



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.299/1-3-16
van 13 oktober 2025

over

een voorontwerp van ‘programmadecreet bij de begroting 2026’

Op 6 oktober 2025 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 bij de begroting 2026’.

De hoofdstukken 1, 3 (afdeling 7 t.e.m. 10), 4 (afdeling 4), 6 (afdeling 3 t.e.m. 7, 9, 10 en 12), 7, 8 (afdeling 7) en 10 zijn door de eerste kamer onderzocht op 10 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Wim GEURTS en Eline YOSHIMI, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Githa SCHEPPERS, Barbara SPEYBROUCK, eerste Auditeurs, Lennart NIJS, auditeur, Benjamin MEEUSEN, Peter SCHOLLEN en Sander MEERT, adjunct-auditeurs.

De hoofdstukken 1, 2, 3 (afdelingen 1 tot 6), 4 (afdelingen 1 tot 3, 5, 6 en 8), 5, 6 (afdelingen 1, 2, 8 en 11), 8 (afdeling 1), 9 (afdeling 2) en 10 zijn door de derde kamer onderzocht op 9 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS en Yves DEPOORTER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS en Githa SCHEPPERS, eerste auditeurs, Katrien Didden, auditeur, en Ronald VAN CROMBRUGGE, Peter SCHOLLEN, ALLAN MAGEROTTE en Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeurs.

De hoofdstukken 1, 4 (afdeling 7), 8 (afdelingen 2 tot 6), 9 (afdeling 1) en 10 zijn door de zestiende kamer onderzocht op 9 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES en Ilse ANNÉ, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur, Ronald VAN CROMBRUGGE, Benjamin MEEUSEN en Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 oktober 2025.

*

1. 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).

2. De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“Het verzoek om spoedbehandeling is 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.

3. Gelet op de 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.

Dat is niet het geval voor de artikelen 40 tot 44 van het voorontwerp, die verscheidene wijzigingen aanbrengen in de kilometerheffing aan de hand van de CO₂-emissieklasse. Die wijzigingen treden overeenkomstig artikel 163, eerste lid, 2°, van het voorontwerp pas in werking op 1 juli 2026, zodat nog voldoende tijd is voor een adviesaanvraag op dertig kalenderdagen. De omstandigheid dat, zoals in de bijkomende motivering wordt betoogd, “de bepalingen samenhangen met de begroting voor het jaar 2026, alsook bij de actualisatie van het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030”, doet geen afbreuk aan die vaststelling, evenmin als de argumentatie dat “dergelijke aanpassing tijdig (minstens 4 maanden vóór inwerkingtreding) dient kenbaar te worden gemaakt aan de andere regio’s, Viapass en aan de dienstverleners van de kilometerheffing”, aangezien er ook in geval van een adviesaanvraag op dertig dagen voldoende tijd overblijft om de ontworpen regeling kenbaar te maken. In die omstandigheden kan de spoedeisendheid voor de artikelen 40 tot 44 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.

Dat is evenmin het geval voor artikel 86 van het voorontwerp, dat een Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opricht. Hoewel deze bepaling krachtens artikel 163, eerste lid, van het voorontwerp in werking treedt op 1 januari 2026, blijkt uit de bijkomende motivering dat de ontworpen regeling kadert binnen een samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil’ dat bepaalt dat de producenten van bepaalde zwerfgevoelige producten tegen 15 april 2026 voor de eerste keer een bijdrage moeten betalen in het meten, vermijden en beheren van zwerfvuil (artikelen 18, 22, 27 en 36) en dat de Interregionale Commissie voor de UPV uiterlijk op 1 april 2026 het concreet te betalen bedrag communiceert (artikelen 8, 9, 18, 22, 27, 36). Vermits deze bijdragen waarvan in de bijkomende motivering van de spoedeisendheid gewag wordt gemaakt, slechts zullen kunnen worden betaald nadat de parlementen van de betrokken overheden ermee hebben ingestemd², kan niet worden aangenomen dat de adviesaanvraag wat artikel 86 van het voorontwerp betreft zo spoedeisend is dat een adviesaanvraag op dertig dagen niet volstaat.

De spoedeisendheid kan ook niet worden aanvaard voor artikel 91 van het voorontwerp. Artikel 108 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (KVH) bevat een overgangsregeling voor kruisverwijzingen naar het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019, die geldt gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van het KVH op 8 september 2023. Bijgevolg wordt niet aangetoond dat de door artikel 91 van het voorontwerp beoogde aanpassing van de kruisverwijzing niet tijdig kan worden gerealiseerd via een ontwerp van decreet dat op een termijn van dertig dagen voor advies wordt voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

Dat is evenmin het geval voor de artikelen 118 en 119 van het voorontwerp, die de regeling opheffen voor de personeelsleden tewerkgesteld in respectievelijk de kinderdagverblijven van het gemeenschapsonderwijs en in de voor- en nabewaking in de Nederlandstalige basisscholen van het gemeenschapsonderwijs, telkens gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, momenteel opgenomen in de artikelen IV.19 tot IV.32 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs. Deze opheffingsbepalingen treden overeenkomstig artikel 163, tweede lid, 4°, van het voorontwerp pas in werking op 1 september 2025, zodat nog voldoende tijd is voor een adviesaanvraag op dertig kalenderdagen. De omstandigheid dat beide maatregelen een besparing beogen en zodoende weliswaar een band met de begroting vertonen, doet daarvan niets af, aangezien de betrokken Scholengroep ook in geval van een adviesaanvraag op dertig dagen “voldoende tijd heeft om zich voor te bereiden” op deze maatregelen.

Ook de spoedeisendheid voor de artikelen 120 tot 127 van het voorontwerp kan niet worden aanvaard. Deze bepalingen brengen wijzigingen aan in het decreet van 8 juni 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’. De ontworpen wijzigingen komen neer op een verstrenging van de voorwaarden om recht te hebben op studietoelagen in het hoger onderwijs. Hoewel deze bepalingen krachtens artikel 163, eerste lid, van het voorontwerp in werking treden op 1 januari 2026, is het volgens de gemachtigde de bedoeling dat de strengere

² De adviesaanvraag over instemming van de parlementen van betrokken overheden met het samenwerkingsakkoord is ingeschreven in de afdeling Wetgeving onder het rolnummer 78.112/VR.

toepassingsvoorwaarden pas voor het eerst toepassing vinden op de studietoelagen voor het academiejaar 2026-27, dus op de aanvragen ingediend vanaf 2 juni 2026³ en op de studietoelagen die ten vroegste worden uitbetaald vanaf 31 augustus 2026.⁴ In dat verband verklaarde de gemachtigde immers het volgende:

“De maatregelen hebben nog geen effect op het academiejaar 2025-2026. Ze zullen ingaan vanaf academiejaar 2026-2027. Deze inwerkingtredingsbepaling werd nog niet correct opgenomen in het ontwerpdecreet en zal nog worden toegevoegd. Er zal geen effect zijn op de toekenning van studietoelagen voor 2025-2026 (en de academiejaren daarvoor).”

Ook al beogen de betrokken bepalingen een besparing te realiseren in de loop van het begrotingsjaar 2026 en vertonen zij in die zin een band met de begroting, de besparing kan hoe dan ook pas ten vroegste worden gerealiseerd vanaf 31 augustus 2026 en de aanvragen voor de studietoelagen voor het academiejaar 2026-27 kunnen ten vroegste worden ingediend vanaf 2 juni 2026. In geval van een adviesaanvraag op dertig dagen blijft er voldoende tijd over, zowel voor de betrokken diensten als voor de betrokken studenten om zich op de nieuwe regeling voor te bereiden.

Wat de voormelde artikelen 40 tot 44, 86, 91, 118 tot 119 en 120 tot 127 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 rechtsgrond⁵, 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 3 oktober 2025 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid te gelasten over het voorliggende voorontwerp het spoedadvies in te winnen van een reeks instanties en adviesraden.⁶

³ Artikel 53 van het decreet van 8 juni 2007.

⁴ Zijnde de laatste maandag van augustus (artikel 55 van het decreet van 8 juni 2007).

⁵ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

⁶ Het gaat met name om de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij (SALV), de Mobiliteitsraad (MORA), de

Die adviezen worden gelijktijdig met de voorliggende adviesaanvraag ingewonnen, en zijn bijgevolg nog niet 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. 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 (hierna: 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. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 4 tot 15 van het voorontwerp.

Bij de artikelsgewijze bespreking wordt zo nodig nader ingegaan op dit aspect.

4. Het voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen, namelijk de artikelen 11, 2°, 12, 2° en 21 tot 32.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens of van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp in het Vlaams Parlement wordt ingediend.

5. Luidens artikel 7, eerste lid, van het decreet van 23 november 2023 ‘over het jeugd- en kinderrechtenbeleid en de ondersteuning van het jeugdwerk’ wordt bij elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement, een kind- en jongereneffectrapport, afgekort JoKER, gevoegd, als de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan vijftien jaar rechtstreeks raakt.

Uit het dossier blijkt dat niet voor alle bepalingen die rechtstreeks raken aan het belang van jongeren onder de leeftijd van vijftientig jaar een JoKER werd opgesteld.

Uit de aan de Raad van State bezorgde documenten en toelichting blijkt niet dat er een JoKER is opgesteld voor artikel 102 van het voorontwerp. Die bepaling wijzigt de regeling inzake de inschrijvingsgelden in het volwassenenonderwijs op inhoudelijke wijze en raakt rechtstreeks het belang van personen jonger dan vijftientig jaar, aangezien ook zij zich kunnen inschrijven in het volwassenenonderwijs.

Evenmin werd een JoKER opgesteld met betrekking tot de artikelen 155 tot 158 en 160 tot 161 van het voorontwerp betreffende de beperking van de universele participatietoelage in het kader van het Groeipakket.

Ook voor deze bepalingen dient alsnog een JoKER te worden opgesteld dat vervolgens een onderdeel moet vormen van de memorie van toelichting.

6. Daarnaast blijkt uit het wetgevingsdossier dat weliswaar voor verschillende bepalingen, in het bijzonder verschillende bepalingen van hoofdstuk 7 van het voorontwerp, een JoKER is opgesteld, maar de JoKER vormt geen onderdeel van de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet, zoals artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2024 bepaalt. De memorie van toelichting dient derhalve op dit punt te worden vervolledigd.

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

8. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁷ 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

Opschrift

Het aan de Raad van State om advies voorgelegde voorontwerp draagt het opschrift “Voorontwerp van Decreet Programmadecreet bij de begroting 2026”. Men schrijve “Voorontwerp van programmadecreet bij de begroting 2026”.

⁷ 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.

HOOFDSTUK 1 – ALGEMENE BEPALINGEN

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – CULTUUR, JEUGD, SPORT EN MEDIA

Afdeling 1 – Stopzetting subsidies aan de vzw Centrum voor de Bibliografie van de Neerlandistiek

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Wijziging decreet van 15 juli 2011 houdende de erkenning van en de subsidieregeling voor het Memoriaal van de Vlaamse Ontvoogding en Vrede

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 3 – FINANCIËN EN BEGROTING

Afdeling 1 – Hervorming van de gunstregeling in de schenk- en erfbelasting voor familiale vennootschappen

Voorafgaande opmerking

Gelet op de vele vragen die afdeling 1 van hoofdstuk 3 van het voorontwerp oproept en de beperkte tijd waarover hij beschikte voor het onderzoek ervan, heeft de Raad van State zich noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van die afdeling, zelfs met betrekking tot de drie punten die worden opgesomd in artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Uit de vaststelling dat over een bepaling van deze afdeling niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

Algemene opmerkingen

1. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, hervormen de bepalingen van afdeling 1 van hoofdstuk 3 (artikelen 4 tot 15 van het voorontwerp) de gunstregeling voor familiale vennootschappen in de Vlaamse schenk- en erfbelasting, zoals thans vervat in de artikelen 2.8.6.0.3 en volgende en 2.7.4.2.2 en volgende van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (hierna: VCF). Die gunstregeling betreft een verlaagd tarief in de Vlaamse erfbelasting en een volledige vrijstelling in de Vlaamse schenkbelasting.

A. Staatssteun

2. De gunstregeling ten behoeve van familiale vennootschappen vormt ontegensprekelijk een economisch voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd, aangezien ze

leidt tot een verlaging van de Vlaamse schenk- en erfbelastingen ten gunste van die vennootschappen en een vermindering van de fiscale ontvangsten impliceert.⁸

Het thans om advies voorgelegde voorontwerp strekt tot wijziging van die steunmaatregel, zodat de ontworpen regeling in principe moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Krachtens artikel 108, lid 3, van het VWEU, dient de Europese Commissie immers van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht.

Gevraagd of de ontworpen regeling werd aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het doel van de voorliggende wijzigingen is om het oneigenlijk gebruik van een bestaande gunstmaatregel te verhinderen. Er zijn geen wezenlijke veranderingen aan de aard of de omvang van de maatregel. We zijn van oordeel dat deze maatregel niet moet worden aangemeld.”

Het antwoord van de gemachtigde overtuigt niet. De memorie van toelichting verduidelijkt uitdrukkelijk dat met de voorliggende wijziging wordt “afgestapt van het alles-of-niets verhaal” door gericht de waarde van de aandelen die residentieel vastgoed vertegenwoordigen uit te sluiten van de gunstmaatregel. Van een dergelijke wijziging kan bezwaarlijk worden aangenomen dat ze “geen wezenlijke veranderingen aan de aard of de omvang van de maatregel” inhoudt.

Behalve indien een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zal aan dat vormvereiste vooralsnog dienen te worden voldaan en kan aan die bepalingen geen uitvoering worden gegeven voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

B. Verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel

3. Thans worden onroerende goederen die *hoofdzakelijk tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd* van de gunstregeling voor familiale vennootschappen, onder bepaalde voorwaarden, uitgesloten. Bij de artikelen 4, 1°, 5, 1°, 8, 1°, 9, 1°, 11, 1°, en 12, 1°, van het voorontwerp wordt nu in de desbetreffende bepalingen van de VCF het woord “hoofdzakelijk” weggelaten. Door het woord “hoofdzakelijk” weg te laten rijst de vraag of een onroerend goed van de gunstregeling (geheel of gedeeltelijk) wordt uitgesloten zodra het reeds voor een verwaarloosbaar gedeelte tot bewoning wordt aangewend of is bestemd, of, pas wanneer het volledig tot bewoning wordt aangewend of is bestemd.

In de memorie van toelichting wordt te dien aanzien verduidelijkt dat de huidige term “hoofdzakelijk” “voor interpretatie vatbaar [is] en (...) bijgevolg tot verwarring [kan] leiden. Deze schrapping is louter een verduidelijking en brengt geen inhoudelijke wijzigingen met zich mee. Hoe de aanwending of de bestemming van een onroerend goed moet worden nagegaan wordt

⁸ Vgl. adv. RvS 59.955/4 van 26 september 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 12 december 2016 ‘houdende het tweede deel van de fiscale hervorming’, *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-429/1, 47.

nog steeds bepaald door artikel 2.8.6.0.5 VCF. Voor de erfbelasting wordt door artikel 7 een parallelle bepaling, artikel 2.7.4.2.6 VCF, ingevoegd”. Luidens die bepalingen wordt de aanwending of de bestemming van een onroerend goed nagegaan per kadastraal perceel of per gedeelte van een kadastraal perceel als dat gedeelte ofwel een afzonderlijke huisvesting is, ofwel een afdeling van de productie of van de werkzaamheden is die, of een onderdeel daarvan dat, afzonderlijk kan werken, ofwel een eenheid is die van de andere goederen of delen die het perceel vormen, kan worden afgezonderd. Aldus lijkt een afsplitsing van het gedeelte van het onroerend goed dat tot bewoning wordt aangewend of is bestemd, bij de ontworpen regeling nog steeds mogelijk.

Hierover om verduidelijking gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In geval van een gemengd gebruik kan het gunstregime worden genoten voor het gedeelte dat beroepsmatig wordt gebruikt. Of een onroerend goed al dan niet geheel of gedeeltelijk tot bewoning wordt aangewend of is bestemd, wordt per geval beoordeeld door de Vlaamse Belastingdienst. Indien slechts een gedeelte van het onroerend goed voor bewoning in aanmerking komt, moet in de akte een duidelijke vermelding gemaakt worden van de opsplitsing.”

Gelet op de uitdrukkelijke verwijzing in de memorie van toelichting naar het thans geldende artikel 2.8.6.0.5 van de VCF en het ontworpen artikel 2.7.4.2.6 van de VCF en gelet op het antwoord van de gemachtigde, strekt het, ter wille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid, tot aanbeveling om, in plaats van het woord “hoofdzakelijk” zonder meer weg te laten, in de tekst van het voorontwerp zelf tot uitdrukking te brengen dat een onroerend goed volledig of gedeeltelijk tot bewoning kan worden aangewend of zijn bestemd, door bijvoorbeeld het woord “hoofdzakelijk” te vervangen door de woorden “geheel of gedeeltelijk”.

4. In het licht van het voormelde antwoord van de gemachtigde, namelijk dat “[i]n geval van een gemengd gebruik (...) het gunstregime [kan] worden genoten voor het gedeelte dat beroepsmatig wordt gebruikt” en “[o]f een onroerend goed al dan niet geheel of gedeeltelijk tot bewoning wordt aangewend of is bestemd, (...) per geval [wordt] beoordeeld door de Vlaamse Belastingdienst”, rijst de vraag wanneer nu juist een onroerend goed dat (geheel of gedeeltelijk – zie opmerking 3) tot bewoning wordt aangewend of is bestemd al dan niet van de gunstregeling voor familiale vennootschappen wordt uitgesloten. Zo is het onduidelijk of met de ontworpen uitsluiting ook onroerende goederen die (geheel of gedeeltelijk) tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd worden beoogd wanneer die deel uitmaken van de bedrijfsactiviteit van de familiale vennootschap. Ook een onroerend goed dat tot bewoning wordt aangewend of is bestemd kan immers “beroepsmatig word[en] gebruikt”, bijvoorbeeld door de verhuur of verkoop van dergelijk onroerend goed. Indien dergelijke onroerende goederen van het gunstregime worden uitgesloten rijst de vraag of de ontworpen regeling in overeenstemming kan worden geacht met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

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

Het Grondwettelijk Hof kent de fiscale wetgever daarbij een ruime beoordelingsvrijheid toe. Zo overweegt het Hof:

“In fiscale zaken beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Dat is met name het geval wanneer hij de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen bepaalt van de belastingen waarin hij voorziet. Het Hof vermag, in die aangelegenheid, de beleidskeuzes van de wetgever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij onredelijk zouden zijn.”⁹

Luidens de memorie van toelichting bij de artikelen 4 en 9 van het voorontwerp wordt “[m]et de voorliggende wijzigingen (...) uitvoering gegeven aan het Regeerakkoord 2024-2029, waarin de ambitie is opgenomen om onrechtmatige achterpoortjes te sluiten”. Voorts wordt opgemerkt dat “[h]et (...) geenszins de bedoeling [is] dat zuiver privaat patrimonium onder de vrijstelling of aan het verminderd tarief wordt overgedragen” en “[i]ntussen is gebleken dat de decretaal voorziene parameters niet altijd kunnen verhinderen dat ander patrimonium dan bedrijfsgerelateerd patrimonium wordt overgedragen”. De doelstelling zoals vermeld in de memorie van toelichting lijkt aldus *enkel* zuiver privaat patrimonium uit te sluiten en bedrijfsgerelateerd patrimonium aan het gunstregime onderworpen te laten.

De tekst zelf van de ontworpen regeling verwijst evenwel enkel naar “onroerende goederen die tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd” als definitie van onroerend goed dat van de gunstregeling wordt uitgesloten. Het lijkt er bijgevolg op dat wél *alle* onroerende goederen die (geheel of gedeeltelijk) tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd, van de gunstregeling voor familiale vennootschappen worden uitgesloten.

Omdat de tekst van het voorontwerp geen onderscheid maakt tussen private onroerende goederen enerzijds en bedrijfsgerelateerde onroerende goederen anderzijds die beide tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd en aldus alle van de gunstregeling worden uitgesloten, terwijl de doelstelling van de ontworpen regeling zoals vermeld in de memorie van toelichting enkel is gericht op private onroerende goederen, is aan de gemachtigde aan de hand van de volgende casus om verduidelijking gevraagd. Een familiale vennootschap ontplooit een economische activiteit gericht op vastgoed bestemd tot bewoning (bijvoorbeeld een bouwfirma die residentiële projecten ontwikkelt met het oog op verhuur of verkoop). Te dien aanzien rijst de vraag of dergelijke bedrijfsgerelateerde onroerende goederen die tot bewoning zijn bestemd, worden uitgesloten van het gunstregime. Hierop antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Uw visie klopt: via de voorgelegde wijziging, zal alle residentieel vastgoed geweerd worden van de gunstregeling. Echter, de vennootschap kan nog steeds worden

⁹ Zie GwH 13 maart 2025, nr. 42/2025, B.5.

overgedragen. Dit is het gevolg van de politieke keuze om een ‘scherpe’ aflijning te kunnen maken en niet meteen opnieuw een discussie te hebben over verschillende mogelijke interpretaties, waarbij dan het voordeel van de twijfel moet worden toegekend en er opnieuw abusief gebruik van deze gunstregeling mogelijk wordt. Een typisch voorbeeld kan zijn : in mijn appartement aan zee werk ik als zaakvoerder mijn boekhouding en mijn klantenbestand bij.

Het zal zo zijn dat het gedeelte van de aandelen dat slaat op het residentieel vastgoed, het normale schenktarief zal ondergaan, en het restant wel zal kunnen genieten van de vrijstelling. Deze optie werd gekozen, na veel wikken en wegen, omwille van het verzekeren van de duidelijkheid en rechtlijnigheid.

Echter wat u aanhaalt is terecht, en we beseffen dat vennootschappen die als hoofdactiviteit de handel, verhuur of constructie en verkoop van residentieel vastgoed hebben, in deze nieuwe regeling een nadelige behandeling dreigen te ondergaan. Teneinde de juridische stabiliteit van de nieuwe regeling te versterken is het allicht te overwegen alsnog een decretale aanpassing in die zin in te voegen. Bijvoorbeeld via een aanpassing van de activiteitsvoorwaarde voor vennootschappen die effectief een reële bedrijfseconomische activiteit hebben waarbij uit hun resultatenrekening blijkt dat bv 75% of 80% van de omzet gegeneerd wordt via aankoop, verkoop, bouw of verhuur van vastgoed dat voor privatieve bewoning in aanmerking komt.”

Gelet op de discrepantie tussen de tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting en gelet op het antwoord van de gemachtigde, waardoor de verwarring over het toepassingsgebied van de ontworpen regeling compleet is, moeten de stellers van het voorontwerp in het licht van het gelijkheidsbeginsel de ontworpen regeling herbekijken. Op dit punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

5. Uit de artikelen 11, 2°, en 12, 2°, van het voorontwerp blijkt dat in de verkoopwaarde en de opsomming van de onroerende goederen die tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd, bouwgronden worden inbegrepen. Dezelfde vraag naar verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor het gebrek aan een onderscheid tussen privaat en bedrijfsgerelateerd patrimonium als voor gebouwen die tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd, rijst bijgevolg voor “bouwgronden” die naar luid van de artikelen 4, 2°, en 8, 2°, van het voorontwerp van de gunstregeling voor familiale vennootschappen worden uitgesloten. Aan de artikelen 2.7.4.2.2, § 1, eerste lid, 1°, respectievelijk 2.8.6.0.3, § 1, eerste lid, 1°, van de VCF wordt immers de zinsnede “, met inbegrip van bouwgronden als vermeld in artikel 1.1.0.0.2, zesde lid, 1°/1” toegevoegd. Voor de Vlaamse schenk- en erfbelastingen wordt onder het begrip “bouwgrond” verstaan: een perceel grond dat stedenbouwkundig bestemd is tot woningbouw of een onroerend goed dat ermee wordt gelijkgesteld. Het geheel of het gedeelte van een gebouw dat, pas na de uitvoering van andere werken dan normale herstellings- of onderhoudswerken, kan dienen tot huisvesting van een gezin of een persoon, met in voorkomend geval de aanhorigheden die tegelijk met het gebouw worden verkregen, wordt met een bouwgrond gelijkgesteld (artikel 1.1.0.0.2, zesde lid, 1°/1, van de VCF). Ook de beoogde bouwgronden kunnen deel uitmaken van de bedrijfsactiviteit van een familiale vennootschap.

Om dezelfde redenering zoals uiteengezet in opmerking 4, moeten de stellers van het voorontwerp in het licht van het gelijkheidsbeginsel de ontworpen regeling inzake bouwgronden opnieuw onderzoeken. Ook op dit punt moet een voorbehoud worden gemaakt.

Artikelen 11 en 12

1. Naar luid van de memorie van toelichting worden met het oog op het bepalen van de waarde van de aandelen van de familiale vennootschap en het aandeel van die waardering dat de “woningen” en “bouwgronden” in de familiale vennootschap, of in haar dochtervennootschappen, vertegenwoordigt, aan artikel 3.3.1.0.8, § 1, eerste lid, 14°, b), van de VCF een punt 8) (artikel 11, 2°, van het voorontwerp) en aan artikel 3.12.3.0.1, § 5, tweede lid, van de VCF een punt 5° (artikel 12, 2°, van het voorontwerp) toegevoegd, die voorschrijven dat een verslag van een bedrijfsrevisor of een gecertificeerd accountant moet worden overgemaakt. Dat verslag moet de verkoopwaarde vermelden van de onroerende goederen, met inbegrip van de bouwgronden, die tot bewoning worden aangewend of zijn bestemd (punt v) respectievelijk punt e)).

2. Gevraagd welke waarde precies zal worden uitgesloten van het gunstregime, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het verlaagd tarief in de erfbelasting kan toegepast worden op wat wordt vermeld onder het punt vii van [het ontworpen] artikel 3.3.1.0.8, § 1, eerste lid, 14°, punt b), punt 8.

De vrijstelling schenkbelasting kan voortaan enkel gelden voor wat wordt vermeld onder littera g van [het ontworpen] artikel 3.12.3.0.1, § 5, tweede lid, 5° van de VCF.

Het verlaagd tarief in de erfbelasting kan niet toegepast worden op wat wordt vermeld onder het punt vi van [het ontworpen] artikel 3.3.1.0.8, § 1, eerste lid, 14°, punt b), punt 8.

De vrijstelling schenkbelasting kan voortaan niet toegepast worden voor wat wordt vermeld onder littera f van [het ontworpen] artikel 3.12.3.0.1, § 5, tweede lid, 5° van de VCF.”

3. Voorts werd aan de gemachtigde gevraagd of lasten, zoals een lening, die specifiek zijn aangegaan om bijvoorbeeld een onroerend goed dat tot bewoning wordt aangewend of is bestemd te verkrijgen, bij het bepalen van de waarde van de aandelen worden verrekend. De Vlaamse schenkbelasting wordt in principe immers berekend op de bruto-verkrijging, terwijl voor de Vlaamse successierechten de netto-verkrijging geldt. Hierop antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In de letterlijke lezing is er geen verrekening, maar in de feiten wordt daar wel degelijk rekening mee gehouden via de globale waardering van de vennootschap, waar het weldegelijk financieel tot uiting komt of de actiefzijde van de balans gefinancierd is met Eigen Vermogen (ingebracht kapitaal) of er volledig of gedeeltelijk is gefinancierd met vreemd vermogen (bv bancaire leningen of uitgegeven obligaties). Evident zal dit blijken uit het waarderingsverslag zoals opgemaakt door de bedrijfsrevisor of gecertificeerd accountant.

Luidens artikel 2.8.3.0.1, § 1 van de VCF wordt voor de schenkingen onder de levenden van roerende en onroerende goederen een schenkbelasting geheven op het aandeel van elke begiftigde, op basis van de verkoopwaarde van de geschonken goederen, zonder aftrek van lasten.

Zoals in supra vermeld zal bij de raming van de totale verkoopwaarde van de aandelen altijd rekening worden houdend met de wijze van financiering. Het komt de bedrijfsrevisor of accountant toe een raming te maken van de totale venale waarde van de

aandelen en vervolgens het gedeelte daarvan dat bepaald wordt door de waarde van het residentieel vastgoed. De expert bepaalt daartoe de meest passende waarderingsmethode, rekening houdend met alle kenmerken van de vennootschap.

Een vennootschap waar op het actief van de balans een deel vastgoed voor private bewoning bestemd staat, maar volledig gefinancierd is met eigen vermogen, zal veel meer waard zijn dan wanneer dat actief volledig is gefinancierd met vreemd vermogen (vb bancaire kredieten). Dit is logisch aangezien bij de overdracht van de aandelen de volledige vennootschap wordt overgedragen, dus niet alleen het actief, maar ook het passief (inclusief financiële verplichtingen)

Mutatis mutandis gelden hierbij dezelfde uitgangspunten als bij de toepassing van de regeling voor de vrijstelling van de schenkbelasting. Bij de raming van de totale venale waarde van de aandelen kan de expert (bedrijfsrevisor of gecertificeerd accountant) rekening houden met de eventuele financieringen en verplichtingen die de vennootschap is aangegaan.

Met de voorliggende ontworpen regeling wordt niets gewijzigd aan het artikel 2.7.3.5.2 van de VCF, dat de toerekeningsregels bepaalt voor de passiefbestanddelen.”

Ter wille van de duidelijkheid strekt het tot aanbeveling de memorie van toelichting aan te vullen met deze uiteenzetting.

Artikel 14

Luidens artikel 14 van het voorontwerp, dat artikel 3.21.0.0.1 van de VCF wijzigt dat bij de inleidende zin van artikel 13 van het voorontwerp wordt vernummerd tot artikel 3.21.0.0.1/1, kan een belanghebbende voorafgaand aan de authentieke akte van schenking bij de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie een attest bekomen dat de waardering bevestigt. Dergelijk voorafgaand attest over de waardering kan alleen worden verkregen als het verzoek wordt ingediend binnen dertig dagen *na de referentiedatum gehanteerd in het verslag* van de bedrijfsrevisor of de accountant. Voor de Vlaamse erfbelasting moet daarentegen het voorafgaand attest worden aangevraagd binnen dertig dagen *na de datum van het verslag* van de bedrijfsrevisor of accountant (ontworpen artikel 3.21.0.0.1, § 1, derde lid, van de VCF, artikel 13 van het voorontwerp) en speelt de referentiedatum voor de waardebepaling niet.

De referentiedatum die voor de waardebepaling wordt gehanteerd in het verslag van de bedrijfsrevisor of accountant is de datum waarop de waarde van de aandelen wordt bepaald (ontworpen artikel 3.12.3.0.1, § 5, tweede lid, 5°, i), van de VCF, artikel 12, 2°, van het voorontwerp). Aangezien de inleidende zin van het ontworpen artikel 3.12.3.0.1, § 5, tweede lid, 5°, van de VCF voorschrijft dat het verslag dat de bedrijfsrevisor of de accountant heeft uitgereikt is ondertekend en gedateerd voorafgaand aan de datum van de authentieke akte van de schenking voor elke familiale vennootschap, valt de referentiedatum niet alleen voorafgaand aan het verslag van de bedrijfsrevisor of de accountant maar ook voorafgaand aan de authentieke schenkingsakte. Het verzoek tot het verkrijgen van een voorafgaand attest van bevestiging van de waardering uitgereikt door de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie moet aldus binnen de dertig dagen *na die referentiedatum* worden ingediend. Overigens bepaalt het ontworpen artikel 3.21.0.0.1/1, § 2, derde lid, van de VCF dat dat attest vanaf de datum van de eindbeslissing

zestig dagen geldig en bindend is voor de bevoegde autoriteit van de Vlaamse administratie (artikel 14, 4°, van het voorontwerp). Luidens artikel 2.8.7.0.2, § 1, eerste lid, van de VCF wordt de belastbare grondslag nochtans bepaald “door het ogenblik waarop de rechtshandeling is gesteld”.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die tijdslijn het volgende uiteengezet:

“Een voorafgaand attest voor het gunstregime in de schenkbelasting kan gelet op het algemeen principe van artikel 2.8.7.0.2 VCF slechts indicatief zijn en niet automatisch leiden tot een vrijstelling van de schenkbelasting. Artikel 2.8.7.0.2 VCF bepaalt immers dat de belastingplicht, de belastbare grondslag, het tarief, de vrijstelling en de verminderingen worden bepaald door het ogenblik waarop de rechtshandeling is gesteld.

Gelet op het feit dat het attest aan de schenking voorafgaat, kan de belanghebbende door middel van het attest op basis van de gegevens die door hem worden aangeleverd maar zekerheid bekomen over de beoordeling van de voorwaarden op het moment van het verzoek en de waardering op de in het verslag van de bedrijfsrevisor of gecertificeerd accountant opgenomen referentiedatum.

Ingevolge het vertrouwensbeginsel kan de aanvrager er evenwel redelijkerwijze van uitgaan dat een voorafgaand attest, ook in geval van schenking de nodige rechtszekerheid biedt voor zover de door hem aangeleverde gegevens juist en volledig zijn en de omstandigheden op het moment van het verzoek tot het afleveren van het attest niet wijzigen ten opzichte van deze bij de schenking. De waardering van aandelen kan ook door omstandigheden, buiten de wil van de aanvrager wijzigen. Rekening houdend met de volatiliteit van aandelen en teneinde de rechtszekerheid in hoofde van de aanvrager te maximaliseren, wordt de geldigheid van het voorafgaande attest over de waardering in de schenkbelasting beperkt tot zestig dagen.”

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze handelswijze bestaat op vandaag ook al.

Bij een schenking van een familiale vennootschap zijn er inderdaad enkele formele procedurestappen die moeten worden doorlopen vooraleer de notaris de schenkingsakte kan verlijden.

- Het attest van de bedrijfsrevisor en de gecertificeerd accountant moeten vooraf gevraagd worden
- een voorafgaand bindend attest vanwege de Vlaamse Belastingdienst kan gevraagd worden (max 30 dagen)
- de Vlaamse Belastingdienst onderzoekt de aanvraag en levert het attest af (max 60 dagen)
- de akte van schenking van de familiale vennootschap kan worden verleden (max 60 dagen)

Bij het uittekenen van deze procedure werden meerdere bekommernissen in acht genomen:

- een maximale rechtszekerheid voor de belastingplichtige en de betrokken partijen

- een korte doorlooptijd om het risico op fluctuaties van de verkoopwaarde tussen de datum van de waardering en de datum van het verlijden van de akte zo kort mogelijk te houden
- een redelijke behandeltermijn om de betrokken actoren (aanvrager, revisor of accountant, Vlaamse Belastingdienst, instrumenterende ambtenaar) hun rol naar behoren te kunnen laten uitoefenen.

Deze bekommernissen in acht genomen werden de termijnen tussen de diverse procedurestappen kort, maar tegelijk ook redelijk gehouden.

Het opmaken van een dergelijk verslag vraagt in vele vennootschappen een grondige doorlichting van cijfers, die niet lichtzinnig op een week tijd kan gebeuren. Om bijgevolg de kwaliteit van het verslag niet in het gedrang te brengen, maar ook de ondernemers mogelijk te maken een correcte inschatting te maken van de voorgenomen rechtshandeling, is het voor alle partijen (zowel administratie als schenkers en begiftigden) te verkiezen om met een verslag te werken dat een ijkpunt kent net voor de handeling zelf.

Hiermee wijken we ook niet af van de praktijk zoals hij tot nu toe bestond: een heel groot deel van de schenkingen van vennootschappen werden nu reeds gestaafd door een deskundigenverslag, opgemaakt voorafgaandelijk de schenking. Het is belangrijk een evenwicht te vinden tussen rechtszekerheid en een eerlijke taxatie.”

De gemachtigde gaf ook de volgende toelichting:

“Er is een essentieel verschil tussen de toepassing van het gunstregime in de erfbelasting en de schenkbelasting. In de erfbelasting staat het moment waarop de toepassingsvoorwaarden moeten worden beoordeeld en waarop de waardering dient te gebeuren onherroepelijk vast op datum van het overlijden. In de schenkbelasting dient de waarde te worden bepaald op het moment van de authentieke akte. Op het moment van de aanvraag van een voorafgaand attest is er evenwel nog geen zekerheid of en wanneer er een schenking zou komen. Voor vele aanvragers is het voorafgaand attest een verkennende fase om al dan niet tot een schenking over te gaan. Aangezien bij toepassing van de gunstmaatregel in de schenkbelasting de schenking zal plaatsvinden op een niet nader bepaald toekomstige datum, dient de aanvraag van het voorafgaand attest in de schenkbelasting binnen dertig dagen na de referentiedatum van de waardering te gebeuren. Rekening houdend met de volatiliteit van aandelen en teneinde de rechtszekerheid in hoofde van de aanvragers te maximaliseren, werd geopteerd voor een korte termijn tussen het moment waarop de aandelen in het verslag worden gewaardeerd en de aanvraag van een attest.

Het verschillend aanvangspunt kan als gevolg hebben dat in de schenkbelasting de termijn tussen het verslag en de aanvraag van een voorafgaand attest korter is. Dit is noodzakelijk om verschillen in de waarde zo klein mogelijk te houden.”

Afdeling 2 – Wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de invoering in de erfbelasting van een singlevermindering en versterking van de vrijstelling in voordeel van de langstlevende partner

Artikel 17

Artikel 17 van het voorontwerp voert het ontworpen artikel 2.7.4.2.5 van de VCF in, naar luid waarvan een erflater zonder partner noch bloedverwanten in rechte nederdalende lijn,

of daarmee gelijkgestelde personen als vermeld in artikel 1.1.0.0.2, zesde lid, 5°, van de VCF¹⁰, bij een niet-herroepen testament op ondubbelzinnige wijze een of meer natuurlijke personen kan aanwijzen die de toepassing van het verlaagd tarief in de Vlaamse erfbelasting kunnen vragen.¹¹ Dit is de zogenaamde “singlevermindering”.

De ontworpen regeling wijkt bijgevolg af van tabel II vervat in artikel 2.7.4.1.1, § 1, van de VCF. Overigens kan de erflater alleen een natuurlijke persoon aanwijzen om te genieten van de desbetreffende regeling, aldus met uitsluiting van rechtspersonen.

Gevraagd wat, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, de verantwoording is om het voordeel van het verlaagde tarief in de Vlaamse erfbelasting tot natuurlijke personen te beperken en niet mogelijk te maken voor rechtspersonen, antwoordde de gemachtigde:

“Voor nalatenschappen van toekomstige erfslaters die geen aanspraak kunnen maken op het voordeel van de singlevermindering (en dus geen begunstigde in het testament kunnen aanwijzen voor wie de verlaagde tarieven zullen gelden), zal een verkrijging door een rechtspersoon belast worden aan de tarieven voor niet-verwante personen.

De mogelijkheid van de singlevermindering ook voorzien voor verkrijgingen in het voordeel van rechtspersonen zou op die manier een ongelijke behandeling tot gevolg hebben.”

Aangezien voor de beperking van het voordeel tot de natuurlijke personen elke verantwoording in de memorie van toelichting ontbreekt, dienen de stellers van het voorontwerp

¹⁰ Artikel 1.1.0.0.2, zesde lid, 5°, van de VCF luidt:

“5° verkrijging in rechte lijn :

- a) een verkrijging tussen personen die de ene van de andere afstammen, overeenkomstig artikel 736 van het Burgerlijk Wetboek, of tussen personen die ingevolge volle adoptie overeenkomstig artikel 356-1 van het Burgerlijk Wetboek een statuut met dezelfde rechten en verplichtingen hebben;
- b) een verkrijging tussen een persoon en het kind van zijn partner, ongeacht of de verkrijging plaatsvindt voor of na het overlijden van de partner. Als de verkrijging plaatsvindt na het overlijden van de partner, moet die laatste zijn hoedanigheid van partner ten aanzien van de eerst vermelde persoon nog hebben op de datum van zijn overlijden;
- c) een verkrijging tussen personen tussen wie een relatie van zorgouder en zorgkind bestaat of heeft bestaan. Er is sprake van een zorgrelatie als iemand vóór de leeftijd van eenentwintig jaar gedurende drie achtereenvolgende jaren bij een andere persoon heeft ingewoond en gedurende die tijd hoofdzakelijk van die andere persoon, of van de andere persoon en zijn partner samen, de hulp en verzorging heeft gekregen die kinderen normaal van hun ouders krijgen. De inschrijving van het zorgkind in het verzorgings- of het vreemdelingenregister op het adres van de zorgouder geldt als weerlegbaar vermoeden van inwoning bij de zorgouder;
- d) een verkrijging door een persoon die met de overledene of de schenker een verwantschapsband had of heeft die voortkomt uit gewone adoptie, maar uitsluitend als daarvoor de nodige bewijsstukken worden aangebracht en als :
 - 1) het adoptiekind een kind is van de partner van de adoptant;
 - 2) het adoptiekind op het ogenblik van de adoptie onder de voogdij was van de openbare onderstand of van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn of van een vergelijkbare instelling binnen de Europese Economische Ruimte, of wees was van een voor het vaderland gestorven vader of moeder;
 - 3) het adoptiekind, vóór de leeftijd van eenentwintig jaar, gedurende drie achtereenvolgende jaren hoofdzakelijk van de adoptant, of van de adoptant en zijn partner samen, de hulp en verzorging heeft gekregen die kinderen normaal van hun ouders krijgen;
 - 4) het kind geadopteerd is door een persoon van wie al de afstammelingen voor het vaderland gestorven zijn;
- e) een verkrijging tussen ex-partners als er gemeenschappelijke afstammelingen zijn.”

¹¹ Het tarief van de Vlaamse erfbelasting wordt verlaagd tot 3% voor het gedeelte van de nettover verkrijging dat kleiner is dan of gelijk is aan 50.000 euro, en tot 9% voor het gedeelte van de nettover verkrijging dat groter is dan 50.000 euro en niet meer bedraagt dan 100.000 euro (ontworpen artikel 2.7.4.2.5, § 1, eerste lid, van de VCF, artikel 17 van het voorontwerp).

het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen alsnog deugdelijk te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Afdeling 3 – Invoering van een Vlaamse fiscale regularisatie en wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013

Algemene opmerkingen

1. Afdeling 3 van hoofdstuk 3 van het voorontwerp voert een nieuwe Vlaamse fiscale regularisatie in die van toepassing is op de Vlaamse erf- en registratiebelastingen. De ontworpen regeling is inhoudelijk nagenoeg identiek aan de regeling vervat in het decreet van 10 februari 2017 ‘houdende een tijdelijke Vlaamse fiscale regularisatie’.¹² De tarieven worden evenwel verhoogd en ter berekening van de regularisatieheffing kan de heffingsgrondslag worden verminderd met de regularisatieheffing die de aangevers reeds bij toepassing van de programmawet van 18 juli 2025 hebben betaald. Deze laatste heffing kan, alternatief, beschouwd worden als een schuld van de erflater voor de berekening van de erfbelasting.

2. De voormelde afdeling 3 bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo regelen de artikelen 25 en 26 van het voorontwerp de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de regularisatieaangifte, en regelt artikel 27 de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het opstellen van het regularisatieattest.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹³

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van

¹² Luidens artikel 3 van het decreet van 10 februari 2017 was dat decreet alleen van toepassing op de regularisatieaangiften die:

1° uiterlijk op 31 december 2020 werden ingediend bij de Vlaamse Belastingdienst of bij een door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit;

2° betrekking hebben op inbreuken die vóór 1 augustus 2016 zijn begaan op de regelgeving over de erfbelasting of over de registratiebelasting.

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁴

Gelet hierop kan worden aangenomen dat de categorie van verwerkte gegevens alsook de categorie van de betrokken personen voldoende duidelijk zijn omschreven. Het betreft in essentie de aangevers, en desgevallend hun gemachtigden,¹⁵ en de te regulariseren bedragen.

De met de verwerking nagestreefde doelstelling wordt weliswaar niet uitdrukkelijk in het voorontwerp geregeld, maar blijkt uit het opzet van de ontworpen regeling, namelijk de beoordeling van de regularisatieaangifte en, desgevallend, de toepassing van de in artikel 23, § 5, van het voorontwerp bedoelde vermindering met het bedrag van een heffing die is betaald met toepassing van de programmawet van 18 juli 2025.

Uit artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp kan worden begrepen dat de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens in de eerste plaats de personeelsleden betreft die actief zijn binnen de Vlaamse Belastingdienst en, desgevallend, binnen een door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit. Overigens worden, in het geval een regularisatieattest is afgeleverd, een kopie van dat attest en de gegevens zoals vermeld in artikel 25 van het voorontwerp ook bezorgd aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking (artikel 27, vierde lid, van het voorontwerp).

Het voorontwerp regelt echter niet de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Een oplossing hiervoor kan bestaan door in het voorgelegde voorontwerp van decreet de nodige bepalingen toe te voegen (of hiernaar te verwijzen), naar analogie met deze uit de Titel 3, Hoofdstuk 23 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, meer bepaald de afdeling 1, de afdeling 4 en de afdeling 5. Net zoals de federale wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten, voorzien de vermelde bepalingen een generieke regeling.”¹⁶

¹⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹⁵ Indien het evenwel de bedoeling zou zijn dat het krachtens artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp bedoelde aangifteformulier andere personen vermeldt dan de aangever of zijn gemachtigde, en dat bijvoorbeeld in de in artikel 25, tweede lid, bedoelde bondige verklaring over het fraudeschema namen voorkomen van andere personen die betrokken zijn geweest bij de niet-aangifte van belastbare inkomsten, dan moet dat in de ontworpen regeling worden geregeld.

¹⁶ Het gaat dan, respectievelijk, om titel 3, hoofdstuk 23, afdelingen 1 en 4, van de VCF voor de in artikel 23, §§ 1 en 2, van het voorontwerp bedoelde regularisatieheffing (die verband houdt met de ontdoken erfbelasting) en titel 3, hoofdstuk 23, afdelingen 1 en 5, van de VCF voor de in artikel 23, §§ 3 en 4, van het voorontwerp bedoelde regularisatieheffing (die verband houdt met de ontdoken registratiebelasting).

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd. In elk geval zal de maximumtermijn voor het bewaren van de desbetreffende gegevens moeten worden geregeld.

Artikel 21

1. Aangezien het allicht de bedoeling is om de definities uit artikel 21 van het voorontwerp enkel te laten doorwerken in afdeling 3 van hoofdstuk 3 en niet in het volledige hoofdstuk 3 van het programmadecreet, schrijve men in de inleidende zin van die ontworpen bepaling de woorden “deze afdeling” in plaats van de woorden “dit hoofdstuk”.

2. Gelet op het gegeven dat de fiscale regularisatie niet wordt geregeld in een autonoom decreet maar als een afdeling in een programmadecreet, strekt het tot aanbeveling om in artikel 21, 5°, van het voorontwerp de zinsnede “de regularisatieheffing, vermeld in deze afdeling” te vermelden in plaats van de zinsnede “de regularisatieheffing, vermeld in dit decreet”.

3. Gevraagd welke entiteit de stellers van het voorontwerp beogen met het begrip “een door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit” in de zin van artikel 21, 5°, van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De regularisatieaangifte in uitvoering van de u voorgelegde bepalingen zal bij de Vlaamse Belastingdienst worden ingediend.”

Tenzij het de bedoeling zou zijn om een afzonderlijke entiteit binnen de Vlaamse Belastingdienst aan te wijzen, zijn de woorden “of bij een door de Vlaamse Regering aan te wijzen entiteit” overbodig en dienen ze te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 22, 1°, en 25, eerste lid, van het voorontwerp.

Artikel 22

Aangezien de inleidende zin van artikel 22 van het voorontwerp aanvangt met de woorden “Dit decreet”, zou verkeerdelijk de indruk kunnen ontstaan dat hiermee het toepassingsgebied van het gehele programmadecreet wordt geregeld in plaats van enkel de desbetreffende afdeling die betrekking heeft op de Vlaamse fiscale regularisatie. De woorden “Dit decreet” dienen dan ook te worden vervangen door de woorden “Deze afdeling”.

Artikel 23

Luidens artikel 23, § 5, eerste lid, van het voorontwerp kan, om de regularisatieheffing te berekenen, het bedrag dat wordt aangegeven in een regularisatieaangifte voor de erfbelasting worden verminderd met het bedrag van een heffing die is betaald met toepassing van de regularisatieregeling zoals vervat in titel 2, hoofdstuk 5, van de programmawet van 18 juli 2025. De vermindering is alleen mogelijk als de betaalde heffing is berekend op geregulariseerde inkomsten of kapitalen die door de erflater zijn behaald of verkregen.

Gevraagd om deze regeling aan de hand van een voorbeeld te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Een erflater heeft in het verleden inkomsten verworven die onderworpen zijn aan de federale inkomstenbelastingen. Deze inkomstenbelastingen werden evenwel niet geheven bij gebreke aan aangifte hiervan voor de federale inkomstenbelastingen.

Een erfopvolger van de erflater bekomt de hiervoor vermelde bedragen bij het overlijden van laatst genoemde. Deze sommen worden niet vermeld in de reguliere aangifte van nalatenschap.

Wanneer de erfopvolger een regularisatieaangifte indient voor de in het verleden ontlopen inkomstenbelasting en een regularisatieaangifte voor de in het verleden ontlopen erfbelasting dan kan toepassing worden gemaakt van het artikel 23 § 5 van het voorontwerp van programmadecreet.

Dergelijke situatie is te onderscheiden van deze van de niet-uitsplitsbare bedragen¹⁷ waarvoor een afzonderlijk en onderscheiden aangifteformulier zal moeten worden ingediend, als de federale en de Vlaamse overheid een regeling bij samenwerkingsakkoord hebben kunnen bekomen.”

Ter wille van de duidelijkheid is het raadzaam het voorbeeld van de gemachtigde in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 25

1. Naar luid van artikel 25, vierde lid, van het voorontwerp leggen de aanvragers, wanneer ze de toepassing vragen van de mogelijkheid van de vermindering van de heffingsgrondslag zoals bedoeld in artikel 23, § 5, ook het regularisatieattest voor dat met toepassing van de regularisatieregeling zoals vervat in de programmawet van 18 juli 2025 aan de aangever of diens gemachtigde is verzonden. Dat regularisatieattest wordt “uiterlijk dertig dagen na de aflevering ervan voorgelegd”. Bevraagd over de gevolgen van het verstrijken van die termijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De onmogelijkheid tot vermindering is niet uitdrukkelijk als een onvermijdelijk gevolg van het verstrijken van deze termijn ingeschreven. De bedoeling van deze termijn is de aangever ertoe aan te zetten het federale regularisatieattest zo spoedig mogelijk te bezorgen.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden begrepen dat het niet de bedoeling is om rechtsgevolgen te verbinden aan het verstrijken van de voormelde termijn van dertig dagen. Gelet hierop strekt het dan ook tot aanbeveling om die termijn weg te laten.

Die conclusie geldt des te meer omdat de tekst van het voorontwerp verkeerdelijk de indruk zou kunnen wekken dat de op grond van de programmawet van 18 juli 2025 uitgereikte regularisatieattesten geen aanleiding meer zouden kunnen geven tot de in artikel 23, § 5, van het

¹⁷ Voetnoot uit het aangehaalde antwoord van de gemachtigde: Niet uitsplitsbare bedragen zijn deze waarvoor de aangever niet in staat is om aan te tonen welk gedeelte van het te regulariseren bedrag betrekking heeft op bedragen die onderworpen zijn aan federale belastingen en welk gedeelte betrekking heeft op bedragen die onderworpen zijn aan Vlaamse gewestelijke belastingen.

voorontwerp bedoelde vermindering, in het geval de termijn van dertig dagen reeds is verstreken op het moment van de inwerkingtreding van het aan te nemen programmadecreet, wat moeilijk te verantwoorden valt in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

2.1. Luidens de laatste zin van artikel 25, vierde lid, van het voorontwerp wordt ook het bewijs toegevoegd “waaruit blijkt dat de geregulariseerde inkomsten zijn behaald of verkregen door de erflater”. Bevraagd hoe dat bewijs kan worden geleverd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dit kan blijken uit één van de stukken die bij het federale aangifteformulier moet worden gevoegd.

In voorkomend geval zal de aangever relevante elementen uit het door hem ingediende federale regularisatiedossier, zoals de bondige verklaring omtrent het fraudeschema en omtrent de omvang en oorsprong van de geregulariseerde sommen evenals andere onderliggende stukken zoals attesten van titularisschap van rekeningen en rekeninguittreksels, bij de Vlaamse regularisatieaangifte moeten voegen om aan te tonen dat de in de Vlaamse regularisatieaangifte aangegeven kapitalen dezelfde kapitalen betreffen als diegenen waarvan sprake in de federale regularisatieaangifte, namelijk de kapitalen die hebben toebehoord aan de erflater en die door zijn toedoen hun federaal fiscaal regime niet hebben ondergaan.”

Ter wille van de duidelijkheid is het raadzaam de toelichting van de gemachtigde in de memorie van toelichting op te nemen.

2.2. In de memorie van toelichting wordt bij de laatste zin van artikel 25, vierde lid, van het voorontwerp, in tegenstelling tot de voormelde tekst van die bepaling, vermeld dat “[t]evens (...) het bewijs [dient] te worden geleverd dat de (...) geregulariseerde inkomsten uitsluitend door de erflater werden behaald of verkregen”. De gemachtigde verduidelijkte dat het woord “uitsluitend” betrekking heeft op het bedrag dat voor de vermindering in aanmerking kan worden genomen en niet slaat op de wijze waarop die inkomsten of kapitalen werden behaald of verkregen, en dat dit woord zal worden weggelaten om iedere verwarring te voorkomen.

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 28

Gewezen op de onduidelijke redactie van artikel 28, 3°, van het voorontwerp, stelde de gemachtigde voor om die bepaling te herformuleren als volgt:

“de aangever vóór de indiening van de regularisatieaangifte schriftelijk op de hoogte is gebracht door een Belgische gerechtelijke dienst van lopende specifieke onderzoeksdaten of door de Vlaamse Belastingdienst van een belastingverhoging of administratieve geldboete als vermeld in titel 3, hoofdstuk 18, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013;”.

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 29

Gevraagd of het de bedoeling is om enkel te voorzien in een vrijstelling van de mededelingsplicht voor informatie verkregen bij de behandeling van de regularisatieaangifte, antwoordde de gemachtigde bevestigend.

Het strekt tot aanbeveling dat te verduidelijken in de tekst van het voorontwerp.

Artikel 31

1. Artikel 31 van het voorontwerp voegt aan artikel 2.7.3.4.1 van de VCF, dat het passief van de nalatenschap voor de Vlaamse erfbelasting bepaalt, een vierde lid toe naar luid waarvan het bedrag van de regularisatieheffing die is geheven en betaald overeenkomstig de regularisatieregeling vervat in de programmawet van 18 juli 2025, wordt gelijkgesteld met een schuld van de erflater.

Gevraagd om te verduidelijken wanneer het aangewezen is om de federale regularisatieheffing te verrekenen met de Vlaamse erfbelasting in plaats van met een Vlaamse fiscale regularisatieaanvraag,¹⁸ of omgekeerd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het voordeel van een regularisatieaangifte is de strafrechtelijke immuniteit die hiermee gepaard kan gaan. Dit voordeel kan niet bekomen worden bij het indienen van de reguliere aangifte van nalatenschap.

Daarnaast kan de situatie zich ook voordoen dat de kapitalen waarvoor federale belastingen worden rechtgezet voorheen wel al werden aangegeven in een reguliere aangifte van nalatenschap. Het leek onredelijk om belastingplichtigen die de verdoken tegoeden in de erfbelasting nu pas rechtzetten via een fiscale regularisatie en hierbij de federale regularisatieheffing verrekenen anders te behandelen dan belastingplichtigen die wel reeds correct de tegoeden hadden aangegeven in een reguliere aangifte en enkel nog een federale rechtzetting dienen door te voeren. Zonder de invoering van art. 31 zou deze laatste categorie de federale heffing niet kunnen verrekenen.”

2. Het ontworpen artikel 2.7.3.4.1, vierde lid, van de VCF (artikel 31 van het voorontwerp) beperkt zich tot federale regularisatieheffingen die zijn geheven en betaald overeenkomstig de regularisatieregeling vervat in de programmawet van 18 juli 2025, bijgevolg met uitsluiting van regularisatieheffingen die zijn geheven en betaald bij toepassing van eerdere federale regularisatieregelingen.

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

¹⁸ De memorie van toelichting bij artikel 31 van het voorontwerp stelt te dien aanzien verkeerdelijk dat artikel 23, § 5, enkel soelaas zou bieden voor aangevers “die zowel voor het federale luik 1 als voor het federale luik 2 een regularisatieaangifte indienen”. De gemachtigde bevestigde dat het gaat om aangevers die zowel voor het federale als voor het gewestelijke luik een dergelijke aanvraag indienen.

beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹⁹

Gevraagd naar een verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor het onderscheid in het al dan niet in aanmerking nemen van verschillende federale regularisatieregelingen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De fiscale regularisatie onderscheidt zich van een belasting in de strikte zin van het woord doordat de aangever op vrijwillige basis toepassing wenst te maken van dit regime waarvan de Vlaamse decreetgever de voorwaarden kan bepalen. Het betreft geenszins een heffing die de belastingplichtige wordt opgelegd. De Vlaamse Decreetgever is vrij om naar aanleiding van de invoering van iedere vrijwillige regularisatiemogelijkheid de voorwaarden hiervan te bepalen; het staat de belastingplichtige vrij al dan niet toepassing te maken van deze aangeboden mogelijkheid.

De Vlaamse Decreetgever beschikt over de opportuniteit om aan iedere regularisatiemogelijkheid afwijkende voorwaarden te koppelen, zodat een belastingplichtige die gebruik heeft gemaakt van een vorige regularisatiemogelijkheid niet zomaar kan worden gelijkgesteld met een belastingplichtige die gebruik maakt van deze regularisatieronde en aldus verschillend kan worden behandeld.”

Het antwoord van de gemachtigde is naast de kwestie. Niettegenstaande de ruime beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde wetgever in het kader van een fiscale regularisatie,²⁰ en ofschoon het desbetreffende verschil in behandeling op een objectief criterium berust,²¹ dient tevens een redelijke verantwoording te worden gegeven voor het zo-even geschetste verschil in behandeling, in het licht van de doelstelling van de ontworpen maatregel.

Aangezien het de bedoeling lijkt te zijn om te vermijden dat dezelfde door de erflater verdoken tegoeden worden onderworpen aan zowel de Vlaamse erfbelasting als aan de federale regularisatieheffing, valt moeilijk in te zien waarom regularisatieheffingen die zijn geheven en betaald bij toepassing van eerdere federale regularisatieregelingen hiervan worden uitgesloten.

In de memorie van toelichting dient in het licht van het gelijkheidsbeginsel een meer sluitende verantwoording voor het verschil in behandeling te worden opgenomen.

¹⁹ 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.

²⁰ GwH 20 april 2005, nr. 72/2005, B.20.

²¹ Met name of de federale regularisatieheffing al dan niet op grond van de regeling vervat in de programmawet van 18 juli 2025 is geheven en betaald.

Afdeling 4 – Wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wat betreft de voorwaarden voor het gunsttarief van het verkooprecht voor de enige eigen woning

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – Opheffing vrijstelling jaarlijkse verkeersbelasting en belasting op de inverkeerstelling voor de voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of waterstof

Algemene opmerkingen

A. Bedrijfsvoertuigen vs. particuliere voertuigen

1. De bij de artikelen 34 tot 39 van het voorontwerp ontworpen wijzigingen strekken ertoe de vrijstelling af te schaffen, wat betreft de jaarlijkse verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling, voor voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of door waterstof, en die na 31 december 2025 worden ingeschreven.

In de memorie van toelichting wordt in dat verband aangevoerd dat (1) het marktaandeel van elektrische voertuigen sterk stijgt en de kostprijs evolueert in de richting van conventionele voertuigen, (2) ook de infrastructuur en het aanbod (laadpalen, batterijtechnologie, tweedehandsmarkt) grotendeels een voldoende niveau hebben bereikt en (3) het behoud van een volledige vrijstelling zou leiden tot een structurele erosie van de belastinginkomsten, met een onevenwichtige lastenverdeling tussen verschillende voertuigcategorieën. Ook wordt geargumenteed dat de tarieven voor die voertuigen nog steeds voordelig zijn in vergelijking met voertuigen met een hogere milieu-impact, aangezien ze zijn bepaald aan de hand van de fiscale pk's, die voor zero-emissievoertuigen meestal tot de laagste categorie behoren.

In de pers wordt dienaangaande gewag gemaakt van een stijging van 1390 inschrijvingen van volledig elektrische voertuigen in 2015 naar 132.979 in 2024,²² maar in de memorie van toelichting worden geen cijfers vermeld. Op de vraag om de ontworpen maatregelen cijfermatig meer te onderbouwen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Voor de vraag naar cijfers kunnen we volgende mededelen voor de inschrijvingen van elektrische voertuigen in 2024, waarvan het cijfer van 132.979 elektrische wagens klopt. Hiervan kan gesteld worden dat 17% particulier, 29% op ondernemingen en 54% als leasing werden ingeschreven.

Voor de aankoop van nieuwe wagens in 2024 koos 36% voor een elektrisch voertuig, waaruit we kunnen besluiten dat de koudwatervrees bij de Vlamingen t.o.v. elektrische voertuigen stilaan overwonnen is. Nog extra fiscale stimuli lijken niet meer nodig voor de toekomst.”

2. Uit de door de gemachtigde verstrekte onderverdeling van de inschrijving van volledig elektrische voertuigen kan worden afgeleid dat de overgrote meerderheid nog steeds bedrijfsvoertuigen betreft, al dan niet in leasing.

²² <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/10/09/vanaf-1-januari-verkeersbelasting-op-nieuwe-elektrische-auto-s/>

2.1. De vraag rijst dan ook of de gehanteerde premisse van het voldoende marktaandeel al is bereikt voor particuliere voertuigen, met andere woorden, of specifiek voor deze categorie van voertuigen het omslagpunt al is bereikt waarbij de overheidssteun niet meer (in dezelfde mate) vereist is om het marktaandeel verder te verhogen, zelfs rekening houdende met de tweedehandsmarkt.

De stellers van het voorontwerp zouden in de memorie van toelichting de zo-even geschetste premisse dan ook meer cijfermatig moeten onderbouwen wat betreft particuliere volledig elektrische voertuigen.

2.2. Daar komt nog bovenop dat overeenkomstig het ontworpen artikel 2.2.4.0.1, § 2/3, van de VCF (artikel 34 van het voorontwerp) de verkeersbelasting voor voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of door waterstof, voortaan wordt bepaald aan de hand van de fiscale pk's die ook gelden voor gewone personenauto's, auto's voor dubbel gebruik en minibussen, maar dan enkel voor voertuigen van natuurlijke personen en van *andere rechtspersonen dan vennootschappen, autonome overheidsbedrijven en verenigingen zonder winstgevend doel, met leasingactiviteiten*.

Op de vraag of daaruit moet worden afgeleid dat volledig elektrische leasingwagens vrijgesteld blijven van verkeersbelasting, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De leasings worden wel degelijk ook aangepakt:

Concreet vallen leasingvoertuigen automatisch onder artikel 2.2.4.0.1, §2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, de zogenoemde ‘oude’ formule die van toepassing blijft voor niet-vergroende voertuigen, omdat er momenteel geen samenwerkingsakkoord tussen de gewesten bestaat. De niet-leasingvoertuigen vallen onder de nieuwe §2/3 van datzelfde artikel, dat op zijn beurt expliciet naar §2 verwijst.

Met andere woorden: in de praktijk worden beide categorieën (leasewagens en niet-leasingwagens) op dezelfde manier behandeld en onderworpen aan dezelfde berekeningswijze voor de belasting.”

Dat *alle* voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of waterstof (die sinds 1 januari 2026 worden ingeschreven) onder de verkeersbelasting vallen, vloeit *a contrario* voort uit het ontworpen artikel 2.2.6.0.6 van de VCF (artikel 35 van het voorontwerp), maar dat impliceert dat ook voor dergelijke voertuigen die in leasing worden gegeven, een tarief moet worden bepaald. Het is allerm minst evident, zoals de gemachtigde voorhoudt, om dat tarief af te leiden uit een combinatie van paragraaf 2 en de ontworpen paragraaf 2/3 van artikel 2.2.4.0.1 van de VCF. Dit moet in de tekst van dat artikel duidelijker tot uiting komen.

B. Specifieke bijkomende verantwoording wat betreft de verkeersbelasting

3. Specifiek wat betreft de verkeersbelasting rijst de vraag of de aangevoerde verantwoording met betrekking tot het stijgende marktaandeel van elektrische voertuigen wel volstaat. De verkeersbelasting heeft immers tot doel om de kosten van het verkeer voor de gemeenschap deels te internaliseren waarbij, zoals in de memorie van toelichting zelf wordt aangevoerd, “ook zwaardere elektrische voertuigen hun bijdrage leveren in verhouding tot hun

impact op de weginfrastructuur”. De vraag is echter of dat het geval is, aangezien elektrische voertuigen doorgaans zwaarder zijn en een groter vermogen hebben dan vergelijkbare voertuigen met een verbrandingsmotor, en bijgevolg nog steeds een belangrijke impact hebben op de verkeersinfrastructuur en de verkeersveiligheid. Naast de onmiskenbare voordelen op het vlak van de emissie van verbrandingsgassen zijn er andere milieuaspecten, zoals de materialen voor de batterij en de fijnstofemissies door autobanden, waar elektrische voertuigen ook een nadelige impact hebben op het leefmilieu. Op de vraag om de ontworpen maatregelen in het licht hiervan bijkomend te verantwoorden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De volledige vrijstelling destijds was ingegeven vanuit een ‘fiscaal push effect’ om de duurdere elektrische wagens gelanceerd te krijgen in de nasleep van dieselgate. We merken dat de aankoop en het gebruik van elektrische voertuigen inmiddels zijn lancering heeft gekend, en naar verwacht verder in stijgende lijn zijn intrede zal maken in het wagenpark. Ter illustratie, van alle nieuwe wagens die in 2024 werden aangekocht, was 36% een elektrisch voertuig.

Intussen hebben de autoconstructeurs enorme technologische evolutie doorgemaakt, ook inzake verbrandingsmotoren, waar via de toevoeging van ad blue additief bij diesels bijvoorbeeld de schadelijke uitstoot van destijds op vandaag met 90% is gereduceerd. We zijn er verder ook van overtuigd dat men niet enkel moet blijven kijken naar wat uit de uitlaat van een wagen komt, maar dat een ‘lifecycle’ benadering in de huidige ecologische, geglobaliseerde economische omstandigheden een betere benadering is, waarbij rekening wordt gehouden met het productieproces, de impact van het gewicht van deze wagen op zowel onze wegen als ons milieu, de uiteindelijke recycleerbaarheid van een versleten wagen, enz... De helft van de fijn stof uitstoot komt tegenwoordig van wrijving door banden en remschijven en laat nu net die full elektrische wagens daar veel slechter op scoren.

Vandaar dat er vandaag geen enkele rationele reden meer over blijft om een volledige vrijstelling te verantwoorden. Anderzijds blijven elektrische wagens wel milieuvriendelijke wagens en daarom willen we ze ook niet al te hoog belasten.

De regeling steunt inderdaad op twee doelstellingen die op het eerste gezicht tegengesteld lijken, maar in feite complementair zijn. Enerzijds wil de Vlaamse overheid de kost van het weggebruik en de impact op de infrastructuur meer laten internaliseren. Ook zero-emissievoertuigen hebben immers een invloed op het wegennet, onder meer door hun doorgaans hoger gewicht en vermogen, maar dragen vandaag niets bij aan de financiering daarvan.

Anderzijds blijft het de bedoeling om de omschakeling naar een groener wagenpark te stimuleren. Daarom wordt er wel een heffing ingevoerd, maar aan een duidelijk lager tarief dan voor voertuigen met emissies.”

Het is raadzaam om deze verantwoording te integreren in de memorie van toelichting.

C. Bepaling van het tarief

4.1. Het tarief voor de verkeersbelasting (zoals bepaald bij artikel 2.2.4.0.1 van de VCF) is gebaseerd op het aantal fiscale pk's. Voor elektrische voertuigen wordt het aantal fiscale pk's bepaald overeenkomstig artikel 2.2.3.0.4 van de VCF. Omdat die laatste berekeningswijze weinig inzicht biedt in de concrete impact van de ontworpen maatregel, is het raadzaam om de aldus

bepaalde fiscale pk's en het resulterende tarief in een aantal concrete voorbeelden te vermelden in de memorie van toelichting.

4.2. Het tarief voor de belasting op de inverkeerstelling voor voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of door waterstof wordt bepaald aan de hand van het aantal fiscale pk's en het aantal kW, overeenkomstig de tabel in het ontworpen artikel 2.3.4.2.1, § 1, van de VCF. In de memorie van toelichting bij de artikelen 36 en 37 van het voorontwerp wordt dienaangaande gewag gemaakt van een “forfaitair tarief van 61,50 euro”, wat de laagste categorie blijkt te zijn die in de voormelde tabel wordt vermeld. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het gebruik van de bewoording ‘forfaitaire bedrag’ in de memorie van toelichting vloeit niet expliciet voort uit een afzonderlijke bepaling in de tekst van het voorontwerp, maar uit de toepassing van de berekeningsformule op zero-emissievoertuigen voor leasings.

Voor de bepaling van het tarief hebben we ons gericht naar de bestaande tarieven in Brussel en Wallonië. Dit zorgt er ook voor dat er een gelijkaardig tarief zal gelden voor elektrische voertuigen in alle 3 de gewesten.

Indien de Raad van State dat wenst, kan in de memorie van toelichting beter of meer concreet toegelicht worden dat het tarief voortvloeit uit de toepassing van de algemene formule, na uw advies.”

Die precisering kan inderdaad duidelijkheidshalve beter worden opgenomen in de memorie van toelichting.

4.3. Eveneens wat betreft het tarief voor de belasting op de inverkeerstelling wordt in het ontworpen artikel 2.3.4.2.1, § 1, 1°, *in fine*, van de VCF (artikel 38, 2°, van het voorontwerp) bepaald dat “[a]ls het vermogen van een motor voor voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of door waterstof, uitgedrukt in fiscale paardenkracht (pk) en in kilowatt (kW), aanleiding geeft tot de heffing van een verschillend belastingbedrag, (...) de belasting voor het *laagste* bedrag [is] verschuldigd”, terwijl in diezelfde bepaling wordt uitgegaan van het *hoogste* bedrag in geval van een verschillend bedrag voor andere voertuigen. De gemachtigde lichtte die verschillende regeling toe als volgt:

“Full Elektrische voertuigen hebben eigenlijk 3 vermogens:

- Piekvermogen
- Vermogen bij 30'
- Vermogen bij 60'

Waarbij piekvermogen het hoogste is, maar er zelfs ook hoge vermogens kunnen zijn bij 30' en 60' waardoor ook hoge BIV zou moeten betaald worden.

De meeste elektrische wagens hebben een piekvermogen van meer dan 155 kW en zouden aan het hoogste tarief worden belast. Het is niet de bedoeling om elektrische voertuigen buitenproportioneel te gaan belasten. Vandaar dat we ons richten naar PK. Op die manier is het tarief ook gelijk aan het tarief in de andere gewesten.

Tesla model 3: vermogen van 208 of 366 kW => dit zou resulteren in een BIV van 4957 euro ipv 61,50.

Tesla model Y: de meeste hebben een vermogen van 378 kW => dit zou resulteren in een BIV van 4957 euro.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

D. Inwerkingtreding en vertrouwensbeginsel

5. Zowel wat betreft de verkeersbelasting als wat betreft de belasting op inverterstelling krijgt de nieuwe regeling uitwerking voor voertuigen die vanaf 1 januari 2026 worden ingeschreven in het repertorium van het Directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid. Op de vraag om die wijze van uitwerking in de tijd te verantwoorden in het licht van het vertrouwensbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Met de voorliggende bepalingen waar u naar verwijst geeft de Vlaamse Regering uitvoering aan de intentie zoals geformuleerd in het Vlaams regeerakkoord: Vlaams Regeerakkoord 2024-2029, Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen, 30 september 2024 (pag. 105): ‘De verkeersfiscaliteit voor nulemissievoertuigen zal dus moeten worden herzien om de erosie aan inkomsten te vermijden. We respecteren niettemin de keuzes die de burger al heeft gemaakt en zullen alleen nieuwe inschrijvingen van nulemissievoertuigen onderwerpen aan verkeersfiscaliteit.’

De Vlaamse regering wil hiermee het vertrouwensbeginsel respecteren. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op regelmatige toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Voor voertuigen die zijn ingeschreven vóór 1 januari 2026 heeft de Vlaamse decreetgever een vrijstelling van de jaarlijkse verkeersbelasting voorzien, zoals vermeld in de Vlaamse Codex Fiscaliteit (artikel 2.2.6.0.6) zonder enige einddatum, het gaat om een permanente vrijstelling. De bezitter van een dergelijk elektrisch voertuig heeft bijgevolg de rechtmatige verwachting dat deze vrijstelling van de jaarlijkse verkeersbelasting voor het kwestieuze voertuig onbeperkt in de tijd zal worden toegepast.

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van programmadecreet wordt vermeld wordt de rechtszekerheid van de belastingplichtige hiermee bewaard, de voorgestelde nieuwe regeling geldt enkel voor voertuigen die worden ingeschreven vanaf 1 januari 2026.

Van een schending van het gelijkheidsbeginsel kan in casu geen sprake zijn. Dat beginsel vereist dat belastingplichtigen die zich in een gelijke situatie bevinden, op gelijke wijze worden behandeld.

In dit geval bevinden belastingplichtigen die reeds vóór 1 januari 2026 een emissievrij voertuig hebben ingeschreven, zich niet in dezelfde juridische situatie als belastingplichtigen die een dergelijk voertuig inschrijven vanaf 1 januari 2026. De eerste categorie heeft haar aankoopbeslissing genomen binnen het toen geldende fiscale kader, waarin emissievrije voertuigen waren vrijgesteld van zowel de belasting op de inverterstelling als de jaarlijkse verkeersbelasting. Deze belastingplichtigen mochten er bijgevolg op vertrouwen dat voor hun voertuig, zolang het niet opnieuw wordt ingeschreven, deze vrijstelling blijvend zou worden toegepast.

Voor de tweede categorie (belastingplichtigen die een emissievrij voertuig inschrijven vanaf 1 januari 2026) geldt een gewijzigde fiscale regelgeving. Zij kunnen dus niet dezelfde gerechtvaardigde verwachtingen koesteren omtrent een vrijstelling. Het verschil in fiscale behandeling is dan ook objectief verantwoord door het tijdstip waarop het voertuig werd aangekocht en ingeschreven, en door het gewijzigde wettelijke kader dat op dat moment van toepassing is. Beide categorieën van belastingplichtigen bevinden zich bijgevolg niet in een gelijke situatie, zodat het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden.

Bovendien dient te worden benadrukt, dat zodra een reeds ingeschreven voertuig wordt heringeschreven (bijvoorbeeld na verkoop), het wel degelijk zal worden onderworpen aan de jaarlijkse verkeersbelasting en aan de BIV, de vrijstelling wordt in dat geval niet verder toegepast.”

Het is inherent aan een nieuwe regeling dat een onderscheid wordt gemaakt tussen personen die zijn betrokken bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vallen en personen die zijn betrokken bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen. Een dergelijk onderscheid maakt op zich geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet uit. Elke wetswijziging zou immers onmogelijk worden indien zou worden aangenomen dat een nieuwe bepaling die grondwetsartikelen zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere regeling wijzigt. Overgangsmaatregelen moeten echter algemeen zijn en gebaseerd zijn op objectieve en pertinente criteria die verantwoorden waarom voor sommige personen tijdelijk maatregelen gelden die afwijken van de regeling die door de nieuwe norm is vastgesteld.²³ Wat dat laatste betreft rijst de vraag of de keuze van de datum van inschrijving van het voertuig een pertinent criterium is, gelet op het soms aanzienlijke tijdsverloop tussen de aankoop van een voertuig en de inschrijving ervan. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat personen die zelfs kort geleden een volledig elektrisch voertuig hebben besteld en die te goeder trouw uitgingen van de nu geldende regeling inzake de verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling, door omstandigheden buiten hun wil dat voertuig niet meer kunnen laten inschrijven voor 1 januari 2026.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“We zijn er ons van bewust dat dit voor belastingplichtigen die hun aankoop nog in 2025 deden, met levering en dus inschrijving na 1/1/2026, geen ideale situatie is. Hierop [zou] nog kunnen ingegrepen worden via een overgangsmaatregel waarbij belastingplichtigen via het tijdig voorleggen van hun bestelbon, alsnog van de vrijstelling kunnen genieten voor hun elektrisch voertuig, aangekocht in 2025. Eventueel volgens dezelfde procedure zoals in het verleden ook reeds verschillende keren door Vlabel werd toegepast (Bijvoorbeeld zoals voor de afschaffing van de vrijstelling voor plug in hybrides in 2021 in artikel 2.2.6.0.7 VCF).”

De door de gemachtigde geschetste regeling is inderdaad aangewezen in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Afdeling 6 – Kilometerheffing: CO2-heffing

De adviesaanvraag is, wat deze afdeling betreft, onontvankelijk.

²³ GwH 15 juli 2021, nr. 108/2021, B.8.2 en B.15.

Afdeling 7 – Controlemechanisme op de (correcte) aanwending van overheidsmiddelenArtikel 45

Het ontworpen artikel 76, § 3, eerste lid 5° en 6°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (hierna: VCO) introduceert twee bijkomende gevallen waarin de subsidieontvanger de subsidie onmiddellijk²⁴ moet terugbetalen, namelijk bij niet-naleving van respectievelijk de overheidsopdrachtenwetgeving of de staatssteunregelgeving. Deze twee gevallen zijn niet opgenomen in artikel 13 van de Algemenebepalingenwet van 16 mei 2003.²⁵ Het ontworpen artikel 76, § 4, van de VCO maakt het mogelijk voor de subsidieverstrekker om in diezelfde twee gevallen ook correcties aan te brengen op al ontvangen of nog uit te keren subsidies.

De onderlinge verhouding tussen beide nieuwe bepalingen is niet duidelijk. Aan de gemachtigde is door het auditoraat gevraagd om toelichting te verstrekken bij de mogelijkheid voor de subsidieverstrekker om financiële correcties aan te brengen op het subsidiebedrag dat al is ontvangen. In dat verband is onduidelijk wat de meerwaarde is van artikel 76, § 4, van de VCO ten opzichte van het ontworpen artikel 76, § 3, eerste lid, 5° en 6°, van de VCO. Die bepaling lijkt immers te voorzien in de mogelijkheid tot gedeeltelijke inhouding of terugbetaling van een subsidie in situaties waar het ontworpen artikel 76, § 3, eerste lid, 5° en 6°, van de VCO al de onmiddellijke (volledige) terugbetaling vereist. Ook is niet duidelijk of de mogelijkheid om financiële correcties aan te brengen geldt voor alle soorten subsidies. Ten slotte is ook het tijdstip waarop de correctie kan gebeuren onduidelijk.

De gemachtigde antwoordde:

“Artikel 76, §3 voorziet in de onmiddellijke terugbetaling van het subsidiebedrag indien aan een of meerdere punten niet is voldaan. Het betreffen manifeste tekortkomingen, zoals blijkt uit de reeds bestaande opsomming 1° tot en met 4°.

In het kader van de besteding van een subsidie is de begunstigde ertoe gehouden de wetgeving overheidsopdrachten en haar uitvoeringsbesluiten na te leven, alsook is zij ertoe gehouden na te gaan of de gesubsidieerde activiteit(en) onder de toepassing van de Europese staatssteunregels valt/vallen en zo ja, te bepalen of een vrijstelling van toepassing is. De toevoeging van punt 5° (naleving overheidsopdrachten) en 6° (naleving staatssteun) zorgen ervoor dat wanneer de subsidieverstrekker en/of andere controleactoren vaststellen dat de desbetreffende (supranationale) regelgeving niet wordt nageleefd overgegaan kan worden tot onmiddellijke terugvordering van het subsidiebedrag. Ook hier betreft het een manifeste tekortkoming, zijnde het niet toepassen van de regelgeving wanneer de begunstigde eraan onderhevig is of niet naleven van de voorwaarden van de toepasselijke regelgeving (denk aan onterecht of foutief gebruik van een plaatsingsprocedure, kunstmatige opsplitsing van opdrachten, niet-naleven motivatieverplichting, offertevervalsing, belangenconflicten, etc). Een manifeste tekortkoming komt overeen met een terugvordering van de gehele subsidie a rato van 100%.

Artikel 76, §4 is erop gericht de niet-naleving van bepaalde aspecten van de bedoelde regelgeving - punt 5° en 6° - te sanctioneren door middel van een financiële

²⁴ En niet “onmiddellijke” zoals foutief vermeld in de inleidende zin van die ontworpen bepaling.

²⁵ 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’.

correctie. Het betreffen ernstige tot lichte tekortkomingen met betrekking tot de toepassing van voormelde regelgeving. Met andere woorden, wanneer §3 niet van toepassing is, doch worden alsnog tekortkomingen vastgesteld is §4 van toepassing. Idealiter betreft het een procentuele aanpassing van het subsidiebedrag. De Vlaamse Regering zal de hoogte van de correctie en bijbehorende modaliteiten, al dan niet op niet-limitatieve wijze, op een later tijdstip vaststellen.

De financiële correctie kan toegepast worden op elk ogenblik van zodra de tekortkoming is vastgesteld tijdens een controle door de subsidieverstrekker of andere controletoeren. Zowel bij een ex-ante als ex-post controle.”

De lezing die de gemachtigde geeft aan het ontworpen artikel 76, §§ 3 en 4, van de VCO blijkt niet uit de bewoordingen ervan en evenmin uit de memorie van toelichting. Het onderscheid tussen enerzijds manifeste tekortkomingen en anderzijds ernstige tot lichte tekortkomingen wordt niet gemaakt in de ontworpen bepalingen. Bovendien is niet duidelijk wanneer er sprake is van *ex ante* versus *ex post* controle. Om te sporen met de tekst van de ontworpen vierde paragraaf lijkt *ex ante* controle te slaan op de periode na de toekenning van de subsidie maar voorafgaand aan de uitbetaling en *ex post* op de periode na de uitbetaling, maar dat blijkt evenmin duidelijk uit het voorontwerp.

Bijgevolg dient de ontworpen bepaling te worden aangepast zodat op rechtszekere wijze duidelijk blijkt wat de onderlinge verhouding is tussen de derde en vierde paragraaf van het ontworpen artikel 76 van de VCO, en wanneer een subsidie onmiddellijk en volledig moet worden terugbetaald en wanneer beperktere correcties van de subsidie kunnen plaatsvinden.

Van de gelegenheid moet ook gebruik worden gemaakt om de ontworpen bepaling na te lezen op taalkundig vlak. Zo stemt in het ontworpen artikel 76, § 4, het woord “ze” niet overeen met het onderwerp “de subsidieverstrekker”, maar mogelijk wel met “controleautoriteiten”, wat dan echter weer twijfel doet rijzen over de afhankelijkheid van de subsidieverstrekker van de bevindingen van de controleautoriteiten.

Afdeling 8 – Controlemechanisme op de (correcte) aanwending van overheidsmiddelen

Artikel 46

Er is geen goede reden om artikel 46 op te nemen in een afzonderlijke afdeling 8, met hetzelfde opschrift als afdeling 7. Beide afdelingen moeten worden samengevoegd.

Afdeling 9 – Omzetting Europees begrotingskader (Economic Governance)

Artikel 47

Artikel 47 van het voorontwerp bepaalt dat dit decreet (lees: deze afdeling) voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten’. De concordantietabellen voor deze omzetting ontbraken in de adviesaanvraag en werden opgevraagd bij de gemachtigde.

De opname van die concordantietabellen in het wetgevingsdossier is bij deze afdeling van het voorontwerp des te belangrijker, nu artikel 2, lid 3, van richtlijn (EU) 2024/1265 de lidstaten aanspoort om voor zichzelf en in het belang van de Unie hun eigen concordantietabellen op te stellen, die voor zover mogelijk het verband weergeven tussen deze richtlijn en de omzettingsmaatregelen, en die openbaar te maken. Gelet op die bepaling dienen die concordantietabellen te worden opgenomen in een openbaar stuk, zoals de memorie van toelichting, of op een andere wijze te worden bekendgemaakt.

Artikel 49

1. Artikel 49, 2°, van het voorontwerp vormt de omzetting van artikel 1, lid 3, a), van richtlijn 2024/1265. De richtlijnpassage die stelt dat van de meest actuele informatie gebruik moet worden gemaakt, lijkt hierbij niet te zijn omgezet, wat moet worden verholpen.

2. De kruisverwijzing in het derde lid van artikel 10, § 1, van de VCO – dat het vierde lid wordt – naar het tweede lid is niet langer accuraat, nu dat met toepassing van artikel 49, 2°, van het voorontwerp het derde lid is geworden. Bovendien lijken de kruisverwijzingen in de bepalingen die worden ingevoegd bij artikel 49, 3° en 4°, van het voorontwerp evenmin overeen te stemmen met de indeling van het ontworpen artikel 10, § 1, van de VCO. Die kruisverwijzingen moeten worden gecorrigeerd.

3. Aansluitend bij het vorige punt moet ook voor het ontworpen artikel 44/2, tweede lid, van de VCO (artikel 52 van het voorontwerp) worden nagegaan of de verwijzing naar de leden vijf tot zeven van artikel 10, § 1, correct is.

Afdeling 10 – Subsidiabele kosten

Artikel 54

1. Het ontworpen artikel 75/1 van de VCO bepaalt dat juridische kosten die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met het aanspannen van gerechtelijke of administratieve procedures tegen de Vlaamse deelstaatoverheid niet in aanmerking komen als subsidiabele kosten. In de memorie van toelichting wordt de *ratio legis* van die bepaling niet verder toegelicht, hoewel die bepaling raakt aan een grondrecht, het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd door de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Beide instrumenten vereisen dat een inperking van dat grondrecht wordt verantwoord door een legitiem doel en daarmee evenredig is. Een dergelijke verantwoording ontbreekt volledig, bij gebreke waarvan de ontworpen bepaling om die reden alleen al geen doorgang kan vinden.

2. De ontworpen bepaling bemoeilijkt de participatie aan het beleid en de toegang tot de rechter, en zal het in het bijzonder voor gesubsidieerde verenigingen die als maatschappelijk doel hebben om ook in rechte op te treden tegen overheidsbeslissingen die hun maatschappelijk doel – zoals de bescherming van het leefmilieu of de bescherming van de patiënt – moeilijker

maken om die taak op zich te nemen, wat kan leiden tot een verminderde afdwinging van rechten beschermd door de Grondwet, met inbegrip van de sociaal-economische rechten vermeld in artikel 23 van de Grondwet. Ten aanzien van personen en organisaties – zowel zij die de verdediging van de sociaal-economische rechten van hun leden beogen, als organisaties die uitdrukkelijk de verdediging van een maatschappelijk belang, zoals een gezond leefmilieu, nastreven – die op dit ogenblik wel subsidies kunnen aanwenden voor die doeleinden kan dit aanleiding geven tot een significante achteruitgang in de verdediging van die grondrechten, zonder dat daarvoor vooralsnog enige verantwoording is aangevoerd. Als niet in een gepaste verantwoording kan worden voorzien, kan de bepaling ook om die reden geen doorgang vinden.

3.1. In dat verband moet de precieze draagwijdte van de bepaling worden verduidelijkt en verantwoord. De term “subsidiabele kosten” lijkt te impliceren dat enkel specifieke subsidies worden gevisieerd waarbij achteraf de gemaakte kosten moeten worden gespecificeerd. Dat lijkt te impliceren dat instellingen die generieke werkmiddelen ontvangen, zoals onderwijs- en zorginstellingen, die middelen wel nog zouden kunnen aanwenden voor procedures tegen de overheid. Er moet worden verduidelijkt of dit onderscheid werkelijk zo bedoeld is. Als dat het geval is kan de bepaling slechts doorgang vinden indien in het licht van het gelijkheidsbeginsel afdoende kan worden verantwoord waarom een verschil in subsidiëeringsmechanisme pertinent en evenredig zou zijn voor een verschil in het recht op toegang tot het bestuur en de rechter.

3.2. Evenmin wordt verantwoord waarom procedures die gericht zijn tegen de Vlaamse overheid op dit vlak moeten worden onderscheiden van procedures tegen andere overheden of private partijen. In domeinen zoals het omgevingsrecht is het niet ongebruikelijk dat naast de Vlaamse overheid ook andere lokale besturen bij de procedure betrokken zijn, of dat de geldigheid van een handeling van de Vlaamse overheid ook aan de orde kan worden gesteld – met toepassing van artikel 159 van de Grondwet – in procedures die niet tegen de Vlaamse overheid worden gevoerd. Zonder afdoende verantwoording van deze ongelijke behandeling kan de bepaling geen doorgang vinden.

4. De ontworpen bepaling staat bovendien op gespannen voet met het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (Verdrag van Aarhus), in zoverre die ook zal worden toegepast op procedures die verband houden met aangelegenheden die onder het toepassingsgebied van dat verdrag vallen.

4.1. Wat het aanspannen van gerechtelijke procedures betreft moet worden gewezen op dat artikel 9, § 5, van dat Verdrag:

“Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen.”

Hoewel die bepaling lidstaten niet verplicht om in financiële steun te voorzien voor het instellen van rechtsgedingen, lijkt het met die bepaling onverenigbaar om doelbewust nieuwe financiële belemmeringen in te voeren die de toegang tot de rechter bemoeilijken.

4.2. Het uitsluiten van de subsidiëring van de kosten verbonden aan administratieve procedures is dan weer onverenigbaar met de artikelen 6 en 8 van het Verdrag van Aarhus, dat de inspraak van het publiek beoogt te garanderen bij de totstandkoming van individuele besluiten en normatieve bepalingen die een impact hebben op het leefmilieu. Hoewel die bepalingen niets bepalen over de kosteloosheid van de participatie van burgers en verenigingen aan het beleidsproces, lijkt die (quasi-)kosteloosheid te moeten worden voorondersteld, nu de overheid net wordt geacht de input van die belanghebbenden te verwelkomen. In elk geval lijkt het onverenigbaar met het *standstill*-beginsel om op dit punt nieuwe hinderpalen in te stellen, te meer daar in sommige gevallen nu al een dossiertaks wordt aangerekend.²⁶

4.3. Voor zover de gewraakte procedures binnen het toepassingsgebied van het Verdrag van Aarhus vallen kan de regeling dus geen doorgang vinden.

5. Meer algemeen, en ook buiten het toepassingsgebied van het Verdrag van Aarhus, moet worden opgemerkt dat administratieve procedures fundamenteel verschillen van gerechtelijke procedures, en tot doel hebben om de overheid zelf in staat te stellen om een eerdere beslissing te heroverwegen om zo de best mogelijke eindbeslissing te kunnen nemen. In die context kan het aanspannen van administratieve procedures dan ook niet worden beschouwd als een “aanval” op een door de Vlaamse overheid genomen maatregel, maar als een hulpmiddel om die overheid toe te laten zichzelf te corrigeren en net een procedure voor de (bestuurs)rechter te vermijden. Gelet op de fundamenteel verschillende doelstelling van gerechtelijke en administratieve procedures, kan de regeling slechts doorgang vinden als in het licht van het gelijkheidsbeginsel kan worden verantwoord waarom zij allebei op dezelfde wijze worden uitgesloten van subsidiëring. Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod impliceren immers niet alleen dat substantieel gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof, houden de voornoemde beginselen daarnaast ook in dat substantieel ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld. Een ongelijke behandeling van substantieel gelijke situaties en een gelijke behandeling van substantieel ongelijke situaties zijn slechts verenigbaar met de voornoemde beginselen als daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording kan worden aangevoerd. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²⁷

De Raad van State ziet niet in welke rationele verantwoording er kan bestaan om subsidieontvangers te sanctioneren voor het aanwenden van een subsidie van de Vlaamse overheid

²⁶ Zie bv. in de omgevingsvergunningenprocedure: <https://www.vlaanderen.be/omgevingsvergunning/beroep-indienen/beroep-in-eerste-aanleg>.

²⁷ Zie in die zin adv.RvS 54.820/1 van 24 januari 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’.

in een procedure die erop is gericht om de kwaliteit van de besluitvorming van diezelfde overheid te verbeteren.

HOOFDSTUK 4 – KANSELARIJ, BESTUUR, BUITENLANDSE ZAKEN EN JUSTITIE

Afdeling 1 – Financiering op basis van open ruimte

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Financiering lokale besturen: Gemeentefonds – aanvullende Elia-compensatie

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Subsidie voor kleine taalgrensgemeenten

Artikel 59

1. In artikel 59 van het voorontwerp wordt in een subsidie voorzien voor de gemeenten vermeld in artikel 8, eerste lid, van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966’ (hierna: de Bestuursstaalwet) – zijnde de taalgrensgemeenten – die in het Vlaamse Gewest zijn gelegen en die minder dan 3000 inwoners hebben.

Uit de ontworpen regeling en de memorie van toelichting blijkt dat het gaat om een algemene financiering van de gemeenten in de zin van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Deze financiering maakt het de gemeenten mogelijk om taken te vervullen die deel uitmaken van de lokale autonomie, in functie van objectieve criteria die door de decreetgever zijn vastgesteld.²⁸

2. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat er een dubbel verschil in behandeling wordt ingevoerd: enerzijds, tussen de taalgrensgemeenten van het Vlaamse Gewest die minder dan 3000 inwoners tellen, die de subsidie genieten waarin de ontworpen regeling voorziet, en de overige gemeenten van het Vlaamse Gewest die minder dan 3000 inwoners tellen, die de subsidie niet zullen genieten; anderzijds, tussen de taalgrensgemeenten van Vlaamse Gewest die minder dan 3000 inwoners tellen, en de overige faciliteitengemeenten van het Vlaamse Gewest, namelijk de taalgrensgemeenten die meer dan 3000 inwoners tellen²⁹ en de randgemeenten.

²⁸ Zie adv.RvS 57.317/3 van 27 april 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juli 2015 ‘tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’, *Parl.St. VI.Parl.* 2014-15, nr. 357/1, 97-99, opmerking 3; 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, 91, algemene opmerking 2 bij hoofdstuk 8.

²⁹ Afgaande op de bevolkingscijfers op 1 januari 2025 gaat het om de gemeenten Voeren, die op die datum 4413 inwoners telde, en de gemeente Ronse, die 27.544 inwoners telde (zie

Die verschillen in behandeling moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.³⁰

3. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen regeling als volgt verantwoord:

“Dit artikel voert een subsidie in aan taalgrensgemeenten met minder dan 3000 inwoners.

Door hun beperkte omvang hebben die kleine gemeenten een aantal onvermijdelijke uitgaven die disproportioneel hoog wegen op hun beperkte budget. Meer bepaald gaat het over de uitgaven voor het politiek personeel die nodig zijn voor het democratisch functioneren van die gemeenten. Die gemeenten komen ook niet in aanmerking voor een vrijwillige fusie met de bijhorende overname van de schulden zoals uitgewerkt in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (hierna het DLB genoemd).

Daarnaast hebben taalgrensgemeenten bijkomende administratieve verplichtingen en vertalingskosten die de meeste andere Vlaamse gemeenten niet kennen. Ook de randgemeenten hebben extra vertalingskosten, maar hun fiscale draagkracht is, door hun ligging rond Brussel groter. Het belastbaar kadastraal inkomen ligt bij de randgemeenten aanmerkelijk hoger dan bij de taalgrensgemeenten.

De gemeente Voeren heeft conform de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 6, §1, VIII, een bijzonder statuut. Door het hanteren van een drempel van 3000 inwoners komt Voeren sowieso niet in aanmerking voor de subsidie.”

4. Wat het verschil in behandeling betreft tussen, enerzijds, de taalgrensgemeenten van het Vlaamse Gewest met minder dan 3000 inwoners en, anderzijds, de overige gemeenten van het Vlaamse Gewest met minder dan 3000 inwoners, lijkt die verantwoording te kunnen worden aangenomen. Weliswaar wordt die tweede categorie van gemeenten allicht evenzeer geconfronteerd met “een aantal onvermijdelijke uitgaven die disproportioneel hoog wegen op hun beperkte budget”, waaronder “de uitgaven voor het politiek personeel”,³¹ maar in tegenstelling tot de eerste categorie van gemeenten³² kunnen ze overgaan tot een vrijwillige samenvoeging om die problemen te verhelpen. Bovendien kan ook worden aangenomen dat de taalgrensgemeenten door

<https://www.ibz.rn.fgov.be/sites/default/files/documents/fr/population/statistiques/population-bevolking-20250101.pdf>).

³⁰ Er moet daarentegen geen rekening worden gehouden met artikel 7*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermits – nog los van de vaststelling dat die bepaling niets toevoegt aan de klassieke betekenis van het gelijkheidsbeginsel – de algemene financiering van de gemeenten niet onder het toepassingsgebied van die bepaling valt: zie GwH 18 mei 2017, nr. 59/2017, B.8.1 tot B.8.4.

³¹ Met uitzondering van de gemeente Voeren verschilt de organisatie van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen van de taalgrensgemeenten niet van die van de overige gemeenten van het Vlaamse Gewest.

³² Luidens artikel 342 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ is titel 8 van dat decreet, waarin de vrijwillige samenvoeging van gemeenten wordt geregeld, niet van toepassing op de gemeenten vermeld in artikel 8 van de Bestuurstalwet.

hun statuut worden geconfronteerd met “bijkomende administratieve verplichtingen en vertalingskosten” die de overige gemeenten van het Vlaamse Gewest niet hebben.³³

5. Wat het verschil in behandeling betreft tussen, enerzijds, de taalgrensgemeenten van Vlaamse Gewest die minder dan 3000 inwoners tellen, en de overige faciliteitengemeenten van het Vlaamse Gewest, namelijk de taalgrensgemeenten die meer dan 3000 inwoners tellen en de randgemeenten, moet vooreerst worden vastgesteld dat afgaande op de bevolkingscijfers op 1 januari 2025, alle randgemeenten meer dan 3000 inwoners tellen. In zoverre de ontworpen regeling wordt verantwoord door het gegeven dat voor gemeenten met minder dan 3 000 inwoners dat beperkte aantal inwoners disproportioneel hoge kosten met zich brengt, kan die verantwoording derhalve evenzeer worden betrokken op de randgemeenten.

6. Te dien aanzien is het wel aangewezen nader uiteen te zetten waarom de grens op minder dan 3000 inwoners wordt bepaald. Het enige aanknopingspunt dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, hiervoor ziet is dat overeenkomstig artikel 4, § 1, 3°, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ in de gemeenten met 2000 tot en met 2999 inwoners de gemeenteraad 11 leden telt,³⁴ terwijl voor gemeenten met 3000 of meer inwoners dat cijfer hoger ligt. Inzonderheid rijst de vraag of faciliteitengemeenten met slechts een beperkt groter aantal inwoners³⁵ niet evenzeer worden geconfronteerd met de schaalproblemen die de ontworpen regeling beoogt te compenseren.

7. Wat de gemeente Voeren betreft wordt bijkomend aangevoerd dat die gemeente “conform de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 6, §1, VIII, een bijzonder statuut” heeft. Voor zover de verantwoording aan de hand van het bevolkingscijfer niet zou volstaan (zie opmerking 6), zal moeten kunnen worden aangetoond dat het “bijzonder statuut” dat de gemeente Voeren geniet, van die aard is dat er geen reden is om de subsidie waarin de ontworpen regeling voorziet, ook aan die gemeente toe te kennen.

8. Wat de randgemeenten betreft, wordt in de aangehaalde memorie van toelichting gewag gemaakt van “hun fiscale draagkracht” doordat “[h]et belastbaar kadastraal inkomen” in die gemeenten hoger ligt dan in de taalgrensgemeenten. Voor zover de verantwoording aan de hand van het bevolkingscijfer niet zou volstaan (zie opmerking 6),³⁶ zal moeten kunnen worden

³³ Om bestaanbaar te zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zal het bedrag van de subsidie, dat in artikel 59 van het voorontwerp niet wordt bepaald, dan wel van die aard moeten zijn dat het niet hoger is dan de meerkost die de taalgrensgemeenten door hun statuut moeten dragen.

³⁴ Uit de memorie van toelichting blijkt dat bij de verdeling van de subsidie overeenkomstig artikel 60 van het voorontwerp, onder meer rekening wordt gehouden met de categorieën van gemeenten vermeld in artikel 4, § 1, van het decreet van 22 december 2017.

³⁵ Zoals vermeld telde de gemeente Voeren op 1 januari 2025 4413 inwoners. Als ook de randgemeenten in acht worden genomen, telde de gemeente Linkebeek op die datum 4642 inwoners (in de overige randgemeenten is het bevolkingscijfers merkbaar hoger dan 3000).

³⁶ Zoals vermeld (opmerkingen 5 en 6) telden alle randgemeenten op 1 januari 2025 meer dan 3000 inwoners, maar heeft de gemeente Linkebeek slechts een beperkt hoger aantal inwoners. In zoverre met het bijzondere statuut waarvan in de memorie van toelichting ten aanzien van de gemeente Voeren gewag wordt gemaakt, de regelingen worden bedoeld “die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige

aangetoond dat de fiscale draagkracht van die gemeenten van die aard is dat ze het beperkte bevolkingscijfer dat de gemeente desgevallend heeft, kan compenseren.

Artikel 63

Luidens artikel 63 van het voorontwerp wordt de subsidie, vermeld in artikel 59, gebruikt voor de algemene financiering van de gemeenten, vermeld in artikel 59, en is ze volledig vrij van verantwoordings- en rapporteringsverplichtingen.

In advies 77.710/1-3-16 merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent een gelijkaardige bepaling het volgende op:

“Luidens het ontworpen artikel 28/1 van het programmadecreet van 20 december 2019 wordt de dotatie vermeld in artikel 26 van hetzelfde decreet gebruikt voor de algemene financiering van de besturen vermeld in diezelfde bepaling en is ze volledig vrij van verantwoordings- en rapporteringsverplichtingen.

De vaststelling dat de dotatie waarin artikel 26 van het programmadecreet van 20 december 2019 voorziet, deel uitmaakt van de algemene financiering van de gemeenten, vloeit evenwel voort uit de regeling van die dotatie zelf. Dat blijkt overigens uit het voormelde arrest nr. 155/2021 waarin het Grondwettelijk Hof erop wees dat met die dotatie wordt beoogd ‘op algemene wijze de budgettaire situatie van de gemeenten te verbeteren en de normale werking van de ondergeschikte besturen en de lokale autonomie te vrijwaren’ en dat “[d]e gemeenten (...) vrij [blijven] om de bestemming van de toegekende financiële middelen te kiezen”, om te besluiten dat die dotatie moet worden beschouwd “als een bijkomende algemene financiering, naast de algemene financiering die gebeurt via het Gemeentefonds en andere algemene werkingssubsidies, die past in het kader van de bevoegdheid die aan de gewesten is toegewezen in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980”.³⁷

In zoverre het ontworpen artikel 28/1 blijkens de memorie van toelichting ‘expliciet [wil] duiden dat de dotatie op basis van de responsabiliseringsbijdragen een algemene financieringssubsidie is’, is die bepaling derhalve overbodig.

Meer nog, de ontworpen bepaling kan tot verwarring aanleiding geven, in zoverre ze de indruk wekt dat het gegeven dat de dotatie waarin artikel 26 van het programmadecreet van 20 december 2019 voorziet deel uitmaakt van de algemene financiering van de lokale besturen, afhankelijk is van of kan worden vastgesteld door een dergelijke bepaling, terwijl dat, zoals vermeld, uit de regeling van die dotatie zelf voortvloeit. Zo zou een regeling waarbij de gemeenten verplicht worden een aan hen toegekende dotatie aan een welbepaalde opdracht te besteden, niet beschouwd kunnen

parlements- en provincieraadsverkiezingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 19 juli 2012 opgenomen zijn in de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen” (zie artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), moet worden vastgesteld dat een aantal van die regelingen ook op de randgemeenten van toepassing zijn. Voor zover ten aanzien van de gemeente Voeren kan worden aangetoond dat dat bijzonder statuut van die aard is dat er geen reden is om de subsidie waarin de ontworpen regeling voorziet ook aan die gemeente toe te kennen (opmerking 7), kan die verantwoording ook op de randgemeenten worden betrokken.

³⁷ Voetnoot 7 uit het aangehaalde advies: GwH 28 oktober 2021, nr. 155/2021, B.12.1 en B.12.3.

worden als een deel van de algemene financiering van de gemeenten, zelfs al zou in die regeling worden bepaald dat dit wel het geval is.

Gelet op wat voorafgaat kan artikel 8 van het voorontwerp beter worden weggelaten”³⁸

In antwoord hierop werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het programmadecreet van 14 juli 2025 ‘bij de aanpassing van de begroting 2025’ heeft geleid, het volgende gesteld:

“Hoewel dat strikt genomen klopt, geniet het toch de voorkeur om beide artikelen wel te behouden, om elke verkeerde interpretatie uit te sluiten. De kwalificatie als algemene financiering van de lokale besturen is immers niet neutraal en heeft gevolgen voor de behandeling ervan met toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, waarin een aantal bepalingen expliciet niet van toepassing worden gemaakt voor de algemene financiering van lokale besturen (artikel 76/1 en artikel 76/2). Alleen de decreetgever kan die financiering kwalificeren als algemene financiering van de lokale besturen, waardoor de opname van deze bepaling in het programmadecreet gerechtvaardigd is.”³⁹

In de artikelen 76/1 en 76/2 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën wordt bepaald dat die artikelen niet van toepassing zijn “op de algemene financiering van de lokale besturen”. Dit impliceert echter niet dat de decreetgever een financiering uitdrukkelijk moet kwalificeren als algemene financiering van de lokale besturen. Zoals vermeld, vloeit dat uit de regeling van die financiering zelf voort, en met name uit het gegeven dat de middelen in kwestie niet een specifieke bestemming krijgen.

Om de redenen vermeld in het aangehaalde advies 77.710/1-3-6 kan artikel 63 van het voorontwerp derhalve beter worden weggelaten.

Afdeling 4 – Wijziging en opheffing van decreet van 26 mei 2023 over de subsidiëring in het kader van de lokale energie- en klimaatpacten en opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2023 tot uitvoering van het decreet van 26 mei 2023 over de subsidiëring in het kader van de lokale energie- en klimaatpacten

Artikel 64

Overeenkomstig artikel 3 van het decreet van 26 mei 2023 ‘over de subsidiëring in het kader van de lokale energie- en klimaatpacten’ kent de Vlaamse Regering jaarlijks, binnen de beschikbare begrotingskredieten, subsidies toe voor lokale energie- en klimaatacties aan de gemeenten van het Vlaamse Gewest, die de doelstellingen van de lokale energie- en klimaatpacten onderschrijven door deze te ondertekenen, en die een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030.

³⁸ Adv.RvS 77.710/1-3-16 van 12 mei 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 14 juli 2025 ‘bij de aanpassing van de begroting 2025’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 337/1, 48.

³⁹ *Parl.St.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 337/1, 6.

Artikel 2, 2°, van hetzelfde decreet definieert ‘lokale energie- en klimaatpacten’ als “de overeenkomsten tussen de Vlaamse overheid, steden en gemeenten en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten met wederzijdse engagementsdoelstellingen voor lokale energie- en klimaatacties”.

Inmiddels werden drie lokale energie- en klimaatpacten gelanceerd (LEKP 1.0, LEKP 2.0 en LEKP 2.1).⁴⁰ Het eerste lokale energie- en klimaatpact (LEKP 1.0) bevat de elementen vermeld onder punten 1° tot en met 16° als specifieke engagementen. De daaropvolgende pacten, LEKP 2.0 en LEKP 2.1, bouwen hierop voort en omvatten bijkomende of verscherpte engagementen ten opzichte van LEKP 1.0. De gemachtigde verduidelijkt dat een lokaal bestuur slechts kan toetreden tot een hoger niveau van pact als het de voorgaande niveaus al heeft onderschreven. Bijgevolg legt het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het decreet van 26 mei 2023 geen bijkomende voorwaarden op aan de lokale besturen. De stellers van het voorontwerp moeten echter ook nagaan of die bepaling er niet toe leidt dat lokale besturen ten onrechte al toegezegde financiering wordt ontzegd voor de doelstellingen die het voorwerp uitmaken op basis van de LEKP 2.0 en LEKP 2.1. Het komt de Raad van State voor dat er voor die projecten geen bijkomende financiële belofes zijn gedaan voor de periode na 1 januari 2026, maar het staat aan de stellers van het voorontwerp om te verifiëren of dat werkelijk het geval is.

Artikel 65

Artikel 65, in combinatie met artikel 163, eerste lid, 3°, van het voorontwerp strekt tot opheffing van het decreet van 26 mei 2023 en het bijbehorende uitvoeringsbesluit op 1 januari 2027. Op die datum zou overeenkomstig de wijzigingen die worden doorgevoerd bij artikel 64 een einde komen aan de toekenning van steun overeenkomstig dat decreet. Er moet echter worden opgemerkt dat uit het ontworpen artikel 3, eerste lid, van het decreet van 26 mei 2023 blijkt dat de tegenprestaties voor de toekenning van die middelen nog lopen tot 31 december 2030, zodat dat decreet en uitvoeringsbesluit nog relevant blijven voor de controle op de correcte aanwending van die middelen, zoals voorgeschreven door de artikelen 11 en 14 van de Algemenebepalingenwet van 16 mei 2003, waarvan de gemeenschappen en gewesten niet kunnen afwijken omwille van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ en artikel 76 van de VCO (dat op dit punt nog wordt aangevuld door artikel 45 van het voorontwerp).

Bijgevolg zal de opheffing van dat decreet en dat besluit moeten worden uitgesteld, of minstens worden aangevuld met een overgangsregeling die ertoe strekt dat de relevante bepalingen ervan ook na de opheffing van die instrumenten kan worden gebruikt voor de controle op de correcte aanwending van die subsidies.

⁴⁰ Raadpleegbaar via: <https://www.lokaalklimaatpact.be/pacten/het-lekp-voor-lokale-besturen>. Niettegenstaande de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 8, 6°, van het decreet van 26 mei 2023 om de inhoud van de lokale energie- en klimaatpacten vast te stellen, zijn de LEKP's niet door de Vlaamse Regering aangenomen.

Afdeling 5 – Plattelandsfonds

Artikel 69

Luidens artikel 69 van het voorontwerp wordt de subsidie, vermeld in artikel 66, van het voorontwerp gebruikt voor de algemene financiering van de gemeenten vermeld in bijlage 1⁴¹ bij het voorontwerp en is ze volledig vrij van verantwoordings- en rapporteringsverplichtingen.

Om de redenen vermeld onder artikel 63, kan dit artikel beter worden weggelaten.⁴²

Afdeling 6 – Wijziging Fonds Personeelsleden met Verlof voor Opdracht

Artikel 72

Artikel 72 van het voorontwerp strekt ertoe aan artikel 33 van het decreet van 6 juli 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2001’ een paragraaf 11 en een paragraaf 12 toe te voegen. Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat artikel 81 van het voorontwerp er evenzeer toe strekt aan hetzelfde artikel 33 een paragraaf 11 toe te voegen. Omwille van de rechtszekerheid moet de nummering van de toe te voegen paragrafen in beide artikelen op elkaar worden afgestemd.

Afdeling 7 – Subsidiëring van initiatieven betreffende de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Artikel 73

1. Blijkens de memorie van toelichting is het de bedoeling om het met de aanvulling van artikel 12, eerste lid, van het decreet van 8 maart 2013 ‘betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ mogelijk te maken om vanuit alle Vlaamse beleidsdomeinen, waaronder Justitie en Handhaving, binnen de contouren van het decreet initiatieven te subsidiëren wanneer dit nodig is.

Zoals blijkt uit het onderzoek door de Raad van State van het voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 maart 2013, wat betreft de bevoegdheidsgronden die de decreetgever toelieten de verschillende beleidsdomeinen te betrekken bij de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden,⁴³ is artikel 12 van dat decreet niettemin ook gesteund op de bevoegdheid inzake onderwijs (artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet) en bevoegdheden die behoren tot de culturele aangelegenheden, met name het sociaal-culturele werk (artikel 4, 5°,

⁴¹ In het opschrift van die bijlage moet worden verwezen naar artikel 67 van het voorontwerp (in plaats van naar “artikel 74”).

⁴² Ook in artikel 66 van het voorontwerp kunnen de woorden “algemene financiering en” beter worden weggelaten.

⁴³ Zie adv.RvS 51.786/1 van 27 september 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 maart 2013, opmerkingen 4 - 5.4 (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1846/1).

8°, 12° en 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI)) en de lichamelijke opvoeding en de sport (artikel 4, 9°, van de BWHI).

2.1. Inzake onderwijs bepaalt artikel 24, § 5, van de Grondwet dat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet, waarmee de wil van de Grondwetgever wordt uitgedrukt 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.

2.2. Inzake de culturele aangelegenheden die binnen haar toepassingsgebied vallen,⁴⁴ bepaalt artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ (hierna: Cultuurpactwet) dat de regels inzake de erkenning en de subsidiëring van geregelde culturele activiteiten slechts vastgesteld mogen worden “krachtens” een decreet. Wanneer het gaat om subsidies aan instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de hele Vlaamse Gemeenschap, moeten volgens artikel 11 van de Cultuurpactwet de voorwaarden en de procedure van erkenning “bij decreet” worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de bedoelde erkende instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, welke uit een aantal nader bepaalde elementen bestaat; hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring bij decreet moet gebeuren.⁴⁵

3. Gevraagd hoe wordt rekening gehouden met het legaliteitsbeginsel voor wat betreft de subsidiëring van de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden binnen de beleidsdomeinen onderwijs en cultuur, antwoordde de gemachtigde:

“De aanvulling op artikel 12, eerste lid van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (...) zoals voorzien in het programmadecreet, beoogt een algemene rechtsgrond te bieden op basis waarvan subsidiëring vanuit alle Vlaamse beleidsdomeinen mogelijk is. Op heden zijn er organisaties uit verschillende beleidsdomeinen in de gevangenissen aanwezig. Op basis van de ontwerpbeplanning kan het subsidiekader voor elk beleidsdomein aan de hand van een besluit van de Vlaamse Regering verder worden uitgewerkt. Hierbij zal – bv. voor cultuur en onderwijs – uiteraard rekening moeten worden gehouden met de bestaande regelgevende kaders waarnaar u verwijst. Het is zeker niet de bedoeling om deze aan de hand van de betreffende ontwerpbeplanning te omzeilen.”

In zoverre uit dat antwoord blijkt dat de stellers van het voorontwerp een regeling voor ogen hebben die ook moet kunnen worden toegepast binnen de beleidsdomeinen onderwijs en cultuur, zullen zij artikel 12, eerste lid, van het decreet van 8 maart 2013 verder moeten aanvullen met een regeling van de essentiële elementen van de voorgenomen subsidiëring. In het andere geval zullen de beoogde initiatieven, wanneer ze binnen de beleidsdomeinen onderwijs en

⁴⁴ Zie artikel 2 van de Cultuurpactwet, waarin wordt verwezen naar artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 ‘betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap’. De opsomming van aangelegenheden in dat laatste artikel is vervangen bij artikel 4, 1° tot 10°, van de BWHI, met uitzondering van artikel 4, 6°bis, van die wet.

⁴⁵ Zie bv. adv.RvS 54.109/3 van 10 oktober 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Vlaams decreet van 17 januari 2014 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, houdende invoering van een stimuleringsregeling voor de audiovisuele sector’, opmerking 5 (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2294/1).

cultuur vallen, enkel gesubsidieerd kunnen worden op grond van in deze beleidsdomeinen bestaande rechtsgronden die in overeenstemming zijn met het voormelde legaliteitsbeginsel.

Afdeling 8 – Fonds Handhaving Vlaanderen en retributie Vlaams Handhavingsplatform

Artikel 75

Luidens het ontworpen artikel 83, § 6, tweede lid, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 kan de Vlaamse Regering de consultatie van het maatregelenregister vermeld in artikel 81, eerste lid, van dat decreet door de instrumenterende ambtenaar en de vastgoedmakelaar afhankelijk stellen van het betalen van een retributie.

Ofschoon artikel 173 van de Grondwet niet verhindert dat de decreetgever de Vlaamse Regering machtigt om het bedrag van een retributie te bepalen, in de wetenschap dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is opdat er gewag kan worden gemaakt van een retributie, vloeit uit die grondwetsbepaling wel voort dat de decreetgever die bevoegd is om de retributie in te voeren, ook moet voorzien in de gevallen van vrijstelling en vermindering ervan.

Indien het de bedoeling zou zijn dat de Vlaamse Regering, wanneer zij de consultatie van het maatregelenregister afhankelijk stelt van het betalen van een retributie, in bepaalde gevallen in een vrijstelling voorziet, of in een verlaagd tarief, dan moeten die gevallen in de ontworpen bepaling zelf worden geregeld.

HOOFDSTUK 5 – MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 6 – OMGEVING

Afdeling 1 – Het Vlaamse Gewest gunt de verzekering gewaarborgd wonen

Artikel 77

Luidens het ontworpen artikel 4.61, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 77, 2°, van het voorontwerp) treedt het Vlaamse Woningfonds (hierna: het VWF) vanaf 1 januari 2023 tot 31 december 2025 in de rechten, verplichtingen en bevoegdheden van het Vlaamse Gewest met betrekking tot de tenlasteneming vermeld in artikel 5.71 van die codex.

Deze bepaling is het gevolg van het gegeven dat het Vlaamse Gewest de gunning van de overheidsopdracht en premies voor de verzekering gewaarborgd wonen rechtstreeks ten

laste zal nemen, in de plaats van het VWF.⁴⁶ In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Sinds 1 januari 2023 werd de tenlasteneming overgedragen aan het VWF en is het VWF met betrekking tot die opdracht in alle rechten, verplichten, bevoegdheden en lasten van het Vlaams Gewest getreden. Deze indeplaatsstelling eindigt zodra deze wijzigingen in werking treden, zijnde 1 januari 2026.”

In tegenstelling tot wat het geval is in de bestaande tekst van artikel 4.61, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021,⁴⁷ wordt in de ontworpen regeling niet vermeld dat het VWF ook gehouden is tot de lasten die voortvloeien uit beslissingen en verbintenissen die door het Vlaamse Gewest zijn genomen in het kader van de tenlasteneming vermeld in artikel 5.71 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Uit de aangehaalde memorie van toelichting blijkt nochtans dat het de bedoeling is dat het VWF gehouden blijft tot de tussen 1 januari 2023 en 31 december 2025 ontstane lasten van het Vlaamse Gewest. Bijgevolg zal in de ontworpen bepaling ook melding moeten worden gemaakt van die lasten.

Afdeling 2 – Wijziging van het decreet van 6 juli 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2001

Artikel 81

Artikel 81 van het voorontwerp strekt ertoe aan artikel 33 van het decreet van 6 juli 2001 een paragraaf 11 toe te voegen. Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat artikel 72 van het voorontwerp er evenzeer toe strekt aan hetzelfde artikel 33 een paragraaf 11 en een paragraaf 12 toe te voegen. Omwille van de rechtszekerheid moet de nummering van de toe te voegen paragrafen in beide artikelen op elkaar worden afgestemd.

Afdeling 3 – Decreet Integraal Waterbeleid (decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018) voor wat betreft de aanpassing vrijstelling heffingen voor bronbemalingen

Artikel 83

De laatste alinea van het ontworpen artikel 4.2.1.2.2 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, dient te worden opgenomen als een punt 7° van die bepaling.

⁴⁶ Zie ook het ontworpen artikel 5.71, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 79, 1°, van het voorontwerp).

⁴⁷ Luidens de tweede zin van die bepaling is het VWF gehouden tot de lasten die voortvloeien uit beslissingen en verbintenissen die door het Vlaamse Gewest zijn genomen met betrekking tot de opdracht, vermeld in het eerste lid, 5°.

Afdeling 4 – Decreet Integraal Waterbeleid (decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018) voor wat betreft de aanpassing aan nieuwe HCOV-codering

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – Oprichting ‘Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’

De adviesaanvraag is niet ontvankelijk wat betreft het enige artikel van deze afdeling.

Afdeling 6 – Wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening – stopzetting subsidie voor de actualisatie van de inventaris van de onbebouwde percelen

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 7 – Retributie schredderbedrijven (VMM)

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 8 – Uitfasering verlaagd OV-tarief op ingehuurde woningen

Luidens artikel 2.1.4.0.1, § 2/1, eerste lid, van de VCF bedraagt het tarief van de onroerende voorheffing 2,4 % voor de eigendommen die door een erkende woonmaatschappij worden gehuurd conform de voorwaarden ter uitvoering van artikel 4.40, 4°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en in artikel 4.168 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. Artikel 90 van het voorontwerp wil die regeling “uitfaseren” door dat verlaagde tarief enkel nog te laten gelden voor de bestaande hoofdhuurovereenkomsten met aanvangsdatum voor 1 januari 2026, en dit tot de beëindiging ervan.

Artikel 4.168 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 waarnaar in artikel 2.1.4.0.1, § 2/1, eerste lid, van de VCF wordt verwezen, is opgeheven bij artikel 128 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘tot wijziging van verschillende besluiten over wonen’. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In artikel 2.1.4.0.1, §2/1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt inderdaad nog verwezen naar het oude artikel 4.168 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. In dat oude artikel was op zijn beurt een verwijzing opgenomen naar artikel 4.55, tweede en derde lid VCW.

De verwijzing naar artikel 4.168 BVCW is inderdaad niet meer actueel en zou vervangen moeten worden door een verwijzing naar artikel 4.147 BVCW, waarin diezelfde inhoud is hernomen (weliswaar ook met aanpassing naar het correcte artikel uit de Vlaamse Codex Wonen):

Art. 4.147 BVCW: De overeenkomsten voor het huren van woningen op de private huurmarkt, vermeld in artikel 4.53/2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, worden opgesteld conform de typehuurovereenkomsten die opgenomen zijn in bijlage 13 en 14, die bij dit besluit zijn gevoegd.”

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

Afdeling 9 – Energiedecreet van 8 mei 2009 – voorrechten administratieve geldboetes

De adviesaanvraag is onontvankelijk voor zover ze betrekking heeft op deze afdeling.

Afdeling 10 – Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Artikel 96

In de plaats van “artikel 46, § 5, derde lid” dient te worden verwezen naar “artikel 46, § 5, vierde lid”.

Afdeling 11 – Wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit – wijziging tarief leegstandsheffing bedrijfsruimten

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 12 – Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Artikel 98

Artikel 98 van het voorontwerp dient in afdeling 10 (Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen) als artikel 96 te worden ingevoegd. De artikelen 96 en 97 van het voorontwerp dienen te worden hernummerd en de afdeling 12 van hoofdstuk 6 dient te worden geschrapt.

HOOFDSTUK 7 – ONDERWIJS EN VORMING

Afdeling 1 – Wijziging aan de bepalingen over het verlof wegens bijzondere opdracht in het decreet personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Wijziging aan de bepalingen over het verlof wegens bijzondere opdracht in het decreet personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Opheffing opdrachten coördinatie geletterdheidsbeleid en werking inzake duidelijke taal

Artikel 101

1. Artikel 101 van het voorontwerp voorziet, met ingang van 1 januari 2026, in de opheffing van artikel 72octies, § 1, eerste lid, 1°, en 2°, en derde lid, van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’. Daardoor worden een aantal opdrachten van Vocvo vzw, met name de coördinatie en ondersteuning van het geletterdheidsbeleid van de Vlaamse overheid en de werking inzake duidelijke taal, geschrapt. Die opdrachten werden toegekend aan Vocvo vzw in het kader van de subsidieregeling die is opgenomen artikel 72octies, § 1, van het decreet van 15 juni 2007. Krachtens deze bepaling stelt de Vlaamse Regering binnen de beschikbare begrotingskredieten jaarlijks een subsidie ter beschikking aan Vocvo vzw voor de uitvoering van bepaalde opdrachten op basis van een vierjaarlijkse beheersovereenkomst.

Uit het advies van de Inspecteur van Financiën van 11 september 2025 blijkt dat er tussen de Vlaamse Regering en Vocvo vzw een vierjaarlijkse beheersovereenkomst werd afgesloten voor de periode van 2023 tot en met 2026. Artikel 101 van het voorontwerp heeft derhalve tot gevolg dat met onmiddellijke ingang, zonder overgangsregeling, een aantal taken van Vocvo vzw worden opgeheven en dat rechtstreeks wordt ingegrepen in de thans nog lopende beheersovereenkomst. De schrapping van de opdrachten van Vocvo vzw gaat overigens gepaard met een significante vermindering van de subsidiëring van Vocvo vzw in het voorontwerp van begrotingsdecreet.

2. Wanneer hij meent dat een beleidsverandering noodzakelijk is, kan de decreetgever beslissen daaraan een onmiddellijk gevolg te geven en is hij in beginsel niet ertoe gehouden te voorzien in een overgangsregeling. De decreetgever moet echter, wanneer hij een nieuwe wettelijke regeling invoert, van geval tot geval onderzoeken of overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn, rekening houdend met de impact van de nieuwe regels en met de legitieme verwachtingen van de betrokken rechtzoekenden.⁴⁸ Het vertrouwensbeginsel kan op zich niet worden aangevoerd om de handhaving van de voorwaarden van een subsidiestelsel te eisen. De decreetgever kan die voorwaarden voor de toekomst wijzigen, zij het dat hij rekening dient te houden met de invloed van de wijzigingen op al gedane investeringen.⁴⁹ Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de ontstentenis van een overgangsmaatregel leidt tot een verschil in behandeling waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het

⁴⁸ GwH 4 juli 2024, nr. 76/2024, B.18.

⁴⁹ GwH 23 januari 2014, nr. 8/2014, B.29.2; GwH 4 juli 2024, nr. 76/2024, B.19.1. Zie bijv. ook adv.RvS 51.535/3 van 18 juni 2012 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de milieuvriendelijke energieproductie’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1639/2, 11, opmerking 8.1.

vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtzoekenden worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.

3. De onmiddellijke inwerkingtreding van de ontworpen bepaling is dan ook slechts aanvaardbaar voor zover Vocvo vzw, rekening houdend met de op basis van de beheersovereenkomst te verwachten subsidie voor 2026, op grond van haar rechtmatige verwachtingen geen verbintenissen op zich heeft genomen, bijvoorbeeld personeelsleden aangeworven of in dienst gehouden hebben. Het komt de stellers van het voorontwerp toe om in de memorie van toelichting in elk geval te verduidelijken waarom niet op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwensbeginsel, en waarom de rechtmatige verwachtingen die Vocvo vzw kan putten uit de lopende beheersovereenkomst niet worden miskend.

Afdeling 4 – Technische aanpassingen inschrijvingsgelden volwassenenonderwijs

Artikel 102, 2°, van het voorontwerp heeft tot gevolg dat het verminderd inschrijvingsgeld van 0,30 euro met ingang van 7 augustus 2025⁵⁰ ook zal gelden voor cursisten die zich in een bepaalde behartenswaardige sociaal-economische toestand bevinden als bedoeld in artikel 113*novies*, § 6, 1°, en 2°, van het decreet van 15 juni 2007 en die zich inschrijven in een leergebied van de basiseducatie. In dit verband brengt de Raad van State in herinnering wat werd opgemerkt in advies 77.797/1⁵¹ van 4 juni 2025 over het amendement dat aanleiding gaf tot de huidige tekst van artikel 113*novies* van het decreet van 15 juni 2007, over de verschillende behandeling op vlak van het inschrijvingsgeld in het volwassenenonderwijs van cursisten die zich in een sociaal-economisch behartenswaardige situatie bevinden naargelang de opleiding waarvoor ze zich inschrijven.

Afdeling 5 – Toekenning jaarlijkse aanvullende vte/leraarsuren/punten/werkingsmiddelen ten behoeve van de asielproblematiek

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 6 – Aanpassing aanvullende uitkeringen hogescholen

Het bestaande artikel III.34, § 1, 1°, en 2°, van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt in de eerste plaats het bedrag van de aanvullende middelen die aan de hogescholen worden toegekend voor de geraamde kosten respectievelijk van de salarissen van de personeelsleden van het meester-, vak- en dienstpersoneel die de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap op 31 december 1995 rechtstreeks heeft betaald en van de salarissen of wachtgelden van de

⁵⁰ Zie artikel 177 [lees: 164] van het voorontwerp

⁵¹ Adv.RvS 77.797/1 van 4 juni 2025 over een amendement dat heeft geleid tot artikel 15 van het Programmadecreet van 14 juli 2025 ‘bij de begrotingsaanpassing 2025’, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 337/9, 53, opmerking 7.3.2.

personeelseden. Er wordt aan toegevoegd dat “[h]et eventuele saldo op het einde van het begrotingsjaar t [...] in het begrotingsjaar t+1 [wordt] toegevoegd aan het variabel onderwijsgedeelte voor de professioneel gerichte opleidingen VOWprof aan de hogescholen”. Dit houdt in dat volgens deze bepalingen de saldi van de begrotingsjaren 2023 en 2024 in de begrotingsjaren 2024 en 2025 werden toegevoegd aan het variabel onderwijsgedeelte voor de professioneel gerichte opleidingen VOWprof aan de hogescholen, en dat, zonder wijziging van deze bepaling, het saldo op het einde van het begrotingsjaar 2025 in het begrotingsjaar 2026 eveneens zou worden toegevoegd aan het variabel onderwijsgedeelte voor de professioneel gerichte opleidingen VOWprof aan de hogescholen.

Het ontworpen artikel III.34, § 1, 1° en 2°, van de Codex Hoger Onderwijs, dat in werking zal treden op 1 januari 2026, bevestigt die bedragen en bepaalt telkens dat “[h]et eventuele saldo op het einde van het begrotingsjaar t-2 [...] in het begrotingsjaar t [wordt] toegevoegd aan het variabel onderwijsgedeelte voor de graduaatsopleidingen VOWhbo aan de hogescholen.” Die bepaling lijkt in te houden dat in de begrotingsjaren 2026 en 2027, de saldi van respectievelijk 2024 en 2025 zullen worden toegevoegd aan het variabel onderwijsgedeelte voor de graduaatsopleidingen VOWhbo aan de hogescholen.

Aldus lijkt het lot van de saldi van 2024 en 2025 reeds te zijn geregeld onder de bestaande regeling, terwijl de ontworpen bepaling deze saldi op een andere manier toewijst.

Hoewel uit zowel de memorie van toelichting, het advies van de inspectie van Financiën als de verklaring van de gemachtigde blijkt dat het saldo van 2024 (en het saldo van 2025), in weerwil van de duidelijke tekst van het huidige artikel III.34, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs, niet werd benut of toegevoegd, wenst de Raad van State toch te waarschuwen voor eventuele moeilijkheden in de toepassing van de ontworpen bepaling.

Afdeling 7 – Toekenning toelage voor informatisering van het onderwijs

Artikel 106

Het bij artikel 106 ontworpen artikel VI.2 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 bevat een aantal machtigingen aan de Vlaamse Regering in het kader van de jaarlijkse toekenning van een werkingsbudget voor informatisering aan de scholen in het leerplichtonderwijs, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs in het kader van de versterking van de digitale infrastructuur. Weliswaar bepaalt het bij artikel 105 ontworpen artikel VI.1 van die Codificatie het toepassingsgebied, de doelstelling en de duur van dat budget en wordt het onderwerp van de machtigingen aan de Vlaamse Regering in de ontworpen artikelen VI.2 en VI.3 (artikel 107) vrij nauwkeurig omschreven, maar in het ontworpen artikel VI.2, eerste lid, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het totale jaarlijks te verdelen begrotingskrediet voor de werkingsbudgetten te bepalen. Daargelaten de vaststelling dat het niet aan de Vlaamse Regering, maar aan de decreetgever toekomt om een begrotingskrediet te bepalen, rijst de vraag of die machtiging wel in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet. Weliswaar worden in de ontworpen artikelen VI.1 tot VI.3 een aantal essentiële elementen van de regeling vastgelegd, het wordt evenwel aan de Vlaamse

Regering overgelaten om zonder enige beperking de hoogte van het totale budget en aldus ook de hoogte van het concrete werkingsbudget van de onderwijsinstellingen te bepalen.

Artikel 107

1. Het ontworpen artikel VI.3 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 telt een eerste paragraaf, maar geen verdere indeling in paragrafen. Gelet op de beginselen van de wetgevingstechniek en met het oog op de rechtszekerheid moet ofwel de indeling in paragrafen worden weggelaten, ofwel het tweede en of derde lid van de huidige paragraaf 1 omgevormd worden tot één of meer paragrafen.

2. In het ontworpen artikel VI.3, § 1, derde lid, wordt bepaald dat sancties kunnen worden opgelegd “[a]ls de aspecten vermeld in VI.3, niet worden gevolgd”. In de eerste plaats schrijve men “het eerste lid” in plaats van “VI.3”, aangezien het kennelijk gaat om de aspecten bedoeld in het eerste lid van het ontworpen artikel VI.3, § 1. Daarnaast wordt het nader regelen van de aspecten in het eerste lid opgedragen aan de Vlaamse Regering, terwijl het derde lid de sanctionering in het vooruitzicht stelt door de onderwijsinstellingen van het “niet volgen” van de nog nader te regelen aspecten die enkel vaag worden omschreven. Bovendien is het onduidelijk welke sancties precies zullen kunnen worden opgelegd. Het verdient aanbeveling om het derde lid van het ontworpen artikel VI.3, § 1, zorgvuldiger te formuleren.

Afdeling 8 – Wijziging aan de bepalingen over het verlof wegens bijzondere opdracht in het decreet Rechtspositie Basiseducatie van 7 juli 2017

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 9 – Tijdelijke programmatiestop in het deeltijds kunstonderwijs

Artikel 109

Het ontworpen artikel 98/1 van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ voert “in het schooljaar 2026-2027” een programmatiestop in voor de oprichting van nieuwe academies, domeinen en structuuronderdelen en voor het verkrijgen van onderwijsbevoegdheid in het deeltijds kunstonderwijs.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de maatregel wordt genomen “in afwachting van een aanpassing van de regelgeving over het opleidingsaanbod en de aanvraagprocedures hiervoor.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in het verleden reeds meermaals op gewezen dat een programmatiestop raakt aan de grondwettelijk beschermde vrijheid van onderwijs,

ook ten aanzien van het deeltijds kunstonderwijs,⁵² en dat een dergelijke maatregel geen afbreuk mag doen aan de essentie van de vrijheid van onderwijs en voldoende dient te worden verantwoord door een vereiste van algemeen belang. In dit verband heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, er ook reeds meermaals op gewezen dat een tijdelijke programmatiestop in afwachting van een onderwijshervorming op zich niet in strijd is met artikel 24, § 1, van de Grondwet,⁵³ voor zover het invoeren van een programmatiestop in een voldoende verband staat met de verwezenlijking van de beoogde onderwijshervorming.

In dit geval is de programmatiestop tijdelijk, maar wordt het verband met de verwezenlijking van de beoogde onderwijshervorming niet concreet gemaakt. In elk geval dienen de stellers van het ontwerp erover te waken dat de aangekondigde hervorming tijdig wordt gerealiseerd.

Afdeling 10 – Aanpassing van de kostenverantwoording voor de regierol bij de subsidie in het decreet zomerscholen

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 11 – Toekenning van een éénmalig extra werkingsbudget voor een versterking van de aanvangsbegeleiding van startende leerkrachten in het gewoon basisonderwijs, het buitengewoon basisonderwijs, het gewoon secundair onderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs

Artikel 111

In het tweede lid van artikel 111 van het ontwerp moeten de begrotingsartikelen die worden vermeld worden geschrapt. Het volstaat om het totale bedrag dat voor het werkingsbudget wordt uitgetrokken te bepalen.

⁵² Zie bijv. adv.RvS 48.824/1/3/VR van 19 en 26 oktober 2010, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011’ en adv.RvS 51.836/VR/1 van 9 oktober 2012 ‘over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het onderwijs XXII’, *Parl.St.*, VI.Parl., 2010-11, 778/1.

⁵³ Zie bijv. adv.RvS 22.206/1 van 24 februari 1993 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 april 1993 ‘betreffende het onderwijs IV’, *Parl.St.*, VI.R., 1992-93, nr. 292/1; advies 22.873/1 van 25 oktober 1993 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 1994 ‘betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl.St.*, VI.R., 1993-94, nr. 546/1; adv.RvS 24.977/1 van 11 maart 1996 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 april 1996 ‘houdende tijdelijke beperking inzake programmatie en benoeming in sommige onderwijssectoren’, *Parl.St.*, VI.Parl., 1995-96, nr. 248/2; adv.RvS 25.034/8 van 1 april 1996 over amendementen die geleid hebben tot het decreet houdende tijdelijke beperking inzake programmatie en benoeming in sommige onderwijssectoren’, *Parl.St.*, VI.Parl., 1995-96, nr. 248/7; adv.RvS 27.612/1 van 30 april 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid 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.*, VI.Parl., 1997-98, nr. 1058/1.

Afdeling 12 – Stopzetting financiering Antwerp Management School (AMS) en Vlerick Business School (VBS)

Afdeling 13 – Stopzetting financiering Instituut voor Europese Studies (IES) en Instituut voor Ontwikkelingsbeleid (IOB)

1. De bepalingen van de afdeling 12 (artikelen 112 tot 114) en 13 (artikelen 115 en 116) hebben tot gevolg dat de subsidiëring van twee stichtingen van openbaar nut voor postinitieel onderwijs, meer bepaald de Antwerp Management School (AMS) en de Vlerick Business School (VBS), en van twee bijzondere universitaire instituten, met name het Instituut voor Europese Studies (IES) en het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid (IOB), met ingang van 1 januari 2026, volledig wordt stopgezet.

2. Wanneer hij meent dat een beleidsverandering noodzakelijk is, kan de decreetgever beslissen daaraan een onmiddellijk gevolg te geven en is hij in beginsel niet ertoe gehouden te voorzien in een overgangsregeling. De decreetgever moet echter, wanneer hij een nieuwe wettelijke regeling invoert, van geval tot geval onderzoeken of overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn, rekening houdend met de impact van de nieuwe regels en met de legitieme verwachtingen van de betrokken rechtzoekenden.⁵⁴ Het vertrouwensbeginsel kan op zich niet worden aangevoerd om de handhaving van de voorwaarden van een subsidiestelsel te eisen. De decreetgever kan die voorwaarden voor de toekomst wijzigen, zij het dat hij rekening dient te houden met de invloed van de wijzigingen op al gedane investeringen.⁵⁵ Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de ontstentenis van een overgangsmaatregel leidt tot een verschil in behandeling 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 rechtzoekenden worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.

3. De vrijwel onmiddellijke stopzetting van de subsidiëring van de hierboven genoemde entiteiten, in de loop van een academiejaar, raakt in de eerste plaats aan de verwachtingen van die entiteiten, die op basis van de subsidieregeling onderzoek financieren en uitvoeren, opleidingen organiseren en daarvoor personeel hebben geëngageerd. De door de betrokken entiteit aangegane engagementen wekken evenwel mogelijk ook rechtmatige verwachtingen in hoofde van studenten en onderzoekers. Daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de bijzondere kwetsbaarheid van sommige buitenlandse studenten en onderzoekers die op basis van die verwachtingen fundamentele levenskeuzes hebben gemaakt om aan de betrokken instellingen te kunnen studeren. Het feit dat de beheersovereenkomsten aflopen

⁵⁴ GwH 4 juli 2024, nr. 76/2024, B.18.

⁵⁵ GwH 23 januari 2014, nr. 8/2014, B.29.2.; GwH 4 juli 2024, nr. 76/2024, B.19.1. Zie bijv. ook adv.RvS 51.535/3 van 18 juni 2012 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de milieuvriendelijke energieproductie’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1639/2, 11, opmerking 8.1.

op 31 december 2025 betekent op zichzelf niet dat er geen rechtmatige verwachtingen kunnen zijn ontstaan.

Het komt de stellers van het voorontwerp toe om in de memorie van toelichting in elk geval te verduidelijken waarom niet op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwensbeginsel, en waarom de rechtmatige verwachtingen van de entiteiten en de eraan verbonden personeelsleden en studenten niet worden miskend. Desgevallend zal er in overgangsbepalingen moeten worden voorzien die waarborgen dat studenten die een bepaalde opleiding hebben aangevat, die opleiding ook met vrucht kunnen beëindigen.

Afdeling 14 – Schrappen Brusselmiddelen hoger onderwijs

Artikel 117

Artikel 117 van het voorontwerp heft met ingang van 1 januari 2026 artikel III.41 van de Codex Hoger Onderwijs op, dat voorziet in een bijkomende financiering voor de hogeronderwijsinstellingen die een vestigingsplaats hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en er initiële bachelor- of masteropleidingen organiseren.

Naast de vraag of het gebrek aan overgangsregeling geen afbreuk doet aan de rechtmatige verwachtingen van de betrokken onderwijsinstellingen naar analogie van wat is uiteengezet bij afdelingen 12 en 13, rijst de vraag of de schrapping van deze financiering wel in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel. Die bijkomende financiering werd immers ingevoegd omdat de decreetgever van oordeel was dat de hogeronderwijsinstellingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad kwetsbaar waren, of met andere woorden dat zij zich in een verschillende situatie bevonden dan de overige instellingen. Bij de invoering van de maatregel werd dit verschil in behandeling in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“Het voorliggende decreet voorziet in een bijkomende financiering van 9,6 mio euro voor de hogeronderwijsinstellingen met een vestigingsplaats in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (6,5 miljoen euro voorzien in de beslissing van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 en 3,1 mio euro van de vereveningsmiddelen). Deze bijkomende financiering moet de kwetsbaarheid van de Brusselse instellingen en opleidingen, die na een mogelijke integratie van de academische opleidingen nog dreigt toe te nemen, gedeeltelijk kunnen verhelpen. M.a.w. deze middelen zijn bedoeld voor het instandhouden van een Nederlandstalig aanbod van universitaire en hogeschoolopleidingen in Brussel. De bijkomende middelen zijn opgenomen in een aparte enveloppe en worden verdeeld op basis van het aantal opgenomen studiepunten door studenten die een opleiding volgen in een vestigingsplaats in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.”⁵⁶

en:

“Het voorliggende artikel voegt in het Financieringsdecreet een artikel 39ter in, dat voorziet in een bijkomende financiering voor de hogeronderwijsinstellingen die opleidingen aanbieden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Dit artikel vindt haar

⁵⁶ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 ‘betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1655/1, 54-55.

basis in de motie van het Vlaams Parlement van 8 juli 2010 waarin een bijkomende financiering voor de Brusselse hogeronderwijsinstellingen aanbevolen werd. De beslissing van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 heeft zicht hierop gebaseerd.

Het probleem van de Brusselse instellingen is niet nieuw, de oplossing die het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering voorzien ook niet. In het 'niet hoger onderwijs' bestaan er al vrij lang gunstiger Brusselnormen. Voor wat betreft de werkingsmiddelen in het leerplichtonderwijs zijn die gekoppeld aan leerlingenkenmerken. Het betreft tevens omkadering, rationalisatienormen, en specifieke ondersteuning.

Theoretisch zou de stelling kunnen geponeerd worden dat het hoger onderwijs een niveau is waar de klassieke gronden voor dergelijke behandeling minder opgaan. Studenten zouden dan mobieler moeten zijn zodat de link met de populatie die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad woont veel losser is dan in het leerplichtonderwijs. Deze redenering volgend zou er dan geen rekruteringsdeficit zijn voor Brussel in het hoger onderwijs.

De cijfers spreken evenwel deze redenering tegen. De cijfers over de herkomst van de studenten in de verschillende hogeronderwijsinstellingen geven aan dat er globaal genomen niet echt sprake is van mobiele studenten in het hoger onderwijs in Vlaanderen. Zowel hogescholen als universiteiten rekruteren in sterke mate lokaal. In de meeste instellingen in een regio kunnen 70% tot 80% van de inschrijvingen teruggebracht worden tot de regio waarin de instelling is gevestigd:

1 Antwerpen - Universiteit Antwerpen: in het academiejaar 2010-2011 is 80% van de inschrijvingen afkomstig uit de provincie Antwerpen;

2 Limburg: alle Limburgse instellingen halen rond de 80% van hun inschrijvingen uit de provincie Limburg zelf. De aantrekkingskracht in Antwerpen en Vlaams-Brabant is heel beperkt en in Oost- en West-Vlaanderen zo goed als onbestaande. De enorme aangroei van de masterstudenten rechten dit jaar aan de Universiteit Hasselt bewijst de stelling: Limburgse studenten die vroeger naar de KU Leuven en in minder mate naar de VUB trokken, blijven nu in Hasselt.

3 Oost-Vlaanderen: op het eerste gezicht lijkt de lokale rekrutering hier beperkter te zijn. Als West-Vlaanderen toegevoegd wordt aan het natuurlijke rekruteringsgebied van de Oost-Vlaamse instellingen, dan evolueren de lokale rekruteringspercentages van rond de 60 % naar rond de 80%.

4 West-Vlaanderen: de West-Vlaamse instellingen rekruteren zeer dominant in de eigen provincie. Er is een beperkte instroom van Oost-Vlaamse studenten, die wel beperkter is dan de West-Vlaamse instroom aan de Oost-Vlaamse instellingen.

5 Vlaams-Brabant: Deze provincie heeft het minst typische profiel.

a. Bij de hogescholen wordt een sterke rekrutering in de eigen provincie vastgesteld, maar iets minder uitgesproken dan in de andere provincies. Hier is ook nog een redelijke instroom vanuit Antwerpen en Limburg.

b. De Katholieke Universiteit Leuven is de enige instelling die haar lokale karakter weet te overstijgen en een sterke aantrekkingskracht weet uit te oefenen op de andere provincies. Uitzondering hierop is Oost-Vlaanderen.

6 Tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad:

a. De instellingen waar in de eerste plaats moet naar gekeken worden, zijn de Erasmushogeschool Brussel, de HUB-Ehsal en de VUB. De hogeschool voor Wetenschap en Kunst en Sint-Lukas hebben een ander profiel, waarbij ook opleidingen in andere provincies worden aangeboden. Beide instellingen zijn momenteel met een fusie bezig. De HUB-KUB is statistisch te klein om zinvolle uitspraken over te doen op dit gebied.

b. De rekrutering van deze instellingen in het eigen gewest draagt slechts voor 10 tot 15% bij aan de inschrijvingen van deze instellingen. Als het rekruteringsgebied uitgebreid wordt tot Vlaams-Brabant, dan bekomt men een rekrutering van zo'n 60%. Dit is op zich nog steeds een lager percentage dan voor de andere instellingen in hun lokale omgeving.

Over de andere provincies heen wordt nog in beperkte mate gerekruteerd.

c. Bovendien gebeurt de rekrutering in een stad met een dominant anderstalige omgeving. Bij gebrek aan talentelling en subnationaliteit moet hier gewerkt worden met proxy's. Zo bedroeg tijdens de laatste gewestverkiezingen het aantal stemmen op een Nederlandstalige partijen nog geen 52.000 en dit op 460.000 kiezers (11,3%). Het aandeel aan Nederlandstaligen in Brussel wordt dan ook stevast rond de 10 à 15% geschat.

Daarnaast spelen een aantal specifieke motiveringen mee:

Bij analyse van de studentepopulatie in het hoger onderwijs over een periode van 10 academiejaren zijn twee elementen gebleken:

1 er is een verlies qua aantal Nederlandstalige studenten t.o.v. het totaal aantal studenten in het specifieke niveau. In het bijzonder gaat het over de academiserende opleidingen bij de hogescholen (492.159 opgenomen studiepunten in academische opleidingen aan de hogescholen in 2001-2002 naar 381.984 in 2010-2011 of een evolutie van marktaandeel van 33,45% naar 27,15%);

2 op het niveau universiteit is er ondanks een stijging van de studentenbevolking (ook in Brussel) een dalend marktaandeel (409.545 opgenomen studiepunten in de opleidingen aan de universiteiten in 2001-2002 naar 432.634 in 2010-2011 of een evolutie van marktaandeel van 12,67% naar 10,13%).

Als een instelling meer studenten krijgt bij gelijk opleidingsaanbod, dan daalt de kostprijs per student voor die instelling. Dit mechanisme is ook terug te vinden in de sokkelfinanciering van het hoger onderwijs. Maar als bij gelijk opleidingsaanbod het marktaandeel afneemt van een bepaalde instelling (ondanks een nominale stijging in aantal), dat stijgt de kostprijs. Dit doet zich voor in Brussel, vandaar dat het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering een soort van Brusselnorm in het hoger onderwijs hebben ingevoerd.

In bijkomende orde moet nog melding gemaakt worden van een hogere kostprijs in een grootstedelijke omgeving omwille van een aantal factoren: grotere studentendiversiteit, kostprijs onroerend goed enz..... Teneinde alle toekomstige discussies over dit competitief nadeel te vermijden, wordt tegen 30 juni 2015 studie opgeleverd die de objectieve verschillen tussen de hogeronderwijsinstellingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de andere instellingen duidelijk moet in kaart brengen. De minister bevoegd voor het onderwijs, zal hiertoe de opdracht geven.

Het gaat hier ook niet alleen om de evolutie op korte termijn maar ook op langere termijn, rekening houdend met de evolutie van de Nederlandstalige schoolbevolking in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

De vooropgestelde maatregel staat in verhouding tot de inspanning die de Vlaamse Gemeenschap doet in bijvoorbeeld de omkadering van het Secundair Onderwijs. De bijdrage die in het lange termijntraject +/- 9 mio zal bedragen, betekent maximaal 5 à 6 % van reguliere werkingsenveloppe. Rekening houdend met alle bijkomende financieringskanalen van de Vlaamse overheid zal dit percentage dalen. Afhankelijk van de graad en de onderwijsvorm in het secundair onderwijs varieert dit op dat niveau tussen de 5,13% en de 13,79%.

Samengevat kan dan ook gesteld worden dat de instellingen voor hoger onderwijs allemaal eerder regionaal rekruteren. Er is niet echt sprake van een uitgesproken mobiliteit van studenten binnen Vlaanderen, zeker niet op de oost-west as. Dit betekent dat Brusselse Nederlandstalige instellingen voor hoger onderwijs moeten rekruteren in regio's waar andere dominantere spelers aanwezig zijn omdat het natuurlijke rekruteringsgebied van deze Brusselse instellingen relatief weinig Nederlandstaligen bevat.

Als de natuurlijke vijver van de Brusselse instellingen uitgebreid wordt met Vlaams-Brabant, dan blijkt dat ook daar nog steeds een relatief beperkt potentieel bereikt wordt. Dit heeft natuurlijk alles te maken met het feit dat de Vlaamse-Brabantse instellingen en de Katholieke Hogeschool Mechelen ook een belangrijke regionale aantrekkingskracht uitoefenen op deze provincie.

Er is dan ook een rekruteringsdeficit waardoor het gerechtvaardigd is om zoals in het 'leerplichtonderwijs' een specifieke financiële ondersteuning te voorzien die niet boven de andere onderwijsniveaus uitstijgt qua kwantitatieve bijzonderheid.

De toegekende middelen voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, zoals vastgelegd in het voorliggende artikel, bedragen 9,6 miljoen euro, zijnde 6,5 miljoen euro bijkomende financiering en 3,1 miljoen euro afkomstig van de vereveningsmiddelen. Deze middelen worden verdeeld op basis van het aantal opgenomen studiepunten. Hierbij wordt dezelfde referentieperiode gebruikt als bij de berekeningen voor de onderwijssoevereiniteit. De verdelingswijze is opgenomen in het voorliggende artikel.

Aan het toekennen van deze middelen worden een aantal voorwaarden gekoppeld: de betrokken instellingen moeten de leefbaarheid en de kwaliteit van de opleidingen met een eerder beperkt aantal studenten verbeteren. Het is de bedoeling dat de betrokken instellingen dan ook een aantal inhoudelijke en organisatorische initiatieven nemen om deze opleidingen sterker te positioneren. Referentiepunten zijn hier de normen die vastgesteld zijn in de rapporten van de Commissie Soete.”⁵⁷

Ofwel heeft de opheffing van de bijzondere financiering tot gevolg dat de Brusselse onderwijsinstellingen die zich nog steeds in een verschillende situatie bevinden, voortaan gelijk behandeld worden, wat afdoende verantwoord dient te worden. Ofwel is de opheffing ingegeven door de vaststelling dat de betrokken instellingen zich niet meer in een verschillende situatie bevinden, wat een gelijke behandeling zou verantwoorden.

De memorie van toelichting beperkt zich evenwel tot de volgende verklaring:

“Vanwege de budgettaire uitdagingen worden deze middelen met de voorliggende opheffing van het artikel vanaf het begrotingsjaar 2026 niet langer uitgekeerd.”

Een louter verwijzing naar de budgettaire toestand is niet van die aard om een eventuele gelijke behandeling van verschillende situaties te verantwoorden, noch blijkt eruit dat de situatie van de Brusselse instellingen dermate gewijzigd is dat geen aangepaste behandeling meer noodzakelijk is. De stellers van het ontwerp doen er goed aan de maatregel in de memorie van toelichting op een passende wijze te verantwoorden.

⁵⁷ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 'betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten', *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1655/1, 134-137.

Afdeling 15 – Opheffing van de bepalingen m.b.t. de personeelsleden tewerkgesteld in de voor- en nabewaking in de Nederlandstalige basisscholen van het gemeenschapsonderwijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad

Wat de bepalingen van deze afdeling betreft, is de adviesaanvraag onontvankelijk.

Afdeling 16 – Opheffing van de bepalingen m.b.t. de Kinderdagverblijven van het gemeenschapsonderwijs, gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad

Wat de bepalingen van deze afdeling betreft, is de adviesaanvraag onontvankelijk.

Afdeling 17 – Beperking studietoelagen

Wat de bepalingen van deze afdeling betreft, is de adviesaanvraag onontvankelijk.

Afdeling 18 – Financieringsvoorwaarden niet-EER-studenten

Artikel 128

Het bij artikel 128, 2°, ontworpen artikel III.3, § 4, van de Codex Hoger Onderwijs heeft tot gevolg dat vanaf het begrotingsjaar 2026 de financierbaarheid van de niet-EER-studenten aan een bepaalde onderwijsinstelling wordt beperkt wanneer het aantal studiepunten die door niet-EER-studenten in die onderwijsinstelling wordt opgenomen in de referentieperiode groter is dan 2% van het totale aantal opgenomen studiepunten. In dat geval wordt een bepaald bedrag in mindering gebracht van de werkingsuitkeringen per instelling en finaliteit. Uit het advies van de inspectie van Financiën blijkt dat de wijziging op termijn zou kunnen leiden tot hogere inschrijvingsgelden voor de betrokken niet-EER-studenten.

Een dergelijke beperking van de subsidiëring van de instellingen van hoger onderwijs raakt aan de vrijheid van onderwijs (en het daaraan verbonden recht op subsidiëring) van de betrokken instellingen, die onder meer de vrijheid impliceert om bepaalde studenten te recruter en bepaalde opleidingen en opleidingsonderdelen in te richten die zich toespitsen op buitenlandse studenten. Een dergelijke beperking creëert bovendien een verschil in behandeling tussen de verschillende instellingen aangezien enkel de subsidiëring wordt beperkt van de instellingen waar de niet-EER-studenten een bepaald aantal studiepunten hebben opgenomen. De memorie van toelichting beperkt er zich toe de draagwijdte van de regeling te schetsen, zonder aan te geven wat de doelstelling ervan is en wat de eventuele gevolgen zijn voor de betrokken instellingen. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om in de memorie van toelichting de doelstelling van de maatregel te schetsen en te verantwoorden waarom de maatregel geen onevenredige beperking inhoudt van de vrijheid van onderwijs en geen oneverredige gevolgen heeft voor bepaalde instellingen.

Bovendien treedt de maatregel vrijwel onmiddellijk en zonder overgangregeling in werking op 1 januari 2026. Naar analogie van wat is uiteengezet bij afdelingen 12 en 13 rijst de vraag of het gebrek aan overgangsregeling geen afbreuk doet aan de rechtmatige verwachtingen

van de betrokken onderwijsinstellingen en van sommige niet-EER-studenten die op grond van de huidige regelgeving bepaalde fundamentele keuzes hebben gemaakt om in het buitenland een opleiding te kunnen volgen. Bovendien zal elke toekomstige verhoging van het inschrijvingsgeld van niet-EER-studenten door de onderwijsinstellingen die het gevolg zou zijn van de verminderde subsidiëring de toets van het *standstill*-beginsel van artikel 13.2, c), van het Internationaal Verdrag betreffende de economische, sociale en culturele rechten moeten doorstaan.

Afdeling 19 – Hertellingen nooddecreet Oekraïne stopzetten vanaf 1 januari 2026

Artikel 129

In het opschrift van het te wijzigingen decreet, dient de datum van afkondiging van het decreet, zijnde “22 april 2022” worden toegevoegd.

Artikel 130

1. Gelet op de opmerking bij artikel 129, volstaat het om in de inleidende zin van artikel 130 het opschrift van het te wijzigen decreet te vervangen door “hetzelfde decreet”.

2. Artikel 130 van het ontwerp vervangt artikel 34 van het decreet van 22 april 2022. Die bepaling regelt onder meer de inwerkingtreding en de uitwerking in de tijd van verschillende bepalingen van dat decreet van 22 april 2022. Bepalingen betreffende de inwerkingtreding hebben een eenmalige uitwerking. De vervanging van een dergelijke inwerkingtredingsbepaling, die een eenmalige uitwerking heeft gehad en nadien geen rechtsgevolgen meer heeft, heeft geen zin. De Raad van State stelt in dit geval vast dat de te vervangen inwerkingtredingsbepaling al uitwerking heeft gehad en dat een eventuele vervanging doelloos is.

Het is evenwel uitsluitend de bedoeling van de stellers van het ontwerp om naar aanleiding van de opheffingsbepalingen in artikel 129 van het ontwerp, in artikel 34, vierde lid, van het decreet van 22 april 2022 de opsomming van bepalingen te wijzigen die ophouden uitwerking te hebben op het einde van het schooljaar waarin een uitvoeringsbesluit van de Raad van de Europese Unie tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, in werking is. Een degelijke wijziging heeft wel zin. Om dit doel te bereiken is het evenwel onnodig om artikel 34 integraal te vervangen en volstaat het om enkel het vierde lid van artikel 34 te wijzigen⁵⁸ of te vervangen.

⁵⁸ Zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij artikel 8 van het decreet van 7 juli 2023 ‘tot het nemen, naar aanleiding van de Oekraïne-crisis, van dringende maatregelen in het onderwijs voor kleuters, leerlingen, studenten en cursisten die ressorteren onder richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (V)’.

Artikel 131

1. In het opschrift van het te wijzigingen decreet, dient de datum van afkondiging van het decreet, zijnde “3 juni 2022” te worden toegevoegd.

2. Gelet op wat de stellers van het ontwerp met artikel 130 van het ontwerp op het oog hebben, rijst de vraag of het gelet op de coherentie niet aangewezen is om artikel 46, tweede lid, van het decreet van 3 juni 2022 te wijzigen zodat de bepaling die aangeeft wanneer de opgeheven artikelen 45 en 45/1 ophouden uitwerking te hebben, wordt aangepast.

Artikel 132

In het opschrift van het te wijzigen decreet, dient de datum van afkondiging van het decreet, zijnde “23 december 2022” te worden toegevoegd.

HOOFDSTUK 8 – WERK, ECONOMIE, WETENSCHAP, INNOVATIE, LANDBOUW EN SOCIALE ECONOMIE

Afdeling 1 – Algemene financiering van de gemeenten ter ondersteuning van een lokaal sociale-economiebeleid

Artikel 133

Luidens artikel 133 van het voorontwerp wordt vanaf 2026 jaarlijks een subsidie op de begroting ingeschreven van 17.300.000 euro als algemene financiering⁵⁹ voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest. Uit artikel 175, tweede lid, van de Grondwet vloeit voort dat het Vlaams Parlement de bestemming van de ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap (jaarlijks) bij decreet regelt. Bijgevolg kan de vermelding van het subsidiebedrag in de ontworpen regeling slechts worden aanvaard voor zover ze geen afbreuk doet aan de beslissingsvrijheid van het Vlaams Parlement bij het aannemen van de algemene uitgavenbegroting. Indien dat effectief het geval is, dan heeft die vermelding van dat bedrag echter geen toegevoegde normatieve waarde, aangezien het hooguit een beleidsmatig streefbedrag kan zijn.

Bijgevolg moet in artikel 133 van het voorontwerp de zinsnede “van 17.300.000” worden weggelaten.⁶⁰

Artikel 135

Luidens artikel 135 van het voorontwerp is de subsidie waarin wordt voorzien vrij van verantwoordings- en rapporteringsverplichtingen. Voor zover die bepaling wordt behouden,

⁵⁹ Om de redenen vermeld onder de artikelen 63 en 69 van het ontwerp kunnen de woorden “als algemene financiering” beter worden weggelaten.

⁶⁰ Vergelijk met de artikelen 59 en 66 van het voorontwerp, waarin het bedrag van de subsidie waarin die bepalingen voorzien, niet worden vermeld.

verdient het aanbeveling om te verduidelijken dat dit geldt “met uitzondering van” de in artikel 137 van het voorontwerp bedoelde digitale rapportering over de gegevens van de jaarrekening.

Afdeling 2 – Verhoging plafond invoering retributie voor arbeidskaarten en arbeidsvergunningen in het kader van aanvragen gecombineerde vergunning

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Uitbreiding begrotingsfonds WEWIS tot de retributie in kader van tewerkstelling buitenlandse werknemers

Artikel 145

1. In het derde en vierde lid van het ontworpen artikel 29, vierde lid, van het decreet van 1 juni 2012 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2012’ moet telkens worden verwezen naar het “tweede” lid in plaats van het “eerste” lid.
2. Het ontworpen artikel 29, vierde lid, van het decreet van 1 juni 2012 luidt dat de middelen van het fonds, vermeld in het eerste (lees: tweede) lid, alleen worden gebruikt voor de betaling van de elementen vermeld in het tweede lid. Dat tweede lid bepaalt echter reeds dat aan het bedoelde fonds ontvangsten worden toegewezen voor die toepassingen. De vraag rijst of het vierde lid geen overbodige herhaling is.

Afdeling 4 – Begrotingsfonds VCF

Artikel 146

1. Vermits de ontworpen wijziging in artikel 146, 1°, van het voorontwerp quasi-identiek is aan de wijzigingen waarin wordt voorzien in artikel 39 van het voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de samenvoeging van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie, het beleidsdomein Werk en Sociale Economie en het beleidsdomein Landbouw en Visserij en de samenvoeging van het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie en het Departement Werk en Sociale Economie’⁶¹, lijkt de thans voorliggende bepaling doelloos en kan deze uit het voorontwerp worden weggelaten.
2. In artikel 146, 2°, van het voorontwerp schrijve men “bij het decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw ESF-Agentschap” in plaats van “bij het decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw. ESF-Agentschap”.

⁶¹ Over dit voorontwerp bracht de Raad van State het volgende advies uit: adv.RvS. 78.222/16 van 8 oktober 2025 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de samenvoeging van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie, het beleidsdomein

Afdeling 5 – Opheffing van de vermindering van de socialezekerheidsbijdragen verschuldigd voor de kunstenaars

Afdeling 6 – Opheffing van de transitiepremie

Bij deze afdelingen zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 7 – Beperking van de Hinderpremie Openbare Werken tot de sluitingspremie

Artikel 152

1. In het ontworpen artikel 4 van het decreet van 15 juli 2016 ‘houdende toekenning van een hinderpremie aan kleine ondernemingen die ernstige hinder ondervinden van openbare werken in het Vlaamse Gewest’ wordt verwezen naar de voorwaarden vermeld in de de-minimisverordening. Dit decreet bevat geen specifieke definitie van het begrip “De-minimisverordening”, al bepaalt artikel 3 wel dat “deze regelgeving valt onder de toepassing van verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (Publicatieblad van 24 december 2013, L 352, blz. 1-8), en de latere wijzigingen ervan”.

Overeenkomstig de beginselen van de wetgevingstechniek dienen alle identificatiegegevens van een regeling te worden vermeld in het dispositief. Het strekt dus tot aanbeveling om op nauwkeurige wijze naar de de-minimisverordening te verwijzen, dan wel om een definitie op te nemen in hoofdstuk 2 van het decreet van 15 juli 2016.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’, slechts van toepassing was tot en met 31 december 2023. Daarom moet worden verwezen naar de thans uitwerking hebbende verordening (EU) nr. 2023/2831 van de Commissie van 13 december 2023 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’.

Bijgevolg moet een bepaling tot overeenkomstige wijziging van artikel 3 van het decreet van 15 juli 2016 aan het aan te nemen decreet worden toegevoegd.

2.1. Het ontworpen artikel 4 van het decreet van 15 juli 2016 bepaalt dat enkel kleine ondernemingen in aanmerking kunnen komen voor een hinderpremie. Een kleine onderneming wordt in artikel 2 van hetzelfde decreet gedefinieerd als “een onderneming die minder dan tien werknemers heeft”. Daardoor houdt de ontworpen maatregel een onderscheid in behandeling in tussen ondernemingen met minder dan tien werknemers enerzijds, en ondernemingen met meer

dan tien werknemers anderzijds. De vraag rijst of die verschillende behandeling bestaanbaar is met het gelijkheidsbeginsel uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

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.

2.2. Gevraagd naar de doelstelling van het onderscheid in behandeling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Als toegelicht in de memorie van toelichting wordt aangenomen dat ‘ernstige hinder door openbare werken kleine ondernemingen voor zware uitdagingen stelt’. Daarbij is het eveneens relevant dat de sluitingspremie € 80/dag bedraagt. In functie van de beperkte budgettaire middelen wordt expliciet gekozen om die ondernemingen te steunen waar de hefboom het grootst is. Voor kleine ondernemingen kan dit bedrag het verschil maken tussen overleven en ten onder gaan bij zware hinder door openbare werken. Voor grotere ondernemingen is dit bedrag verwaarloosbaar.”

Het doel van de maatregel, dat kan worden samengevat als het steunen van kleine ondernemingen die in ernstige moeilijkheden dreigen te raken wegens zware hinder door openbare werken, heeft een legitiem karakter.

2.3. Het criterium van onderscheid, met name het aantal medewerkers van de onderneming, is objectief.

2.4. Bij de beoordeling van de vraag of het gehanteerde onderscheid een adequaat karakter heeft, moet ten eerste worden nagegaan of de maatregel dienstig is om die doelstelling te bereiken, en moet ten tweede worden gecontroleerd of het toepassingsgebied van de maatregel aan de hand van pertinente criteria werd afgebakend.⁶²

De gemachtigde verschaftte in dit verband de volgende verantwoording:

“Zoals toegelicht dient te worden aangenomen dat kleinere ondernemingen zwaarder worden getroffen door openbare werken. Zij hebben doorgaans minder budgettaire reserves, beschikken minder vaak over alternatieve kanalen (ambulante dienstverlening, webshop, andere vestigingen, ...). Elk subsidiebeleid is, gelet op de beperkte budgettaire middelen, noodzakelijkerwijze selectief. In die optiek is het gemaakte onderscheid tussen ondernemingen met minder dan 10 werknemers (als zijnde ‘kleine ondernemingen’) adequaat en pertinent ten aanzien van ondernemingen met 10 of meer werknemers (als zijnde ‘grotere ondernemingen’).

In lijn met de Wet betreffende de uitkering van een inkomenscompensatievergoeding aan zelfstandigen die het slachtoffer zijn van hinder ten gevolge van werken op het openbaar domein (en waarvoor uw Raad op 18 juni 2006

⁶² Adv.RvS 75.630/16 van 11 maart 2024 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 ‘over het realisatiegericht instrumentarium’, opmerking 6.1.3.

advies L.37.316/VR verleende), waarvan deze sluitingspremie de gewestelijke opvolger is, wordt het criterium van ‘minder dan 10 werknemers’ gehanteerd uit de Europese definitie van een micro-onderneming.”

2.5. Bij het aannemen van sociaal-economische wetgeving beschikt de decreetgever over een grote discretionaire marge bij het bepalen van de categorieën die onder het toepassingsgebied van een steunregeling vallen. In dat licht is het niet onredelijk dat de decreetgever een steunregeling uitwerkt ten gunste van kleine ondernemingen, en daarbij aansluiting zoekt bij de Europese definitie van micro-onderneming in de zin van de Aanbeveling van de Europese Commissie van 6 mei 2003 ‘betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen’ om die doelgroep af te bakenen.

Het komt de Raad van State echter voor dat het concept “micro-onderneming” onvolkomen is vertaald in het begrip “kleine onderneming” in artikel 2, 1°, van de wet van 15 juli 2016. Afgezien van het feit dat artikel 2 van de Aanbeveling naast het maximum van tien “werkzame personen” ook een omzetcriterium (minder dan 2 miljoen euro) hanteert, moet er worden op gewezen dat artikel 4 van die Aanbeveling verduidelijkt dat het begrip “werkzame personen” moet worden begrepen als “het aantal arbeidsjaareenheden (AJE), dat wil zeggen het aantal personen dat het gehele desbetreffende jaar voltijds in de betrokken onderneming of voor rekening van deze onderneming heeft gewerkt. Het werk van personen die niet het gehele jaar hebben gewerkt, deeltijdwerk ongeacht de duur ervan en seizoenarbeid worden in breuken van AJE uitgedrukt.”

Gelet op het feit dat de door de stellers van het voorontwerp geviseerde ondernemingen steeds vaker een beroep doen op flexijobbers en andere deeltijdse arbeidskrachten, lijkt een louter afbakening in functie van het aantal werknemers ongeschikt om de beoogde doelgroep correct af te bakenen. Het verdient dan ook aanbeveling om de definitie in artikel 2 van het decreet van 15 juli 2016 aan te vullen met een gelijkaardige verduidelijking als in artikel 4 van de Aanbeveling, opdat ook kleine ondernemingen met veel deeltijdse medewerkers – die echter samen onder de drempel blijven van 10 arbeidsjaareenheden – niet om die reden alleen uit het toepassingsgebied van de ontworpen regeling worden uitgesloten.

3. Het ontworpen artikel 4, tweede lid, 1°, van het decreet van 15 juli 2016 bepaalt dat ondernemingen pas in aanmerking komen voor een premie wanneer zij gedurende een “bepaalde minimale periode” gesloten worden. Aan de gemachtigde werd gevraagd of dit impliceert dat de Vlaamse Regering de minimale sluitingsduur bepaalt:

“Dit komt inderdaad toe aan de Vlaamse Regering gelet op diens discretionaire bevoegdheid om, binnen de perken van de begrotingskredieten, een hinderpremie toe te kennen. Op heden is dat geregeld in artikel 14 van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 en vastgelegd op 21 opeenvolgende kalenderdagen⁶³.”

⁶³ De gemachtigde bedoelt het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 15 juli 2016 houdende toekenning van een hinderpremie aan kleine ondernemingen die ernstige hinder ondervinden van openbare werken in het Vlaamse Gewest’.

Het decreet van 15 juli 2016 bevat geen delegatie om de minimumperiode te bepalen. Met het oog op de rechtszekerheid strekt het tot aanbeveling om een dergelijke machtiging alsnog op te nemen in het aan te nemen decreet.

HOOFDSTUK 9 – WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

Afdeling 1 – Beperking van de universele participatietoelagen tot begunstigden van de sociale toeslag

Artikelen 155 tot 158 en 161

1.1. De artikelen 155 tot 158 en 161 van het voorontwerp beogen de universele participatietoelage van het Groeipakket, die thans wordt toegekend aan elk rechtgevend kind, te beperken tot de kinderen die recht geven op de sociale toeslag, zoals vermeld in de artikelen 18 en 222 van het Groeipakketdecreet van 2018.

1.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op gezinsbijslagen (artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet).

Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op gezinsbijslagen een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁶⁴⁻⁶⁵

Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de nadere regels van de gezinsbijslagen. Zij verbiedt hem om maatregelen aan te nemen die, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij onttrekt hem niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.⁶⁶

⁶⁴ GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.19.2. Zie ook reeds GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.15.1; adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 april 2018 ‘über die Familienleistungen’ *Parl.St.* D.Parl. 2017-18, nr. 222/1, opmerking 15.2.

⁶⁵ In de in vorige voetnoot aangehaalde arresten werd gesteld dat de *standstill*-verplichting inzake het recht op gezinsbijslagen eraan in de weg staat dat het beschermingsniveau in een aanzienlijke mate vermindert zonder “dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”. In de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, weliswaar telkens met betrekking tot de andere rechten genoemd in artikel 23, derde lid, van de Grondwet, wordt evenwel gewag gemaakt van een “redelijke verantwoording”: zie o.m. GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.2; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 24 oktober 2024, nr. 111/2024, B.6.3; GwH 30 mei 2024, nr. 60/2024, B.10.1. Er is geen reden om aan te nemen dat de *standstill*-verplichting inzake het recht op gezinsbijslagen op een andere wijze zou moeten worden beoordeeld.

⁶⁶ M.b.t. het recht op gezinsbijslagen: GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.19.2; zie ook adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017, opmerking 15.2.

Het inschrijven van het recht op gezinsbijslagen in artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet is bedoeld om te verhinderen dat een eventuele aanzienlijke vermindering van het recht op gezinsbijslag zou kunnen worden verantwoord door een verwijzing naar een compensatie door andere maatregelen op het vlak van sociale zekerheid of inkomensbeleid, “behalve als die maatregelen specifiek gericht zijn op de last die de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen inhouden voor de gezinnen”^{67, 68}.

1.3. In de memorie van toelichting wordt de voorgenomen wijziging als volgt gemotiveerd met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet:

“De universele participatietoelage wordt beperkt tot kinderen die recht geven op de sociale toeslag voor de maand juli van het jaar in kwestie. Gelet op de kwalificatie van deze toeslag als ‘gezinsbijslag’ moet bij deze beperking rekening gehouden worden met het standstill principe uit artikel 23 GW.

De standstill-verplichting impliceert dat twee elkaar in de tijd opvolgende algemene rechtsnormen globaal bekeken een gelijkwaardig niveau van bescherming moeten bieden, waarbij de nieuwe rechtsnorm het bestaande beschermingsniveau niet aanzienlijk kan doen dalen zonder dat redenen van algemeen belang dit zouden verantwoorden.

Dit principe verbiedt de overheid om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in art 23 GW gewaarborgde recht zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij onzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

Het bedrag van de schoolbonus is echter relatief beperkt wanneer dit wordt afgezet tegenover het basisbedrag van de gezinsbijslagen. De impact op het niveau van sociale bescherming is bovendien minimaal doordat kinderen die recht hebben op de sociale toeslag de toeslag blijven ontvangen.

Om deze reden kan het algemene besparingstraject van de Vlaamse overheid als een reden van algemeen belang aanvaard worden om de aanpassing van de universele participatietoelage te verantwoorden.”

Om verdere verduidelijking gevraagd, onder meer met betrekking tot de redelijke verantwoording, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Zoals u aangeeft, mag een nieuwe maatregel binnen het toepassingsgebied van artikel 23 van de Grondwet geen achteruitgang van het beschermingsniveau betekenen die aanzienlijk zou zijn. Dit grondwettelijk artikel waarborgt fundamentele sociale rechten, waaronder het recht op sociale bescherming voor kinderen en gezinnen. De wetgever dient bij elke wijziging van het systeem zorgvuldig te beoordelen of het beschermingsniveau niet in significante mate wordt verminderd. Indien er toch sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang, moeten er zwaarwegende redenen van algemeen belang zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen, en moet de maatregel bovendien een evenredig gevolg hebben voor de betrokkenen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de wetgever een zekere discretionaire beoordelingsmarge heeft bij het treffen van maatregelen binnen dit domein. Dit betekent dat

⁶⁷ Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op kinderbijslag te waarborgen, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2240/1, 2.

⁶⁸ GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, B.19.3. Zie ook reeds adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017, opmerking 15.2.

de wetgever, binnen de grenzen van de Grondwet, beleidsvrijheid heeft om keuzes te maken, zolang deze voldoende gemotiveerd en proportioneel zijn. In dit geval heft de voorgestelde maatregel een deel van het toepassingsgebied van de universele participatietoelagen op, wat neerkomt op een beperking van het beschermingsniveau voor bepaalde gezinnen.

Om de impact van deze beperking te duiden, is het relevant om de cijfers te bekijken. Het gemiddeld bedrag aan universele toelagen (basisbedrag, eventuele leeftijdstoelage en schoolbonus) bedraagt €2.017,50 per kind per jaar (budget van 3.283.379 k euro voor 1.627.504 kinderen). De universele participatietoelage - die nu wordt beperkt - vertegenwoordigt gemiddeld €48,90 per kind per jaar. De achteruitgang door deze maatregel bedraagt dus slechts 2,4% van het totale pakket aan universele toelagen. Dit cijfer is bovendien berekend zonder rekening te houden met eventuele andere zorgtoelagen of participatietoelagen waarop gezinnen recht kunnen hebben. Voor gezinnen die een sociale toelage ontvangen, is er zelfs geen achteruitgang, aangezien zij van de maatregel worden uitgesloten. Op basis van deze cijfers en de afbakening van de doelgroep kan worden gesteld dat de achteruitgang niet aanzienlijk is.

Mocht de Raad van State deze redenering niet volgen, wat gezien de beperkte impact en de bescherming van kwetsbare groepen weinig waarschijnlijk is, dan zijn er alsnog duidelijke redenen van algemeen belang die de maatregel kunnen rechtvaardigen. De Vlaamse overheid staat immers voor een aanzienlijke budgettaire uitdaging: er moet €1,5 miljard bespaard worden op een totaal budget van €66 miljard, wat neerkomt op ruim 2% van het overheidsbudget. Binnen het Groeipakket bedraagt de besparing 1,1%, met een uitgespaarde schoolbonus van €55,241 miljoen ten opzichte van het totale Groeipakketbudget van €4,908,560 miljoen. Het Groeipakket wordt dus relatief gespaard binnen de bredere besparingsoperatie, maar het algemeen belang vereist een inspanning over het hele Vlaamse budget.

Wat betreft de evenredigheid van de maatregel: gezinnen die recht hebben op een sociale toelage (nl. 31% van het totaal aantal gezinnen) worden expliciet gespaard. Dit onderstreept dat de maatregel gericht is op gezinnen die niet onderhevig zijn aan deze sociale correctie, en dat de impact zo goed mogelijk is beperkt om niet de gehele populatie te treffen. Uit de besprekingen van de Septemberverklaring blijkt dat het vrijwaren van deze doelgroep een breed gedragen doelstelling is, ongeacht andere inzichten over de bredere maatregelen. De maatregel is dus niet alleen juridisch verdedigbaar, maar ook beleidsmatig verantwoord en proportioneel ten opzichte van de beoogde besparingen en de bescherming van kwetsbare gezinnen.

Indien Raad van State dit wenst, kan naar aanleiding het advies de memorie van toelichting op dit vlak nog aangevuld worden.”

1.4. De ontworpen wijziging houdt onmiskenbaar een beperking in van het toepassingsgebied van een voorheen universeel toegekend onderdeel van de gezinsbijslag. In zoverre er al sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang, kan worden aanvaard dat deze redelijk verantwoord is.

Het verdient aanbeveling dat deze verantwoording duidelijker en vollediger wordt opgenomen in de memorie van toelichting.

2. Verder bevraagd over de doelstelling van de gewijzigde universele participatietoelage verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De universele participatietoelagen beperken zich door deze hervorming de facto tot een bijkomende jaarlijkse sociale toelage.”

En voorts:

“Het toekennen van een sociale correctie, zoals de sociale toeslag, gebeurt dan ook niet willekeurig, maar op basis van een duidelijk objectiveerbare inkomenspositie. Dit betekent dat gezinnen die financieel kwetsbaarder zijn, extra steun ontvangen. Het wettig doel van deze maatregel is armoedebestrijding en het bieden van gelijke kansen aan kinderen, ongeacht de financiële situatie van hun gezin.”

Aangezien de universele participatietoeslag door de ontworpen wijzigingen niet langer een universeel karakter zal hebben, en de finaliteit van de toeslag aldus wijzigt, zou het de coherentie van de regelgeving ten goede komen indien alvast de benaming overeenkomstig wordt aangepast. De Raad van State geeft in overweging om, bij wijze van alternatief, deze toelage te integreren in de bestaande sociale toeslag, die op grond van dezelfde voorwaarden wordt toegekend.

Artikel 160

Het ontworpen artikel 22/1 van het Groeipakketdecreet van 2018 regelt de gehalveerde toekenning van de universele participatietoeslag in geval van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het rechtgevend kind tussen de ouders of pleegouders. Een gelijkaardige regeling bestaat thans enkel voor de sociale toeslag in artikel 18, derde, vijfde, zevende en achtste lid, van hetzelfde decreet.

Voor de andere onderdelen van de gezinsbijslag, waaronder het basisbedrag, de selectieve participatietoelagen en de zorgtoelagen, bestaat geen afzonderlijke regeling in geval van een gelijkmatig verdeelde huisvesting; daarvoor gelden de gewone regels inzake toekenning. Dit roept de vraag op waarom er *de facto* twee verschillende regelingen zijn en – als er verschillende regelingen wenselijk zouden zijn – welke onderdelen onder welke regeling behoren te vallen.

Afdeling 2 – Rekening houden met reserves bij de toekenning van subsidies

Artikel 162

1. Artikel 162 van het voorontwerp, dat is opgevat als een zelfstandige bepaling en niet als een wijziging van verscheidene sectorale decretale regelingen inzake subsidies, luidt als volgt:

“Voor subsidies die binnen de begroting welzijn, volksgezondheid en gezin van de Vlaamse Gemeenschap worden verstrekt, kan de subsidieverstrekker de omvang van de subsidie bijstellen in functie van de reserves die de ontvanger van de subsidie in de tien jaren die vooraf gaan aan de subsidiebeslissing heeft opgebouwd met subsidies die zijn verstrekt ten laste van de begroting welzijn, volksgezondheid en gezin van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels en voorwaarden waaronder dat gebeurt.

In het eerste lid wordt verstaan onder begroting welzijn, volksgezondheid en gezin van de Vlaamse Gemeenschap:

1° Voor begrotingen tot en met 2025: de programmacodes GA, GB, GC, GD, GE, GF, GG, GH en GI;

2° Voor begrotingen vanaf 2026: de programmacodes GA, GB, GC, GE, GG, GH en GI.”

Op de vraag wie wordt bedoeld met de term “subsidieverstrekker” in het ontworpen eerste lid, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Met subsidieverstrekker bedoelen we de rechtspersonen ten laste van wie de subsidie wordt verstrekt. Dat kan de Vlaamse Gemeenschap zijn, maar ook een verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid.”

Op de vraag wat wordt bedoeld met het “bijstellen” van de omvang van subsidies, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het doel van deze bepaling is wel degelijk om sectorale regelgeving te overrulen, zodat de omvang van subsidies die in 2026 worden verleend, kan worden bijgesteld. Het is niet de bedoeling reserves terug te vorderen. Wel reserves opgebouwd lastens subsidies uit het verleden te verlagen.”

Voorts verklaarde de gemachtigde dat enkel reserves opgebouwd met subsidies vanuit de begroting voor welzijn, volksgezondheid en gezin worden beoogd en niet alle boekhoudkundige reserves. De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Daarnaast is het de bedoeling om niet alleen te kijken naar de rechtspersoon die de subsidie aanvraagt, maar naar de eenheid die de gesubsidieerde activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd (cfr. het ondernemingsbegrip zoals dat in het staatssteunrecht geldt). Met andere woorden: ook reserves die met subsidies in parallelle structuren met een centrale aansturing zijn opgebouwd, komen in beeld.”

Nog volgens de gemachtigde werd de ontworpen bepaling opgenomen in dit voorontwerp “[g]ezien het beperkte tijdsbestek” en is het de bedoeling om op basis van deze rechtsgrond “een nadere regeling uit te werken in een BVR”.

Op de vraag waarom de ontworpen regeling beperkt is tot subsidies vanuit de begroting voor welzijn, volksgezondheid en gezin en niet geldt voor andere sectoren, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er is op dit moment geen parallel mechanisme voorzien voor andere sectoren. De reden daarvoor is politiek en terug te leiden tot de begrotingsonderhandelingen.”

2. De decreetgever kan beslissen om af te wijken van reeds gemaakte beleidskeuzen inzake subsidies. Hij kan dit ook doen op algemene wijze ten aanzien van bestaande subsidieregelingen binnen een bepaalde sector, in dit geval door in te grijpen in de reserves die de begunstigten met die subsidies in het verleden hebben aangelegd. Dat neemt echter niet weg dat delegaties die worden verleend aan de Vlaamse Regering om een dergelijke regeling uit te werken, “uitdrukkelijk”⁶⁹ en dus voldoende duidelijk moeten zijn, zeker wanneer het de bedoeling is om af te wijken van bestaande decretale sectorale regelingen inzake de verlening van subsidies en van de mogelijkheid om reserves aan te leggen met die subsidies.

Op dat punt laat de ontworpen bepaling veel te wensen over, zelfs in die mate dat ze als onvoldragen moet worden beschouwd. Er kan immers niet zonder meer worden aangenomen dat enkel op basis van een machtiging om de nadere regels en voorwaarden te bepalen op grond waarvan de subsidieverstrekker “de omvang van subsidie [kan] bijstellen in functie van de reserves die de ontvanger van de subsidie in de tien jaren die vooraf gaan aan de subsidiebeslissing heeft opgebouwd met subsidies die zijn verstrekt ten laste van de begroting welzijn, volksgezondheid en gezin van de Vlaamse Gemeenschap”, de Vlaamse Regering zonder meer kan afwijken van decretale sectorale bepalingen die helemaal niet voorzien in de mogelijkheid van een dergelijke afroeping van opgebouwde reserves. Op zijn minst zou dan ook moeten worden bepaald dat daarbij kan worden afgeweken van dergelijke decretale sectorale bepalingen.

Ook de door de gemachtigde geopperde mogelijkheid om ook reserves af te romen van “parallele structuren met een centrale aansturing”, vergt een duidelijke onderbouwing in de tekst zelf van de ontworpen bepaling, omdat dat de mogelijkheid inhoudt om andere rechtspersonen of natuurlijke personen dan de begunstigde zelf van de subsidie aan te spreken.

Ten slotte is het allerm minst zeker dat het mogelijk is om de reserves te identificeren die zijn opgebouwd met andere middelen dan met subsidies vanuit de begroting voor welzijn, volksgezondheid en gezin. In dat geval is het denkbaar dat de ontworpen regeling ingrijpt in middelen die afkomstig zijn van andere overheden, waardoor zou kunnen worden ingegaan tegen regels die door die andere overheden zijn gesteld in verband met die middelen en eventueel de reserves die ermee kunnen worden aangelegd.

Het gevolg is dat de stellers van het voorontwerp zich blootstellen aan het risico dat de door hen beoogde regeling bij een besluit van de Vlaamse Regering een voldoende duidelijke rechtsgrond ontbeert voor alle aspecten van die regeling, in welk geval er opnieuw een optreden van de decreetgever vereist is om dat probleem te verhelpen.

De ontworpen bepaling moet dan ook grondig worden heroverwogen in het licht van deze bezwaren.

⁶⁹ Zie artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3. Precies omdat het onduidelijk is wat de strekking zal zijn van de uiteindelijk beoogde regeling, moet de Raad van State ook een voorbehoud maken omtrent de verenigbaarheid ervan met het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het eigendomsrecht.

HOOFDSTUK 10 – INWERKINGTREDING

1. Luidens de inleidende zin van artikel 163 van het voorontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op 1 januari 2026, wat onder meer geldt voor de bepalingen vervat in afdeling 1 van hoofdstuk 3.

1.1. Enkel bij de bespreking van artikel 15 van het voorontwerp wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de wijzigingen in werking treden op 1 januari 2026 en van toepassing zijn op alle authentieke schenkingsakten die worden verleden vanaf die datum.

Ter wille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid strekt het tot aanbeveling om in de tekst van het voorontwerp zelf te bepalen dat alle ontworpen wijzigingen die betrekking hebben op de Vlaamse schenkingsrechten van toepassing zijn op authentieke schenkingsakten verleden vanaf 1 januari 2026.

1.2. Wat betreft de uitwerking in de tijd van de regeling vervat in afdeling 1 van hoofdstuk 3 van het voorontwerp rijst een specifieke vraag om verduidelijking voor de zogenaamde restschenking (*fideïcommis de residuo*). Thans wordt het principe toegepast dat dit een schenking onder opschortende voorwaarde is waarbij de inhoudelijke voorwaarden voor de toepassing van het gunstregime worden beoordeeld op het ogenblik dat de restschenking uitwerking heeft, namelijk bij het overlijden van de eerste begiftigde.

Het strekt tot aanbeveling dat de stellers van het voorontwerp minstens in de memorie van toelichting verduidelijken of de wijzigingen zoals vervat in de ontworpen regeling ook gelden voor restschenkingsakten die werden verleden voor 1 januari 2026.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS