Aangaande de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen preciseerde de gemachtigde bovendien het volgende:

“De inwerkingtreding van de afschaffing van de kleutertoeslag staat op 1 januari 2025. Kinderen die 3 jaar zijn op 31 december 2024 (niet 2025) worden inderdaad gevat door een overgangsbepaling, waarbij wordt voorzien in een specifieke inwerkingtreding op 1 januari 2026. Aangezien zij de kleutertoeslag voor 3-jarigen (2 jaar op 31.12.2023) al ontvingen, kunnen ze ook nog de kleutertoeslag voor 4-jarigen ontvangen, als ze voldoen aan de andere voorwaarden uiteraard.

Ingevolge het advies van Raad van State zal artikel 84, 10° worden aangepast. Artikel 74, 76, 82 en 83 (zie reactie op vraag 6) zullen in werking treden op 1 januari 2026 voor de kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2024 (en niet 31 december 2025 zoals momenteel vermeld).”

Uit de aangehaalde toelichtingen blijkt dat het de bedoeling is dat de kleutertoeslag wordt afgeschaft vanaf 1 januari 2025 voor driejarigen en vanaf 1 januari 2026 voor vierjarigen. In elk geval dient de opheffingsbepaling daar een correcte vertaling van te zijn.

De Raad van State stelt vast dat door in artikel 84, 10°, van het voorontwerp te bepalen dat de artikelen 74, 76 en 82 (en 83) van het voorontwerp in werking treden “op 1 januari 2026 voor de kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2025”, de stellers van het voorontwerp hebben gekozen voor een gedeeltelijke inwerkingtreding van de betrokken bepalingen (en in dit geval ook – onrechtstreeks – voor een gedeeltelijke opheffing van de bepalingen bedoeld in artikel 82). Een dergelijke gedeeltelijke inwerkingtreding moet worden vermeden omdat erdoor de rechtsonzekerheid in de hand wordt gewerkt. Er dreigt immers onduidelijkheid te ontstaan over de categorie van personen waarvoor de wijzigingen of opheffing pas op 1 januari 2026 in werking zullen treden. Het wordt bovendien in eerste instantie aan de rechtszoekende overgelaten om te beoordelen of de betrokken tekst nog verbindende kracht heeft in een concreet geval. Daarnaast wordt een correcte weergave van de geconsolideerde tekst van de gewijzigde norm bemoeilijkt. De correcte handelwijze zou zijn om in het Groeipakketdecreet van 2018 (het toepassingsgebied van) de relevante bepalingen te wijzigen, en deze wijzigingen op een ondubbelzinnige datum in werking te laten treden. De bedoeling van de stellers van het voorontwerp kan op een dergelijke manier worden gerealiseerd. Aangezien het bedrag van de kleutertoeslag voor driejarigen wordt geregeld in artikel 54 van het Groeipakketdecreet van 2018 en het bedrag van de kleutertoeslag voor vierjarigen wordt geregeld in artikel 55 van datzelfde decreet, volstaat het om de opheffing van artikel 54 van het Groeipakketdecreet in een apart artikel te regelen, waardoor die bepaling krachtens de inleidende zin van artikel 84 van het voorontwerp in werking zal treden op 1 januari 2025. Als gevolg hiervan zal geen kleutertoeslag meer kunnen worden uitbetaald aan kinderen die in de loop van 2025 drie jaar worden.¹⁷ Artikel 82 van het voorontwerp, dat de opheffing regelt van boek 2, deel 3, titel 2, en dat bestaat uit de artikelen 53 tot 56¹⁸, alsook de artikelen 74, 76 en 83 van het voorontwerp, die pas in werking mogen treden op het ogenblik dat de kleutertoeslag volledig wordt afgeschaft, kunnen dan zonder meer in werking treden “met ingang van 1 januari 2026”. De woorden “voor de kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2025” in artikel 84, 10°, worden dan overbodig en kunnen worden geschrapt.

Een andere oplossing kan er in bestaan om de betrokken bepalingen in werking te doen treden op 1 januari 2025, maar om middels een overgangsbepaling¹⁹, die het best wordt opgenomen in hoofdstuk 7, afdeling 1 van het voorontwerp, te bepalen dat in het kalenderjaar 2025 nog een kleutertoeslag wordt uitbetaald aan kinderen die drie jaar zijn op 31 december 2024 onder dezelfde voorwaarden die golden vóór 1 januari 2025.

¹⁷ Met dien verstande dat ook nog de nodige wijzigingen zullen moeten worden aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 ‘houdende de kinderopvangtoeslag en kleutertoeslag’.

¹⁸ Dat zal ook het geval zijn op het ogenblik dat de bepaling in werking treedt, ook al zal artikel 54 op dat moment al zijn opgeheven.

¹⁹ Uit de precisering van de gemachtigde zou immers kunnen worden afgeleid dat de stellers van het voorontwerp veeleer een overgangsregeling in gedachten hebben. Omwille van de rechtszekerheid dient een overgangsregeling in een aparte bepaling te worden opgenomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC