

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

REDACTIE : RIDDER RENE VICTOR, HOOFDREDACTEUR

E. BOONEN, C. CAENEPEEL

REDACTIEADRES : PROF. MR. RIDDER RENE VICTOR, BRITSELEI 40, 2000 ANTWERPEN

DE FINANCIERING VAN GEWESTEN EN GEMEENSCHAPPEN DE NODELOZE STEEN DES AANSTOOT

I. Probleemstelling

De communautaire problematiek spitst zich in de afgelopen jaren steeds meer toe op de financiële aspecten van de aan de deelgebieden¹ overgedragen bevoegdheden. Dat financiële aspect houdt twee facetten in: enerzijds de omvang van de financiële middelen waarover de deelgebieden beschikken, anderzijds de wijze waarop deze financiële middelen aan de deelgebieden ter beschikking worden gesteld. Het eerste facet houdt rechtstreeks verband met de omvang van de bevoegdheden die aan de deelgebieden toevertrouwd zijn. Dit facet heeft lange tijd het denken inzake financieel regionalisme gedomineerd. Het maakte het triumfalisme van de federalistische verdedigers van de Egmont-Stuyvenbergakkoorden uit. Maar daarbij werd uit het oog verloren dat net de autonomiegraad van het tweede facet bepalend is voor de werkelijke graad van zelfstandigheid van een deelgebied². Aangezien er ettelijke buitenlandse voorbeelden bestaan waar financiële stelsels functioneren die enerzijds de verdeling van de inkomsten tussen de federatie, de overkoepelende entiteit, en de deelgebieden, anderzijds de omslag van het aan de deelgebieden toekomende deel over de deelgebieden regelen, dient de eerste stap van de wetenschappelijke benadering van het probleem een rechtsvergelijkende studie van de verdeling en herverdeling van de openbare inkomsten in een aantal federale staten te zijn³. Om die reden wordt er eerst een synthese geschetst van het financiële stelsel in twee Noordamerikaanse federale staten, nl. de Verenigde Staten en Canada, en drie Europese federale staten, nl. de Duitse Bondsrepubliek, Zwitserland en Oostenrijk.

¹ Het begrip «deelgebieden» wordt verder als gemeenschappelijk begrip voor deelstaten, gemeenschappen, gewesten en regio's gebruikt.

² KELLEY P.L., «Fiscale verhoudingen in een federale staat», *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 1980, 111-116, zie blz. 116.

³ SENELLE, R., en VAN DE VELDE, E., *Financiële aspecten van regionalisme*, Brugge, 1980, Die Keure, 68 blz.

Daaruit zullen we een aantal algemene beginselen inzake de opbouw van een financieel stelsel binnen een niet unitaire staat kunnen afleiden. In een tweede afdeling bestuderen we het Belgisch financieel systeem van meer nabij. In de derde afdeling ten slotte formuleren we een aantal voorstellen om de financiering van de deelgebieden uit de polemische sfeer te halen en een kader te scheppen waarbinnen toekomstige uitbreidingen van de massa van de te financieren uitgaven, actueel ter discussie gesteld door het wetsvoorstel Van den Brande⁴, mogelijk te maken.

II. De verdeling van de financiële middelen in federale staten

De technieken die enerzijds bij de verdeling van de financiële middelen tussen de federatie en de deelgebieden en anderzijds bij het omslaan van het geheel der middelen van de deelgebieden over elk deelgebied worden gebruikt, kunnen we onderverdelen in autonomistische en solidaire technieken. De autonomistische strekken ertoe de verdeling van de financiële middelen over de deelgebieden en de federatie te laten geschieden in verband met hun bijdrage tot het geheel of een deel van die middelen. Men spreekt hier van de toepassing van de derivatieregel. Solidaire technieken hebben de solidariteit van de federatie met de deelgebieden en van de deelgebieden onderling tot doel. Het eerste gaat om een verdeling, het tweede om een herverdeling van middelen. Onder de autonomistische technieken kunnen we elke vorm van exclusieve, concurrerende of gedeelde belastingheffing onderbrengen, opgesomd naar dalende rangorde van autonomie. Onder de solidariteitstechniek verstaan we elk dotatiestelsel of subsidiëringstechniek. Deze laatste wordt, zoals we verder zullen zien, evenwel niet uitsluitend aangewend op grond van solidariteits-, maar evenzeer op grond van autonomiebeperkende motieven, wanneer de

⁴ Wetsvoorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St., Kamer*, 1981-82, nr. 441/1.

subsidïering geschiedt op voorwaardelijke basis wat de besteding ervan door het deelgebied betreft.

Voor deze indeling is het van belang het normatief en politiek aspect van een belasting van het financiële aspect ervan te onderscheiden. Beide behoren immers niet steeds tot dezelfde interessesfeer. Onder normatief aspect verstaan we de bevoegdheid om de verschillende elementen van de heffing te bepalen (de grondslag, de aanslagvoet, de vrijstellingen...). Onder politiek aspect verstaan we de bevoegdheid om een economische, monetaire of budgettaire doelstelling door die belastingheffing te verwezenlijken. Onder financieel aspect verstaan we de bevoegdheid om de opbrengst van die belasting naar eigen goeddunken te besteden.

1. De exclusieve belastingen

Exclusieve belastingen zijn belastingen waarvan het normatieve, politieke en financiële aspect volledig samenvalt en waarbij de bevoegdheid van het ene niveau, zij het dat van de federatie, zij het dat van de deelgebieden, de bevoegdheid over dezelfde materie van het ander niveau volledig uitsluit. In zulk een belastingstelsel wordt de autonome normatieve, politieke en financiële bevoegdheid van federatie en deelgebieden volkomen gevrijwaard. Op normatief vlak kan elk deelgebied voor deze belastingen een eigen fiscaal stelsel inrichten. Op politiek vlak kan elk deelgebied vrijelijk de te bereiken opbrengsten en de op sociaal-economisch vlak na te streven doeleinden bepalen. Op dat laatste vlak kan een deelgebied via bv. het heffen van belastingen op onroerende goederen het particulier bezit ervan aanmoedigen of ontmoedigen. Op financieel vlak komt de opbrengst van de heffing het deelgebied toe, als ware het een soevereine staat geweest.

Of het deelgebied al dan niet bevoegd is voor de inning van de belasting, lijkt ons irrelevant⁵. Zo worden in de Duitse Bondsrepubliek de meeste belastingen door de deelgebieden geïnd terwijl de exclusieve belastingheffende bevoegdheid van deze laatste in werkelijkheid nagenoeg niet bestaande is⁶. Zo worden in Canada alle belastingen door de federatie geïnd terwijl deze laatste niet het recht heeft om grondbelastingen en belastingen op brandstoffen te heffen⁷. De inning van de belasting en het toezicht erop, lijkt om die reden geen bepalend kwalificatie-element te zijn.

In de aangehaalde federale staten, met uitzondering van Canada, berust de exclusieve belastingheffende bevoegdheid in beginsel bij de deelgebieden omdat de residuaire bevoegdheid bij de deelgebieden berust⁸. Het beschikken over de residuaire bevoegdheid sluit immers voor de deelge-

bieden net in dat alle bevoegdheden die door de federale Grondwet niet aan de federatie zijn voorbehouden, aan de deelgebieden toekomen. Dit leidt ertoe dat in de Verenigde Staten in 1979 en in Canada in 1973 de deelgebieden respectievelijk 1/4 en 1/3 van hun totale inkomsten uit exclusieve belastingen betrokken. In beide staten vinden we hier de grondbelasting terug, in de Verenigde Staten de belasting op de autovoertuigen en de verzekeringen, in Canada de belasting op de brandstoffen⁹. In Zwitserland vormden de exclusieve belastingen in 1978 bijna 1/4 van de totale inkomsten van de deelgebieden. Het zijn de vermogens- en de verkeersbelasting en de successierechten¹⁰. In de Duitse Bondsrepubliek en Oostenrijk daarentegen worden de exclusieve belastingen der deelgebieden als «Bagatellsteuern» betiteld¹¹. Niettegenstaande de residuaire belastingheffende bevoegdheid er bij de deelgebieden berust, wat er inhoudt dat zij van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken voor zover de federatie zulks niet gedaan heeft, is hun reële macht door de uitermate grote verscheidenheid van de federale belastingen tot het nulpunt gereduceerd. In Oostenrijk stelt de federatie zelfs belastingen in die ze nooit heft, met als enig doel de belastingheffing door de deelgebieden te verhinderen¹².

Uit het voorgaande kunnen we besluiten dat:

1) ook op het vlak van de belastingheffende bevoegdheid de tituluur van de residuaire bevoegdheid van weinig belang is. In een land als Canada waar de belastingheffende bevoegdheid uitdrukkelijk én aan het federale niveau én aan het niveau van de deelgebieden toekomt, nemen de inkomsten uit exclusieve belastingen voor de deelgebieden de meest belangrijke plaats in van alle bestudeerde federale staten. In staten als de Duitse Bondsrepubliek en Oostenrijk waar de residuaire bevoegdheid ter zake wel aan de deelgebieden toekomt, is de exclusieve belastingheffing van de deelgebieden niet bestaande;

2) de exclusieve belastingheffing op het niveau van de deelgebieden slechts mogelijk lijkt wanneer het gebruik maken door de belastingplichtige van de differentiële tarieven om een zo laag mogelijk fiscale last te dragen, zeer moeilijk te realiseren is of er een zodanig federaal bewustzijn bestaat dat dit motief voor de ingezetene van een deelgebied niet voldoende is om zich in een ander deelgebied te vestigen. De exclusieve belastingen van de deelgebieden zijn vooreerst grondgebonden belastingen en anderzijds belastingen die in Noord-Amerika, gezien de oppervlakte van de deelstaten, moeilijk aanleiding geven tot mobiliteit om fiscale redenen. Differentiële tarieven op het vlak van belastingen

⁵ A contrario: PEETERS, T., *Financiële middelenvoorziening voor de gemeenschappen en gewesten*, Leuven, Economische standpunten, 1979, nr. 14, KUL, blz. 30.

⁶ GRIMM, D., «De financiële relaties in het Duits federaal systeem», *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 1979, 367-377, zie blz. 374.

⁷ KELLEY, P.L., *op. cit.*, blz. 116.

⁸ Zie over de residuaire bevoegdheden in federale staten: SENELLE, R., en VAN DE VELDE, E., «De residuaire bevoegdheid», *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 1980, 245-257.

⁹ FERGUSON-Mc HENRY, *The American System of Government*, New York, 1967, Mc Graw-Hill, blz. 388 en 395-396; LAMERS, J., *Vier federale landen — de bevoegdheden en de financiering van hun deelstaten*, VEV, 1979, 55 blz., zie blz. 24 en 32.

¹⁰ AUBERT, J.-F., *Le régime financier de la Confédération suisse*, Bâle, 1980, 15 blz., zie blz. 5-8.

¹¹ GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 370.

¹² LAUFER, H., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschlands*, München, 1977, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 262 blz., zie blz. 111-112; OHLINGER, T., *Les relations financières dans l'Etat fédéral d'Autriche*, Brussel, 25 oktober 1979, Interuniversitair centrum voor staatsrecht, 34 blz., zie blz. 15-16.

op verzekeringen, autovoertuigen en brandstoffen kunnen geen voldoende motief zijn om inwoner te worden van een honderden of duizenden kilometers verder gelegen deelgebied. Waar in Zwitserland die gemakkelijke uitbuitbaarheid wel bestaat¹³, geven de verschillen inzake belastingheffing geen aanleiding tot een mobiliteit van personeel of economisch potentieel¹⁴ en worden ze zelfs als een onvermijdelijke evidentie van het federalisme beschouwd. Getuige daarvan het feit dat in Zwitserland de vele harmonisatievoorstellen op dat vlak geen succes hebben gehad¹⁵;

3) een systeem van exclusieve belastingheffing waarbij ook de inning en de controle exclusief aan elk niveau voorbehouden zijn, administratief en procedureel tot zeer ingewikkelde situaties aanleiding kan geven en de bestrijding van de fiscale fraude in de weg kan staan, zeker wanneer tussen de verschillende deelgebieden een hogere graad van economische interpenetratie bestaat¹⁶;

4) om een federaal economisch en anti-cyclisch beleid niet onmogelijk te maken, de exclusieve belastingen van de deelgebieden nooit betrekking kunnen hebben op de werkelijk politiek geladen belastingen, nl. de personenbelasting, de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting. Aan het politiek aspect van dit type van belastingen mag derhalve geen overdreven belang gehecht worden;

5) het aantal belastingen dat voor exclusieve toewijzing aan de deelgebieden vatbaar is, vrij gering is. Een hoofdvoorwaarde voor zulk een belasting is immers dat ze eenduidig lokaliseerbaar is¹⁷. Verder zorgt het exclusieve karakter van de belasting (de heffing van de belasting door het deelgebied sluit de heffing van een zelfde belasting door de federatie uit; het principe «non bis in idem» is hier van absolute toepassing) er net voor dat de federatie zich niet de meest produktieve belastingen laat ontfutselen, die dan net ook die belastingen zijn waarvan het politieke aspect het belangrijkste is, nl. de inkomstenbelasting op fysieke personen, de vennootschapsbelasting en de omzetbelastingen. Een belasting die met de externe soevereiniteit van de federatie te maken heeft, zoals de douanerechten, wordt steeds als exclusief voor de federatie beschouwd.

2. De concurrerende belastingen

Concurrerende belastingen zijn belastingen die én door de federatie én door elk van de deelgebieden op een zelfde materie in principiële onafhankelijkheid worden bepaald en alleen dat niveau dat ze bepaalt ten goede komen. Valt het

normatieve en het financiële aspect hier nog samen, dan kan niet langer hetzelfde gezegd worden van het politiek aspect. Immers, de autonomie van het deelgebied inzake de vaststelling van het door een bepaalde belasting op te brengen bedrag en van de door de fiscale politiek na te streven sociaal-economische doelstellingen, wordt in belangrijke mate geconditioneerd door het fiscaal optreden van de federatie in dezelfde belastingmaterie. Inzake de opbrengt is het duidelijk dat wanneer bv. de reële federale vennootschapsbelasting meer dan 50 % bedraagt, het deelgebied geen belangrijke heffing op dezelfde materie kan invoeren. In dit geval kunnen de verschillen inzake de aanslagvoeten van de onderscheiden deelgebieden bepalend zijn voor de keuze van vestiging van de maatschappelijke zetel van de vennootschap. Inzake de sociaal-economische politiek is het duidelijk dat wanneer het deelgebied de financieel vergoede fysieke inzet wil stimuleren via de personenbelasting, zulks onmogelijk kan worden gemaakt door de uitermate sterke progressiviteit van de federale belastingsschalen. Aangezien men bij deze belasting veel vlugger geneigd is om de inning, controle en het bestuur ervan aan één niveau toe te vertrouwen, zal het deelgebied zich inzake de administratie van de belasting veelal aan de federatie aanpassen.

In vergelijking met de exclusieve belastingen bieden de concurrerende belastingen het voordeel dat het aantal belastingen dat onder deze categorie kan ressorteren, nagenoeg onbeperkt is. Noch op financieel vlak, noch op politiek vlak wordt de federatie erdoor in de onmogelijkheid gesteld om haar doeleinden te verwezenlijken¹⁸. Het stelsel wordt dan ook als primair stelsel aangewend in de Verenigde Staten, Canada en Zwitserland. De concurrerende belastingen zijn er goed voor respectievelijk 1/3, 2/5 en 1/2 van de inkomsten van de deelgebieden. Het gaat in de drie gevallen om de belasting op het inkomen van fysieke personen en de vennootschapsbelasting. Specifieke heffingen zijn verder de accijnzen in de Verenigde Staten en de omzetbelasting in Canada¹⁹. De verschillen inzake de fiscale lasten van de inwoners van het ene deelgebied ten opzichte van die van een ander deelgebied kunnen zeer aanzienlijk zijn²⁰. Maar zoals eerder gesteld, heeft dat in deze landen geen aanleiding gegeven tot een verhoogde mobiliteit van personen en kapitalen. In Oostenrijk daarentegen kent men de concurrerende belastingheffende bevoegdheid van de

¹³ Zo bedroeg in 1981 de verkeersbelasting voor een personenwagen met een cylinderinhoud van 1600 cc in Obwald 257 SF en in Sankt-Gallen 455 SF. Het gaat hier om een verschil van ca. 4930 BF (wisselkoers 1 SF = 25 BF). De vermogensbelasting op een fortuin van 1 mln F SF (ca. 25 mln BF) beliep in Nidwald 2,3 % en in Uri 7,8 %, wat voor de belastingplichtige een jaarlijks belastingverschil van 137.000 BF uitmaakte (bron: *La Suisse en chiffres — Edition 1982*, Zurich, 1982, Union de Banques suisses).

¹⁴ ROHR, J., *La Suisse contemporaine*, Parijs, 1972, Colin, 349 blz., zie blz. 278.

¹⁵ AUBERT, J.-F., *op. cit.*, blz. 7.

¹⁶ PLASSCHAERT, S., *Financiële aspecten van de regionalisatie*, Gemeentekrediet van België, 1978, nr. 124, blz. 86.

¹⁷ PEETERS, T., *op. cit.*, blz. 30.

¹⁸ Zwitserland vormt weer een uitzondering op deze regel. De exclusieve federale belastingen zijn er limitatief in de Grondwet opgesomd en de machtiging om de meest produktieve ervan te heffen, nl. die voor landsverdediging, moet periodiek hernieuwd worden (AUBERT, J.-F., *op. cit.*, blz. 5-8).

¹⁹ LAMERS, J., *op. cit.*, blz. 24-25, 32-33 en 41.

²⁰ Zo bedroeg in Zwitserland in 1981 de totale door de federatie, het deelgebied en de gemeente geïnde inkomstenbelasting op fysieke personen voor een kinderloos echtpaar: voor een inkomen van 30.000 SF (± 750.000 BF) 43.300 BF in Zoug en 83.000 BF in Fribourg; voor een inkomen van 50.000 SF (± 1.250.000 BF) 120.000 BF in Zoug en 206.800 BF in Fribourg; voor een inkomen van 100.000 SF (± 2,5 mln BF) 433.400 BF in Nidwald en Zoug en 657.600 BF in de Valais. De inwoners van de fiscaal zwaarst belaste deelgebieden betaalden derhalve respectievelijk 91,7 %, 71,2 % en 51,7 % meer belasting dan die van de fiscaal minst belaste deelgebieden (bron: *La Suisse en chiffres, op. cit.*).

deelgebieden in de vorm van opcentiemen en in de vorm van dubbele belastingheffing. Het is echter de federale wetgever die bepaalt op welke belastingen opcentiemen geheven mogen worden en welke materies voor dubbele belastingheffing vatbaar zijn. Van politieke autonomie is er derhalve praktisch geen sprake meer: de deelgebieden kunnen hun sociaal-economische doelstellingen die ze wensen te verwezenlijken via hun fiscale politiek, slechts nastreven bij gratie van de federatie. Het onbeduidend reële belang ervan wordt nog verduidelijkt door het feit dat de deelgebieden er in 1976 amper 2 % van hun inkomsten uit concurrerende belastingen betrokken²¹. In de Duitse Bondsrepubliek zijn de concurrerende belastingen in de praktijk niet bestaande. De deelgebieden kunnen er immers niet meer normatief optreden als de federatie dat eenmaal gedaan heeft om de reden dat een deel van de belastingopbrengst haar toekomt of omdat een uniforme federale regeling nodig wordt geacht (cf. art. 72, tweede lid, van de federale Grondwet²²).

Uit het voorgaande kunnen we besluiten dat:

1) dit belastingtype weliswaar t.o.v. de exclusieve belastingen het voordeel biedt dat het aantal bronnen dat eronder kan ressorteren nagenoeg onbeperkt is, maar dat het tot even grote verschillen als de exclusieve belasting inzake fiscale druk tussen de onderscheiden deelgebieden aanleiding kan geven. Net zoals de exclusieve belasting lijkt het daarom maar toepasbaar in federale staten met heel grote deelgebieden of een sterke federale traditie;

2) dit belastingtype geen waarborg biedt voor een daadwerkelijke autonomie op het vlak van het politiek aspect van de belasting, wanneer de rechten van de deelgebieden louter afhangen van de politieke wil van de federatie²³;

3) de politieke verantwoordelijkheid van de deelgebieden in dit belastingtype zwaar op de proef wordt gesteld. Zoals elke politicus weigerachtig staat tegenover het opleggen van nieuwe fiscale lasten, zo zal de bewindsman in een deelgebied ongaarne een belasting heffen die in meer komt van een ander belasting en die qua niveau met de andere deelgebieden gemakkelijk vergeleken kan worden;

4) indien het administratief beheer van het belastingdossier niet gecoördineerd of gecentraliseerd geschiedt, de belastingheffing voor de belastingplichtige in een onvoorziene bureaucratische paperasserij onttaardt²⁴.

3. De gedeelde belastingen

Bij deze belastingen is het financieel aspect van het normatief en politiek aspect gescheiden. Het gaat immers om belastingen waarvan, voor een deel of voor de totaliteit, de overheid die ze vaststelt, nl. de federatie, een andere overheid is dan de overheid die de financiële opbrengst ervan zal besteden, nl. het deelgebied. Deze techniek van verde-

ling van fiscale inkomsten kunnen we nog als «autonomistisch» karakteriseren, omdat het deel van elk deelgebied wordt bepaald in verband met zijn bijdrage. De doctrine definieert zulk een stelsel als geïnspireerd door de «derivatieregel».

Het stelsel bestaat niet in de Verenigde Staten en Canada²⁵ en is van onbeduidend belang in Zwitserland²⁶. Het vormt daarentegen de basis van de financiering van de deelgebieden van de Duitse Bondsrepubliek en Oostenrijk. In beide gevallen heeft de verdeling plaats in twee fasen. In de eerste fase, de «Vertikaler Finanzausgleich» in Duitsland en de «Oberverteilung» in Oostenrijk, wordt het deel van de belasting dat aan de federatie toekomt en het deel dat aan het geheel van de deelgebieden toekomt, bepaald. In de «Horizontaler Finanzausgleich» of «Unterverteilung» wordt het deel dat aan de totaliteit der deelgebieden toekomt, over de verschillende deelgebieden omgeslagen. In de Duitse Bondsrepubliek komen de volgende belastingen de deelgebieden integraal volgens de derivatieregel toe: vermogensbelasting, verkeersbelasting, successierechten en de omzetbelasting op bier, onroerende goederen en loterijen. Een tweede groep van belastingen wordt verdeeld over de federatie en de deelgebieden: de inkomstenbelasting op fysieke personen a rato van 43 % en 43 % (de overige 14 % zijn voor de gemeente bestemd), de vennootschapsbelasting a rato van 50/50, de BTW volgens een jaarlijks bij federale wet vast te leggen verdeelsleutel die in 1975 68,25 % voor de federatie en 31,75 % voor de deelgebieden beliep²⁷. Van deze tweede groep belastingen wordt alleen de BTW-opbrengst niet volgens de derivatieregel verdeeld en kan deze derhalve niet als een gedeelde belasting beschouwd worden. De overige belastingen van de groep vormen echter wel het voorwerp van een horizontale solidariteit²⁸. Al bij al zijn de gedeelde belastingen in de Duitse Bondsrepubliek goed voor 2/3 van de inkomsten der deelgebieden.

In Oostenrijk wordt het pakket der gedeelde belastingen samengesteld uit de belasting op het inkomen van de fysieke personen, de BTW, de belasting op de minerale oliën en de verkeersbelasting. In 1976 maakten deze belastingen 58,5 % uit van de totaliteit der fiscale inkomsten. Ze werden in de «Oberverteilung» omgeslagen a rato van 40 % voor de federatie en 60 % voor de deelgebieden en de gemeenten²⁹. In de «Unterverteilung» worden ze echter niet via de derivatieregel omgeslagen, zodat van een echt stelsel van gedeelde belastingen geen sprake is.

Het stelsel van de gedeelde belastingen past derhalve eerder in het kader van de recent ontstane figuur van het co-

²¹ DOUIN, C.-S., *Le fédéralisme autrichien*, Parijs, 1977, Pichon, 295 blz.

²² GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 370; LAUFER, H., *op. cit.*, blz. 111, nr. 622.

²³ Een zelfde opmerking kan gemaakt worden voor de exclusieve belastingen (cf. de «Bagatellsteuern» in de Duitse Bondsrepubliek).

²⁴ FERGUSON-Mc HENRY, *op. cit.*, blz. 396; ROHR, J., *op. cit.*, blz. 278.

²⁵ Toch reageert de rechtsleer in de Verenigde Staten ter zake zeer verdeeld. Verscheidene auteurs hebben in het verleden voorgesteld om het heersende stelsel van exclusieve en concurrerende belastingen door een stelsel van gedeelde belastingen te vervangen met het oog op het vermijden van de bovenvermelde met beide belastingstelsels gepaard gaande bezwaren (FERGUSON-Mc HENRY, *op. cit.*, blz. 396).

²⁶ AUBERT J.F., *op. cit.*, blz. 8, 9 en 12.

²⁷ Aangezien deze wet een «Einstimmungsgesetz» is, kan de Bundesrat als kamer der deelgebieden op gelijke voet met de Bundestag, de kamer der federatie, de inhoud ervan bepalen.

²⁸ Cf. infra II, 4, A.

²⁹ GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 371-372; LAUFER, H., *op. cit.*, blz. 113-115, nrs. 632-641; OHLINGER, T., *op. cit.*, blz. 19-22.

öperatief federalisme dan in die van het traditionele historische federalisme. Om die reden heeft het stelsel ook zulk een succes gehad bij de opbouw van de financiële autonomie van de autonome gemeenschappen in de Spaanse regionale staat³⁰.

Voor de federale overheid biedt dit stelsel het voordeel dat het sociaal-economisch beleid dat zij via haar fiscale politiek beoogt te voeren, door de deelgebieden niet in het gevaar kan worden gebracht. Voor de deelgebieden biedt dit stelsel het voordeel dat zij met het genot van het autonomistische facet op een inkomensbron kunnen rekenen waarvan de hoegrootheid bepaald wordt in verhouding tot de fiscale inspanning van hun ingezetenen, terwijl de politieke verantwoordelijkheid voor de zwaarte van die fiscale last op het federaal niveau afgewenteld wordt. Zowel voor deelgebieden als federatie is dit stelsel op elke belasting, andere dan douanerechten, onmiddellijk toepasbaar, en wordt de administratie ervan er in vergelijking met de exclusieve en concurrerende belasting er een stuk eenvoudiger op. Het biedt echter ook grote nadelen voor de deelgebieden. Vooreerst is het politiek facet van de financiële autonomie van de deelgebieden niet bestaande omdat ze zelf niet meer het door de belastingheffing op te leveren bedrag kunnen bepalen. Het efficiënter beleid en bestuur van het ene deelgebied t.o.v. het andere of de onderling verschillende houding betreffende de hoeveelheid te verstrekken openbare diensten *kan* zich niet meer vertalen in differentiële belastingtarieven zoals dat in Zwitserland duidelijk wel het geval is³¹. Dit betekent ook dat elk deelgebied het niveau van zijn consumptie zal bepalen op basis van het niveau van zijn inkomen. Een belangrijke vraag is derhalve: op basis van welk deelgebied zal de deelneming van de deelgebieden aan de belastingen bepaald worden? Wanneer het geschiedt op basis van het zwakste deelgebied, verzwakt voor het financieel sterkere deelgebied de prikkel om zijn politiek van austeriteit en efficiëntie voort te zetten. Gebeurt het op basis van het sterkste deelgebied, dan rijst de vraag: welke andere inkomensbronnen moet het zwakste deelgebied dan aansnijden; daar staat dan tegenover dat het zwakste deelgebied wel tot efficiëntie wordt genoopt. Deze oplossing heeft dan als nadeel dat het gezamenlijke deel waarop de deelgebieden recht hebben, wel kan worden verminderd maar dat de deelgebieden daarentegen de federatie er niet toe kunnen verplichten de fiscale last die ze de inwoners oplegt, te verlichten. De heffing zelf blijft immers uitsluitend de zaak van de federatie. En hiermee zijn we bij het tweede grote nadeel voor de deelgebieden aanbeland: hun afhankelijkheid van het normatief optreden van de federatie. De federatie kan de inkomsten die de deelgebieden uit deze bron betrekken, beperken wanneer zij discretionair mag overgaan tot de wijziging van de aanslagvoeten ervan. Zo besliste het Italiaans Hoogerechtshof dat een deelgebied geen verhaal heeft tegen de beslissing van de Italiaanse Staat inzake de wijziging of zelfs opheffing van gedeelde

belastingen³². Om die reden lijkt het stelsel van de én aan het federaal niveau én aan het niveau van de deelgebieden toekomende gedeelde belastingen de voorkeur weg te dragen.

4. De subventies

Subventies bepalen we als inkomsten van deelgebieden die in geen rechtstreeks verband staan met hun financiële inspanning. We kunnen de horizontale van de verticale subventionering onderscheiden naargelang het gaat om overdrachten van financiële middelen van het ene deelgebied naar het andere of van de federatie naar de deelgebieden, en in deze laatste categorie de voorwaardelijke subventionering van de onvoorwaardelijke naargelang de overdracht van financiële middelen al dan niet gepaard gaat met het opleggen van voorwaarden inzake de besteding ervan. De horizontale en de onvoorwaardelijke verticale subventionering zijn uitingen van de solidariteit tussen de deelgebieden onderling en tussen de deelgebieden en de federatie, de voorwaardelijke subventionering bevat benevens het solidariteitslement eveneens het element van bevordering van de verwezenlijking van de federale politiek en beknotting van de autonomie van de deelgebieden. De verticale subsidiëring heeft voor het deelgebied dat de subventie ontvangt, zodra het subventioneringsstelsel bepaald is, geen enkel autonomistisch karakter. Noch de normering, noch de bepaling van de financiële omvang, noch de besteding ervan bij de voorwaardelijke subventies, wordt door het deelgebied beslist. De ontvangen bedragen staan evenmin in rechtevenredige verhouding tot de geleverde fiscale inspanning. Dit beeld geldt niet voor de horizontale subsidiëring waar het meestal gaat om het verminderen van de verschillen inzake hoofdelijke fiscale draagkracht tussen de deelgebieden die ontstaan uit de toepassing van autonomistische verdelingstechnieken.

A. De horizontale subventionering

Dit type van herverdeling van openbare uitgaven treffen we niet aan in de Verenigde Staten maar wel in Canada, Zwitserland, de Duitse Bondsrepubliek en Oostenrijk. Met uitzondering van deze laatste staat gaat het telkens om een correctie van de door de autonomistische technieken verkregen herverdeling van de fiscale inkomsten.

In Canada wordt per soort door de deelgebieden geïnde belasting de gemiddelde opbrengst per capita per deelgebied bepaald, alsook het gemiddelde voor alle deelgebieden samen, zijnde het federaal gemiddelde. Licht een deelgebied boven het federaal gemiddelde, dan dient het van dit overschot een deel af te staan. Licht het beneden het federaal gemiddelde, dan ontvangt het een deel tot compensatie van dit minderinkomen. Aangezien deze berekening voor elk door de deelgebieden geheven belasting wordt herhaald en het deelgebied dat gesubsidieerd wordt in de ene belasting, subsidieerder kan zijn in een andere, is het herverdelend

³⁰ Cf. art. 11.1 van de Ley Organica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) van 22 september 1980 (BOE, 1 oktober 1980).

³¹ Cf. voetnoten 13 en 20.

³² PALAZZOLI, C., *Les régions italiennes*, Parijs, 1966, Pichon, 635 blz., zie blz. 259.

effect van deze methode gering. De deelgebieden verkrijgen amper 1/15 van hun totale inkomen op deze wijze.

In Zwitserland is de financiële herverdeling tussen de deelgebieden een federaal grondwettelijk recht. Er wordt een deel van de belastingen die in aanmerking komen voor gedeelde belastingheffing, niet naar de derivatieregels maar volgens een subventioneringsregel verdeeld. Het gaat hier om amper 1/20 van het totale inkomen van de deelgebieden. Tweejaarlijks wordt nagegaan welke deelgebieden recht hebben om op het statuut van zwak deelgebied aanspraak te maken. Van de door de federatie geheven roerende voorheffing wordt 10 % aan de deelgebieden toegekend, maar uitsluitend verdeeld over de «zwakke» deelgebieden. Van de door de federatie geheven directe belasting voor de nationale verdediging wordt 30 % aan de deelgebieden toegekend maar er niet over verdeeld volgens de derivatieregels. De helft ervan wordt verdeeld volgens het bevolkingsaantal van de deelgebieden en de andere helft komt uitsluitend de «zwakke» deelgebieden toe³³.

De Duitse Bondsrepubliek heeft een van de meest treffende herverdelingssystemen, waarbij het principe van de financiële verantwoordelijkheid met dat van de federale solidariteit wordt verzoend, nl. de «Horizontale Finanzausgleich». Het stelsel is voor de deelgebieden vrij belangrijk omdat het ca. 1/5 van hun middelen verschaft. Het aandeel van de deelgebieden in de drie belangrijkste belastingen die in principe het voorwerp uitmaken van een gedeelde belastingheffing, nl. de belasting op het inkomen van fysieke personen, de vennootschapsbelasting en de B.T.W., wordt als volgt bepaald³⁴.

Eerste fase: apuratie en derivatie — autonomistische verdeling. De apuratie heeft tot doel de belasting te lokaliseren naar het deelgebied van de herkomst. Is dat gedaan, dan worden de belastingen op het inkomen van de fysieke personen en de vennootschapsbelasting volgens de derivatieregels over de verschillende deelgebieden omgeslagen. De basis van het financiële systeem wordt derhalve op autonomistische leest geschied.

Tweede fase: eerste bepaling van de zwakke deelgebieden — solidaire verdeling. Per deelgebied wordt het in de eerste fase berekend inkomen vermeerderd met de gedeelde belastingen³⁵, en wordt dan het fiscaal inkomen per capita berekend. Wanneer een deelgebied op minder dan 92 % van het federaal gemiddelde ligt, wordt het beschouwd als zwak deelgebied.

De BTW wordt dan als volgt over de deelgebieden verdeeld: 1/4 wordt uitsluitend over de zwakke deelgebieden verdeeld, zonder dat dit ertoe mag leiden dat een van deze deelgebieden boven de 92 %-drempel stijgt; 3/4 wordt verdeeld over alle deelgebieden maar niet volgens de derivatieregels maar volgens hun bevolking.

Derde fase: tweede bepaling van de zwakke deelgebieden — solidaire herverdeling. Per deelgebied wordt het in de tweede fase verkregen inkomen vermeerderd met de ge-

meentebelastingen, en wordt dan het fiscaal inkomen per capita berekend. De deelgebieden die op minder dan 95 % van het federaal gemiddelde liggen, hebben recht op een subventionering vanwege de deelgebieden die boven het federaal gemiddelde liggen³⁶. Dit mag niet tot gevolg hebben dat een gesubsidieerd deelgebied boven de 95 %-drempel uitstijgt of een subsidiërend deelgebied beneden de 100 %-drempel daalt.

Resultaat: indien de inkomsten van de deelgebieden louter volgens de derivatieregels zouden worden bepaald, zou de verhouding van het armste en het rijkste deelgebied per capita tot het federaal gemiddelde er een zijn van 80,5 % en 107 %. Na de «Horizontale Finanzausgleich» wordt deze verhouding er een van 93,3 % en 102,4 %.

Oostenrijk is het enige land van het bestudeerde vijftal³⁷ waar het herverdelingssysteem niet als uitgangspunt het resultaat van de volgens autonomistische technieken verkregen verdeling van openbare inkomsten heeft. Het systeem wordt echter periodiek gehernogociseerd³⁸. Wanneer de «Oberverteilung» van de gedeelde belastingen is gedaan, geschiedt de «Unterverteilung» ervan hoofdzakelijk volgens de volgende sleutels: het fiscaal inkomen van deelgebieden en gemeenten, het bevolkingscijfer van de deelgebieden en hun bevolkingsdichtheid. Aangezien de helft van de inkomsten van de deelgebieden uit deze bron komen, is hij voor hen van uitermate groot belang.

B. De verticale subventionering

a. De onvoorwaardelijke subventionering

In de Verenigde Staten wordt deze vorm van subventionering geregeld door de «State and Local Fiscal Assistance Act» van 1972, gemeenzaam bekend als de «Revenue Sharing Act». Toch is het idee even oud als de republiek zelf.

De eerste maal werden onvoorwaardelijke subsidies gegeven in 1835, maar het zou duren tot 1965 voor onder president Lyndon B. Johnson een tweede maal aan deze subventioneringswijze werd gedacht. Het project werd onder zijn regering niet uitgevoerd omdat men misbruiken vreesde bij de besteding van de uitgekeerde bedragen. On-

³⁶ Hierboven hebben we reeds gezien dat een analoog systeem in Canada functioneert.

³⁷ Hierbij dient de aandacht gevestigd te worden op het uiterst complex financieringssysteem van de Italiaanse regio's. Er zijn vijf regio's met speciaal statuut en met elk een eigen financieringssysteem. De vijftien overige regio's hebben een inkomensstelsel dat voornamelijk gevoerd wordt door een fonds dat gevormd wordt door de opbrengst van gedeelde belastingen die als volgt herverdeeld worden: 60 % volgens het bevolkingsaantal, telkens 10 % volgens de fiscale inspanning, de emigratiegraad, de werkloosheidsgraad en de oppervlakte. Verder zijn de belastingen op onroerende goederen er gedeelde belastingen die volgens de derivatieregels worden toegekend, hebben de regio's het recht tot heffen van optantiemen op de inkomstenbelastingen en hebben ze als exclusieve belasting de verkeersbelasting (PALADIN, L., *Diritto regionale*, Padua, 1976, 2e ed., Cedam, blz. 23 e.v.). Italië en Oostenrijk worden bij deze vergelijkende studie voornamelijk betrokken wegens het ogenschijnlijk afwijkend karakter van hun financieel verdelingssysteem.

³⁸ Het huidige stelsel geldt voor de periode 1 januari 1979-31 december 1984.

³³ AUBERT, J.-F., *op. cit.*, blz. 8, 9 en 12; ROHR, J., *op. cit.*, blz. 286.

³⁴ GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 372-373; LAUFER, H., *op. cit.*, blz. 116-117, nr. 642.

³⁵ Cf. supra II, 3.

der de Nixon-administratie werd het beginsel — onderhevig protest — ten slotte aanvaard. Voor de periode van 1972 tot 1976 werd jaarlijks een bedrag van 5 mld \$ uitgetrokken. In 1976 werd de «Revenue Sharing Act» verlengd voor vier jaar en werd het bedrag op 7 mld \$ gebracht³⁹. Wanneer deze bedragen vergeleken worden met het federaal budget en het totaal bedrag van de verticale subventionering, blijkt pas goed de onbeduidendheid ervan. Het federaal budget beliep in 1979 622,9 mld \$, waarvan 6,9 mld \$ aan «Revenue Sharing» werd besteed, dus 1,1 %⁴⁰. Het totale fiscale inkomen van de deelgebieden beliep in 1979 124,9 mld \$⁴¹. De «Revenue Sharing» was derhalve goed voor een bijkomende inbreng van amper 5,5 %. Daarentegen werd aan de deelgebieden een bedrag van ca. 76 mld \$ door de federatie in de vorm van voorwaardelijke subventionen uitgekeerd⁴², zodat de «Revenue Sharing» amper 8,3 % uitmaakte van de totale door de federatie aan de deelgebieden verleende hulp. Slechts 1/3de van het bedrag ervan mag door de deelgebieden behouden blijven. De overige 2/3 zijn voor de lokale besturen bestemd. Er zijn twee deelnamesleutels: een driedelige (bevolking, hoogte van de aanslagvoeten, inverse van relatief inkomen per capita) en een vijfledige (driedelige sleutel plus bevolkingsdichtheid en fiscale draagkracht). Per deelgebied wordt de deelnamesleutel gebruikt die voor het deelgebied het voordeligst is. Het werkelijk egaliserend effect van de «Revenue Sharing» wordt miniem geacht⁴³.

In Canada besteedt de federatie 9 % van de federale belastingen op het inkomen van de fysieke personen en 95 % van de federale belastingen op de particuliere gas- en elektriciteitsproductie en distributiemaatschappijen aan onvoorwaardelijke subventionering. Dit bedrag wordt verdeeld over de deelgebieden volgens hun aantal inwoners⁴⁴. In 1973 werd daartoe 1,28 mld Can\$ uitgetrokken, d.i. 6,1 % van het totale inkomen der deelgebieden en 5,9 % van de middelen van de federatie.

In de Duitse Bondsrepubliek kent de federatie de «Ergänzungsweisungen» toe aan de armste deelgebieden die na de «Finanzausgleich» hun algemene administratieve kosten niet kunnen dragen⁴⁵. Het belang ervan is miniem. Het betekent niet eens 1 % van het totale inkomen der deelgebieden. Zwitserland en Oostenrijk hebben geen verticaal onvoorwaardelijk subventioneringssysteem.

b. De voorwaardelijke subventionering

De voorwaardelijke subventionering neemt in de Verenigde Staten een uiterst belangrijke plaats in. Ze werd in 1979 op 76 mld \$ geraamd, d.i. 12,2 % van het federaal budget. Voor de deelgebieden betekende het een supplementair inkomen van 60,8 % van de fiscale inkomsten en meer dan 1/3 van hun totale inkomsten⁴⁷. De eerste maal werd van voorwaardelijke dotaties gebruik gemaakt in 1865 om de bouw van de universiteiten aan te moedigen⁴⁸. Maar gedurende de afgelopen dertig jaar, en voornamelijk tijdens de periode 1965-1976, is hun belang immens geworden. Er bestonden in 1979 meer dan 500 subventieprogramma's, beheerd door ruim 150 federale administraties, waarop de deelgebieden en de lokale besturen een beroep mochten doen. Steeds wordt een minimale financiële inspanning vanwege het deelgebied geëist. Voor bv. een autoweg is dat slechts 10 %, voor het verwerven van groengebieden is dat 50 %⁴⁹.

In Canada komt het systeem van de voorwaardelijke subventionen niet meer voor sinds 1975. Wel stelt de federatie een bedrag ter beschikking van de deelgebieden tot dekking van de onkosten van hun wetgevende vergaderingen. Voordien waren de voorwaardelijke subventionen goed voor 1/7 van het totale inkomen der deelgebieden⁵⁰.

In de Duitse Bondsrepubliek worden bij «Einstimmungsgesetz» de regelen van de voorwaardelijke subventionering bepaald. Het gaat voornamelijk om materies uit de onderwijssector en het wetenschappelijk onderzoek, de verbetering van de regionale economische structuur en van de landbouwstructuur, het gezondheids- en huisvestingsbeleid⁵¹. Het gaat om 1/10 van het totaal inkomen van de deelgebieden.

In Zwitserland betekenen de inkomsten uit voorwaardelijke subventionen bijna 1/5 van het inkomen van de deelgebieden. Ze hebben vooral betrekking op onderwijs, wegenbouw, sociaal beleid, waterzuivering en burgerlijke bescherming. Inzake het deelnamepercentage aan de door de deelgebieden gemaakte onkosten wordt een onderscheid gemaakt tussen de «zwakke» en andere deelgebieden⁵².

In Oostenrijk verleent de federatie voornamelijk voorwaardelijke subventionen op het vlak van de personeelskosten van het onderwijs en de administratie. De federatie kan ook geïndividualiseerde dotaties verlenen voor specifieke noden. In het totaal zijn ze goed voor 5/11 van de inkomsten van de deelgebieden⁵³.

⁴⁷ Indien voor 1979 een synthese van het inkomen der deelgebieden wordt opgesteld, krijgt men het volgende resultaat:

	in mld \$	in %
fiscale inkomsten	125	60
onvoorwaardelijke dotaties	7	3
voorwaardelijke dotaties	76	36

⁴⁸ LOWI, T., *op. cit.*, blz. 371-372.

⁴⁹ MURPHY, W. en DANIELSON, M., *op. cit.*, blz. 133-134.

⁵⁰ LAMERS, J., *op. cit.*, blz. 25; SMILEY, D.V., *op. cit.*, blz. 135-136.

⁵¹ GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 372-373; LAUFER, H., *op. cit.*, blz. 116-117 en 143.

⁵² BRIDEL, M., *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne, 1965, Payot, blz. 138-140; AUBERT, J.-F., *op. cit.*, blz. 12; ROHR, J., *op. cit.*, blz. 284-287.

⁵³ DOUIN, C.-S., *op. cit.*, blz. 38; OHLINGER, T., *op. cit.*, blz. 18-22 en 28.

³⁹ MURPHY, W., en DANIELSON, M., *American Democracy*, New York, 1979, 9th ed., Holt-Rinehart-Winston, 608 blz., zie blz. 135-137. Voor een analyse van de wording van de wet: LOWI, T., *American Government*, Illinois, 1976, Dryden, 746 blz., zie blz. 371-377.

⁴⁰ LELOUP, J., *The Fiscal Congress*, Westport, 1980, Greenwood Press, 227 blz., zie blz. 107 en 127.

⁴¹ 1981 *Almanac and Yearbook*, New York, 1981, Reader's Digest Association, 1024 blz., zie blz. 922.

⁴² MURPHY, W., en DANIELSON, M., *op. cit.*, blz. 134.

⁴³ GREENBERG, M. en PLANO, J.C., *The American Political Dictionary*, New York, 1979, 5th ed., Holt-Rinehart-Winston, 488 blz., zie blz. 305.

⁴⁴ LAMERS, J., *op. cit.*, blz. 24-25.

⁴⁵ SMILEY, D.V., *Canada in question: federalism in the seventies*, Toronto, 1976, 2nd ed., Mc Graw-Hill, 248 blz., zie blz. 135.

⁴⁶ LAUFER, H., *op. cit.*, blz. 117.

De voorwaardelijke subventionering wordt door de rechtsleer negatief gewaardeerd. Vooral het feit dat het zwaartepunt van de autonome politieke beslissingsmacht van het deelgebied naar de federatie wordt verplaatst, vormt het mikpunt van de kritiek. De deelgebieden kunnen meestal niet aan de verleiding weerstaan om de door de federatie aangeboden «hulp» te aanvaarden, waardoor ze meteen hun eigen financiële middelen aan federale doelstellingen besteden in plaats van aan die van het deelgebied. Gelijktijdig moeten de administraties van de deelgebieden zich onderwerpen aan de door de federatie opgestelde regels. De deelgebieden komen eveneens in een meer afhankelijke positie van de federatie te staan die steeds kan dreigen de geldkraan dicht te draaien. Tenslotte mondt het uit op een situatie waarbij het leeuwedeel van de middelen van de deelgebieden wordt gespendeerd aan de grootste federale doelstellingen en er voor de door de deelgebieden waar te nemen menselijke noden geen geld meer overblijft⁵⁴.

C. Doelstelling van de subventionering en daartoe gebruikte criteria

a. De horizontale herverdeling treffen we in alle geciteerde federale staten aan, met uitzondering van de Verenigde Staten. Het is de uiting van het solidariteitsgevoelen tussen de verschillende deelgebieden binnen een zelfde federale staat. Het is ook de belangrijkste onvoorwaardelijke subventioneringsbron waarop de deelgebieden een beroep kunnen doen.

Het vertrekpunt, of beter gezegd de *berekeningsbasis* van dit stelsel, is het resultaat van de volgens de autonomistische principes over de deelgebieden omgeslagen belastinginkomsten. Alleen in Oostenrijk wijkt men van deze regel af. Het *doel* is echter steeds hetzelfde: het dichterbij elkaar brengen van het inkomen per hoofd per deelgebied, het verminderen voor het deelgebied van het resultaat van het verschil in financiële draagkracht van hun inwoners. Verminderen, maar niet egaliseren! «Aldus wordt het streven van de Länder om de produktiviteit van hun bevolking te stimuleren en daardoor ook hun eigen financiële capaciteit op te voeren, gewaarborgd»⁵⁵. Evenzeer kenmerkend is dat de hoedanigheid van subsidieerder en gesubsidieerde periodiek aan onderzoek onderworpen is. In de Duitse Bondsrepubliek en Canada geschiedt dat jaarlijks, in Zwitserland tweejaarlijks. Het predicaat «arm» of «rijk» deelgebied wordt slechts toegekend op basis van een vergelijkend onderzoek van de opbrengst van het pakket van de belastingen waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk het deelgebied toekomt en niet op basis van één belasting. Op deze wijze wordt vermeden dat deelgebieden waarvan het inkomen uit een belangrijke belasting, andere dan die welke als basis dient voor de kwalificatie van een deelgebied als «arm» of «rijk», merkkelijk hoger ligt dan die van de andere deelgebieden, waardoor het totale fiscale inkomen in feite even hoog of misschien zelfs hoger is dan in andere deelge-

bieden, toch op horizontale subventionering aanspraak zou kunnen maken om de reden dat het inkomen uit de belasting die als vergelijkingspunt geldt, in dat deelgebied merkkelijk beneden het federaal gemiddelde ligt⁵⁶.

b. Is de vermindering van het gebrek aan evenwicht tussen het hoofdelijk fiscaal inkomen van de deelgebieden de primaire norm bij de subventionering, de aandacht voor het bevolkingsaantal en de bevolkingsconcentratie is stellig de secundaire. In feite beoogt dit criterium hetzelfde doel als de primaire norm, maar via een mathematisch minder evenwichtige formule. In de Oostenrijkse horizontale herverdeling beïnvloeden deze factoren 2/3 van het te verdelen bedrag, het overige 1/3 wordt herverdeeld met toepassing van de derivatieregels. In de Canadese onvoorwaardelijke verticale subventionering is de bevolking de exclusieve norm. In de «Revenue Sharing» in de Verenigde Staten speelt dit element eveneens een hoofdrol. In Zwitserland is het de verdeelsleutel die geldt voor de helft van de aan de deelgebieden toekomende directe belasting voor de nationale verdediging. In de Duitse Bondsrepubliek wordt 75 % van het aan de deelgebieden toekomende deel van de BTW op deze wijze over de deelgebieden verdeeld⁵⁷.

c. Als tertiaire criteria bij de herverdeling van openbare inkomsten worden verdeelsleutels gebruikt die op de geleerde fiscale inspanning betrekking hebben. Zo houdt de «Revenue Sharing» in de Verenigde Staten rekening met de hoogte van de aanslagvoeten in de deelgebieden. Zo houdt het Spaanse LOFCA-systeem rekening met de verhouding tussen de door de regio's voortgebrachte belastinginkomsten en het reëel inkomen van de bevolking in die regio's⁵⁸. De doelstelling is duidelijk. Men wenst te vermijden dat deelgebieden een lagere belastingdruk van de overige delen van de federatie en de daaruit voortvloeiende inkomstenvermindering op de andere deelgebieden en de federatie afwentelen.

d. Criteria met sociaal-economische inslag (bv. onderwijsnoden, werkloosheidsbestrijding) komen alleen bij voorwaardelijke subventionen voor⁵⁹. De reden daarvan is voor de hand liggend. Indien deze criteria medebepalend zouden zijn voor het bedrag van de onvoorwaardelijke subventionen, zou niets de begunstigde verplichten noch de subsidieerder waarborgen dat de subventie inderdaad gebruikt wordt tot bestrijding van de verschijnselen die tot de bijdrage aanleiding geven. Integendeel, de begunstigde deelgebieden zouden er voordeel bij kunnen hebben dat de soci-

⁵⁴ MURPHY, W., en DANIELSON, M., *op. cit.*, blz. 134-135; FERGUSON-Mc HENRY, *op. cit.*, blz. 396; GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 372-373; PEETERS, T., *op. cit.*, blz. 29.

⁵⁵ GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 371-372.

⁵⁶ Om die reden werd in Spanje art. 13.1.b LOFCA dat een van de vijf criteria bevat die de hoedanigheid van subventioneerder en van gesubventioneerde bepalen, uitermate bekritiseerd omdat het zulks uitsluitend deed volgens de fiscale inspanning op het vlak van de inkomstenbelasting op fysieke personen (COLOM NAVAL, J., *Les finances de la Generalitat després del període transitori*, Jornades sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, Barcelona 1980, deel VI, 463-474, zie blz. 466).

⁵⁷ In het Italiaans stelsel voor de gemeenrechtelijke regio's wordt 60 % van de dotatie verdeeld a rato van de bevolking en 10 % a rato van het emigratiecijfer.

⁵⁸ Zo wordt in het Italiaans stelsel voor de gemeenrechtelijke regio's 10 % van de dotatie verdeeld in verhouding tot de fiscale inspanning van de regio.

⁵⁹ Met de uitzondering voor de gemeenrechtelijke regio's in Italië waar een klein deel van de onvoorwaardelijke subventie, nl. 10 %, in verhouding tot de werkloosheidscijfers wordt verdeeld.

aal-economische tekorten die tot de subventie aanleiding geven, blijven bestaan of zelfs aangroeiën.

e. Onveranderlijke criteria komen niet voor⁶⁰. De solidariteit tussen de deelgebieden onderling en tussen de deelgebieden en de federatie, beoogt het verhelpen van tekorten die uiteraard evolutief zijn. In de horizontale subventionering kan de gesubsidieerde van vandaag, morgen subsidieerder zijn. In de verticale subventionering wordt de behartiging van taken van algemeen belang en een billijk evenwicht betracht, maar niet de structurele begunstiging van een of meer deelgebieden⁶¹.

f. Vaststaande regelen inzake de criteria die bij voor-

waardelijke verticale subventionering gebruikt worden, kunnen vanuit rechtsvergelijkend standpunt niet geformuleerd worden. Wel zijn de tegemoetkomingen van de federale overheid op dezelfde belangrijke activiteitssectoren gericht zoals o.m. onderwijs, regionale economische reconversie, gezondheidsbeleid. Deze techniek wordt algemeen negatief gewaardeerd omdat de federatie erdoor een te grote vat op het politiek beleid van de deelgebieden verwerft. Deze kritiek dient echter genuanceerd te worden in de mate dat het net via deze techniek mogelijk is geweest elk deelgebied van de federatie van een minimaal niveau van fundamentele openbare dienstverlening te voorzien.

5. Het algemeen plan van verdeling en herverdeling van openbare inkomsten

Land Jaar	V.S. 1979		Canada ⁶³ 1973		BRD 1975		Zwitserland 1978		Oostenrijk 1976	
	mld \$	%	mld Can \$	%	mld DM	%	mld FS	%	mld ÖS	%
Type inkomensbron ⁶²										
<i>Autonomistisch</i>										
Exclusieve belasting	53,1	25,6	15,3	72,7	n.b.	n.b.	4,24	24,1	n.b.	n.b.
Concurrerende bel.	71,8	34,6	15,3	72,7	n.b.	n.b.	9,-	51,1	0,74	2,2
Gedeelde belasting	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	62,5	67,3	0,22	1,3	n.b.	n.b.
<i>Solidaire</i>										
Horizontale subv.	n.b.	n.b.	1,4	6,8	19,-	20,5	0,94	5,3	17,28	51,6
Verticale subventies										
- onvoorwaardelijke	6,9	3,3	1,3	6,1	0,8	0,9	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
- voorwaardelijke	76,*	36,6	3,1	14,5	10,5	11,3	3,20	18,2	15,47	46,2
<i>Totaal</i>	207,8	100,1	21,1	100,1	92,8	100,-	17,60	100,-	33,49	100,-

n.v.: niet bestaande of te verwaarlozen

(*): geraamd bedrag

Wanneer we deze verdeling hergroeperen in autonomistische technieken, solidaire technieken met als doel het hoofdelijk gelijkwaardigheidsbeginsel en solidaire technieken met als doel de bevordering van de door de federatie nuttig geachte objectieven, krijgen we het volgende beeld (in %)

	VS	CAN	BRD	CH	OOST.
Autonomistische	60,1	72,7	67,3	76,5	2,2
solidaire					
- hoofdelijke	3,3	12,9	21,3	5,3	51,6
gelijkwaardigheid					
- federale	36,6	14,5	11,3	18,2	46,2
objectieven					
	100,-	100,1	99,9	100,-	100,-

⁶⁰ Met uitzondering voor de gemeenrechtelijke regio's in Italië waar een klein deel van de onvoorwaardelijke subventie, nl. 10 %, wordt verdeeld a rato van de oppervlakte.

⁶¹ De verdeelsleutel die thans in Oostenrijk wordt toegepast, is op dit vlak het voorwerp van veel kritiek. Het is duidelijk dat het criterium van de bevolkingsdichtheid één deelgebied uitermate begunstigt, nl. Wenen. Toch is de sleutel zelf evolutief. Daarenboven geldt de verdeelsleutel slechts voor zes jaar.

⁶² Eigen berekeningen op basis van de volgende bronnen: *Verenigde Staten*: LELOUP, J., *op. cit.*, blz. 107, 127; MURPHY, W. en DANIELSON, M., *op. cit.*, blz. 134; *1981 Almanac and Yearbook*, *op. cit.*, blz. 922-923. *Canada*: SMILEY, D., *op. cit.*, blz. 130 en 135. *Duitse Bondsrepubliek*: GRIMM, D., *op. cit.*, blz. 371-373; LAUFER, H., *op. cit.*, blz. 226 en 229. *Zwitserland*: AUBERT, J.F., *op. cit.*, blz. 8-12. *Oostenrijk*: OHLINGER, T., *op. cit.*, blz. 19-22.

⁶³ Bij deze vergelijking mag niet uit het oog verloren worden dat de verticale voorwaardelijke subventies in Canada in 1975 zijn afgeschaft.

Uit deze schematisatie blijkt dat de basis voor de financiering van de uitgaven van de deelgebieden hen bijna steeds door autonomistische technieken ter beschikking wordt gesteld en dat bij de herverdeling van inkomsten het hoofdelijk gelijkwaardigheidsbeginsel een doorslaggevende rol speelt. In feite zijn de basisbeginselen van de financiering van de deelgebieden in drie kernpunten samen te vatten⁶⁴:

1) De grondslag van elk financieel systeem is dat ieder deelgebied ten opzichte van zijn bevolking de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het door dat deelgebied gevoerde uitgavebeleid.

2) Wanneer bij gelijkwaardige fiscale inspanning de marge tussen het hoofdelijk fiscaal inkomen van de arme en dat van de rijke deelgebieden te groot wordt, dienen op een objectief becijferde wijze de rijke deelgebieden een deel van dat meerinkomen aan de arme deelgebieden af te staan, zonder dat dit tot een wegcijfering van dat verschil aanleiding mag geven. Deze herverdeling is het evidente gevolg van de solidariteit tussen de deelstaten in een federale staat.

3) De federatie kent aan de deelgebieden subventionen toe die aan twee voorwaarden gekoppeld zijn: 1° het deelgebied dient de subventie te besteden aan het door de federatie bepaalde project; 2° het deelgebied dient zelf het door de federatie bepaalde deel van de totale uitgaven voor dat project te financieren.

De onvoorwaardelijke verticale subventionering komt hetzij hoegenaamd niet, hetzij in volstrekt onbeduidende mate voor.

Wanneer we de verdeling van de middelen over de federatie en de deelgebieden op het vlak van de fiscale middelen aangewend tot bestrijding der uitgaven beschouwen, krijgen we de volgende verhouding⁶²:

		Jaar		Federatie		Deelgebieden		Totaal	
		mld	%	mld	%	mld	%		
VS	1979	\$	540	72,2	\$	207,8	27,3	\$	747,8
Canada	1973	Can \$	17,3	45,1	Can \$	21,1	54,9	Can \$	38,4
BRD	1975	DM	114,6	55,2	DM	92,9	44,8	DM	207,5
CH	1978	FS	15,8	47,3	FS	17,6	52,7	FS	33,4
Oostenrijk	1976	ÖS	71,6	68,1	ÖS	33,5	31,9	ÖS	105,1

Het aandeel van de fiscale inkomsten dat door de deelgebieden wordt besteed, is derhalve zeer aanzienlijk en schommelt van 27,3 % tot 52,7 % van de gezamenlijke fiscale inkomsten federatie + deelgebieden, de lokale besturen buiten beschouwing gelaten.

III. De financiering van de gemeenschappen en de gewesten in België

1. Grondwettelijk kader

De financiering van het beleid van gewesten en gemeenschappen wordt geregeld door art. 59bis, § 6, art. 110, art. 111 en art. 113 Grondwet.

⁶⁴ Het Oostenrijks stelsel vormt een uitzondering op deze drieledige basisregel omdat het hoofdelijk gelijkwaardigheidsbeginsel er de primordiale plaats inneemt.

Art. 59bis, § 6, werd door de grondswetherziening van 1980 niet naar de grond gewijzigd.

De artt. 110, 111, en 113 Grondwet werden wel door de grondwetsherziening van 1980 gewijzigd.

Deze artikelen stellen inzake gewesten en gemeenschappen de volgende beginselen:

— voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap wordt door de wet, op basis van objectieve criteria, en voor de materies die zich daartoe niet lenen, op basis van pariteit, een globaal krediet ter beschikking gesteld en het gedeelte vastgelegd dat besteed wordt op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad;

— de raden van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest kunnen bij decreet, telkens voor de duur van een jaar, belastingen en retributies heffen. De wetgever kan in uitzonderingen voorzien.

Deze beginselen geven aanleiding tot de volgende bedingen:

1) Aan de Raden wordt wel de belastingheffende bevoegdheid toegekend maar niet de bevoegdheid om vrijstelling of vermindering te geven. Deze bevoegdheid wordt in art. 112 Grondwet⁶⁵ uitsluitend aan de nationale wetgever toevertrouwd. Art. 112 was trouwens niet voor herziening vatbaar gesteld. Niettemin wordt in art. 12, § 1, eerste lid, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen⁶⁶ een beperkte bevoegdheid tot het geven van «kortingen» gegeven.

2) De eigen fiscale bevoegdheid van gewesten en gemeenschappen is door de wetgever veel restrictiever bepaald dan door de Grondwet werd bepaald. De wetgever heeft een tweeledige beperking aan de fiscale bevoegdheid van de deelgebieden gesteld: 1° de opcentiemen mogen tot 1 oktober 1984 geen aanleiding geven tot de verhoging van de

totale fiscale druk (art. 12, § 1, tweede lid, gewone wet); 2° de bepaling van de materies die voor eigen belastingheffing vatbaar zijn (art. 12, § 1, eerste lid, § 2, gewone wet).

De eerste beperking moet gelezen worden in verband met art. 110, § 3, derde lid, Grondwet en art. 16 van de gewone wet, gewijzigd bij de wet van 9 juli 1982⁶⁷. Het heffen van nieuwe opcentiemen zonder dat de bestaande totale fiscale druk verhoogt, is slechts mogelijk wanneer andere heffingen worden afgeschaft. Om die reden had men in art. 110, § 3, derde lid, Grondwet de afschaffing van de provinciale belastingen mogelijk gemaakt en in art. 16 van de gewone

⁶⁵ Art. 112 Grondwet: «Inzake belastingen kunnen geen voorrechten ingevoerd worden. Geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet.»

⁶⁶ *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1980.

⁶⁷ *Belgisch Staatsblad*, 16 juli 1982.

wet van 9 augustus met ingang van 1 januari 1982 wettelijk verordend. Aangezien de wet tot bepaling van het vervangingsinkomen niet tijdig werd genomen, werden de provinciale belastingreglementen op 1 januari 1982 met een jaar verlengd. Door de wet van 9 juli 1982 werd echter bepaald dat, indien de wetgever vóór 30 juni 1982 niet in het vervangingsinkomen voor de provincies had voorzien, de provincies hun belastingheffende bevoegdheid terugkregen. De wetgever liep geen enkel risico dat deze voorwaarde niet vervuld zou worden, aangezien hij eerst negen dagen na het verstrijken van de limietdatum van 30 juni de wet afkondigde. Op deze wijze wordt de belastingheffende bevoegdheid op het vlak van de opcentiemen voor onbepaalde tijd en uiterlijk tot 1 oktober 1984 onmogelijk gemaakt. Welnu, daartoe ontbeert de wetgever de nodige bevoegdheid. In zijn advies L 13632 VR⁶⁸ stelt de Raad van State dat het derde lid van het oude art. 110 Grondwet⁶⁹ de wetgever niet toestond de provinciale belastingheffende bevoegdheid af te schaffen. Maar wanneer voor de provinciale belastingheffende bevoegdheid de bepaling «De wet bepaalt ten aanzien van de in het tweede (wat gelijk staat met vorige) lid bedoelde belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt» niet kan betekenen dat de wetgever de bevoegdheid heeft om de provinciale belastingheffing af te schaffen, kan zulk een bepaling evenmin betekenen dat de wetgever de eigen belastingheffende bevoegdheid van de deelgebieden tot 1 oktober 1984 kan schorsen. Deze in art. 12, § 1, tweede lid, gewone wet vervatte beperking is om die reden ongrondwettig.

De tweede beperking geldt de bepaling van de belastingen waarop de deelgebieden opcentiemen mogen heffen. De wetgever heeft zich bij deze beperking gebaseerd op art. 110, § 2, tweede lid, Grondwet. Maar heeft hij dat terecht gedaan? Immers, art. 110, § 3, tweede lid, en art. 110, § 4, tweede lid, Grondwet voorzien in identiek dezelfde uitzonderingsmogelijkheden voor de provincies, gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten. Wanneer de wetgever de belastingheffende bevoegdheid van deze laatstvermelde besturen beperkt, mag men niet uit het oog verliezen dat hij dit kan doen omdat de verhouding van deze besturen met de natie uit hoofde van de artt. 108, 108bis en 108ter Grondwet er een van ondergeschiktheid is, terwijl de verhouding van de deelgebieden met de Natie uit hoofde van art. 59bis en art. 107quater juncto art. 26bis Grondwet er een van nevenschiktheid is. Nooit is het derde lid van art. 110 Grondwet vóór de herziening van 1980 geïnterpreteerd als verleende het de wetgever de bevoegdheid om de belastingheffende bevoegdheid van de ondergeschikte besturen te beperken, wel als verleende het de wetgever de bevoegdheid om de belastingheffende bevoegdheid van de

ondergeschikte besturen aan andere organen dan hun raad op te dragen. Wanneer deze bepaling zulk een beperkende bevoegdheid niet aan de wetgever verleent op het vlak van de ondergeschikte besturen, verleent hij die zeker niet aan de wetgever op het vlak van de deelgebieden. De beperking inzake de belastingheffende autonomie vervat in art. 12, § 2, gewone wet, is derhalve ongrondwettig⁷⁰.

2. Wettelijk kader

A. De financiële middelen van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest

a. Algemene beginselen

Door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen⁷¹ werd de rechtspersoonlijkheid en het zelfbestuur van drie deelgebieden operationeel gemaakt: de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest. De regionalisatie van België wordt aldus gekenmerkt door haar asymmetrie en onvoltooidheid. Ze is *asymmetrisch* omdat het begrip Vlaamse Gemeenschap zowel de autonomie inzake aangelegenheden bedoeld in art. 59bis Grondwet (culturele onderwijs- en persoonsgebonden aangelegenheden) als die inzake de aangelegenheden bedoeld in art. 107quater Grondwet (gewestaangelegenheden) dekt, terwijl het begrip Franse Gemeenschap alleen de autonomie inzake de aangelegenheden bedoeld in art. 59bis Grondwet en het begrip Waalse Gewest alleen de autonomie inzake de aangelegenheden bedoeld in art. 107quater Grondwet dekt⁷². Dit heeft tot gevolg dat de Vlaamse Gemeenschap haar inkomen naar eigen goeddunken voor de ene of de andere groep aangelegenheden mag aanwenden, ongeacht de groep aangelegenheden die als basis dient voor de inkomensverwerving. Wanneer de Natie een gedeelte van het kijk- en luistergeld (culturele aangelegenheid — art. 59bis Grondwet) aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap ristoerneert, mag de Vlaamse Gemeenschap deze inkomstenbron bv. aan gewestelijke economische expansie (gewestaangelegenheid — art. 107quater Grondwet) besteden, terwijl de Franse Gemeenschap bij de besteding ervan het kader van de in art. 59bis Grondwet toegekende bevoegdheid niet mag overschrijden. De regionalisatie is *onvoltooid* omdat ze geen oplossing heeft geboden voor twee andere deelgebieden: de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Gewest. Het regionaal financieringssysteem dat in de onderhavige afdeling wordt uiteengezet, geldt niet voor deze twee deelgebieden.

Het basisprincipe van de regionale opbouw van het land is dat geen deelgebied de financiële gevolgen van het door

⁶⁸ Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 435/1, bijlage, blz. 1.

⁶⁹ Vóór de wijziging van 29 juli 1980 luidde art. 110 Grondwet als volgt: «Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.

Geen last of belasting kan door de provincie, de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het tweede lid bedoelde belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.»

⁷⁰ Deze stelling die door SENELLE, R., en VAN DE VELDE, E., in 1980 werd geponeerd (cf. *Financiële aspecten van regionalisme*, op. cit., blz. 45-46), is sindsdien door de doctrine bijgetreden (bv. AMERIJCKX, F., «Fiscaliteit van Gemeenschappen en Gewesten», *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 1981, 267-276, zie blz. 270-271).

⁷¹ Belgisch Staatsblad, 15 augustus 1980.

⁷² De Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad kunnen bij decreet, aangenomen bij 2/3 meerderheid van stemmen, beslissen dat de Franse Gemeenschap ook de autonomie bedoeld in art. 107quater Grondwet uitoefent (art. 1, § 4, bijzondere wet).

dat deelgebied gevoerde beleid op de Staat kan afwentelen. Art. 15 bijzondere wet luidt als volgt: «De Staat waarborgt geen enkele van de door de Gemeenschap of het Gewest aangegane verbintenissen.» Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen, houdt de financiële autonomie van de deelgebieden in dat zij een eigen thesaurie opbouwen en al hun uitgaven, zowel hun lopende als hun kapitaaluitgaven, zelf financieren. Dit moet gebeuren met een systeem dat «een geheel van financieringsmiddelen omvat en tegelijkertijd rekening houdt met het element solidariteit en met het element financiële verantwoordelijkheid»⁷³. Vanuit principieel standpunt zou het Belgisch stelsel tot verdeling en herverdeling van de openbare inkomsten over Natie en deelgebieden de basislijn volgen die we in de bestudeerde federale staten aangetroffen hebben: de financiële verantwoordelijkheid (autonomistische technieken) en de solidariteit (hoofdelijke gelijkwaardigheidsbeginsel) zijn de twee leidraden bij de opbouw van het regionaal financieringssysteem. In de hiernavolgende paragrafen zullen we nagaan in hoeverre deze beginselverklaring is ingelost.

De belastingadministratie blijft nationaal. De financiering van de begroting van de deelgebieden geschiedt door (opgesomd in volgorde van financiële belangrijkheid): 1° kredieten ten laste van de rijksbegroting; zijn in werkelijkheid verticale onvoorwaardelijke subventies; 2° *ristorno's* van de opbrengst van sommige bij de wet vastgestelde belastingen en heffingen; zijn in werkelijkheid gedeelde belastingen; 3° eigen fiscaliteit; zijn concurrerende of exclusieve belastingen; 4° leningen op eigen niet-fiscale middelen; zijn niet-fiscale inkomsten;

b. Solidaire technieken

De kredieten ten laste van de rijksbegroting nemen de voornaamste plaats in in de financiële middelen die ter beschikking staan van de deelgebieden. Inzake de aangelegenheden bedoeld in art. 59bis Grondwet wordt in 1983 een bedrag van 55.838,3 mlnF aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap ter beschikking gesteld. Inzake de aangelegenheden bedoeld in art. 107quater Grondwet belooft dit bedrag 46.020 mlnF voor de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest. Wanneer men weet dat de *ristorno's* respectievelijk 3711,4 mlnF en 3.007,7 mlnF belopen en dat de overige inkomensbronnen van de deelgebieden vooralsnog niet bestaande zijn, dan is het subventioneringsstelsel goed voor 93,8 % en het autonomistisch stelsel voor 6,2 % van de totaliteit der inkomsten van de deelgebieden⁷⁴. Het behoorlijk functioneren van het regionaal financieringssysteem hangt derhalve in de eerste plaats af van de behoorlijke organisatie van het subventioneringsstelsel.

Deze kredieten ten laste van de Rijksbegroting zijn verticale onvoorwaardelijke subventies. Ze zijn verticaal, niet omdat de titulatuur ervan ze ten laste van de rijksbegroting legt, maar omdat het bedrag ervan door de nationale wetgever zonder enig verband met het fiscaal inkomen van de

deelgebieden is vastgelegd. Het bedrag ervan wordt als volgt bepaald. Het basisbedrag is in 1980 vastgelegd op 15 mldF voor de lopende en 24 mldF voor de kapitaalverrichtingen betreffende de gewestaangelegenheden en op respectievelijk 40 mldF en 7 mldF voor de gemeenschapsaangelegenheden. Het was een loutere bevestiging van de op dat ogenblik verrichte uitgaven⁷⁵. Het reële bedrag van 1982 beliep het basisbedrag van 1980, verhoogd met een percentage gelijk aan de stijging van het indexcijfer der consumptieprijzen over 1981. Het reële bedrag over 1983 belooft het bedrag van 1982, verhoogd met een percentage gelijk aan de stijging van het indexcijfer der consumptieprijzen over 1982. Of de fiscale inkomsten van de Natie en de deelgebieden al dan niet het stijgingstempo van het indexcijfer der consumptieprijzen volgen, is zonder belang. Deze subventies zijn onvoorwaardelijk. De deelgebieden kunnen ze voor alle onder hun bevoegdheid ressorterende aangelegenheden aanwenden. De enige beperking geldt de aanwending van middelen bestemd voor kapitaaluitgaven in de sector lopende uitgaven. Deze overdracht van middelen is slechts mogelijk na akkoord binnen het Overlegcomité⁷⁶ en bij ontstentenis van akkoord na vermindering van het investeringsprogramma van het deelgebied met een bedrag gelijk aan vijfmaal het bedrag van de overgehevelde kredieten.

De subventie heeft tot doel het dekken van de lasten uit het verleden. Het bedrag van 1980 slaat op alle lopende uitgaven maar voor de kapitaaluitgaven alleen op de niet-gesplitste en ordonnanceringskredieten. De vastleggingskredieten van de kapitaaluitgaven zijn niet door de subventie gedekt. Aangezien de gemeenschappen, en in mindere mate de gewesten, bevoegd zijn voor de aangelegenheden waarin de techniek van de debudgettisering⁷⁷ frequent werd aangewend, is het belang van de vastlegging inzake de kapitaaluitgaven in de totale budgettaire last van de deelgebieden zeer aanzienlijk⁷⁸.

⁷⁵ Voor de gewestaangelegenheden was dat in 1980 respectievelijk 14.553,2 mln F en 23.835,1 mln F. Bij de vaststelling van het basisdotatiebedrag heeft men naar boven afgerond.

⁷⁶ Het Overlegcomité is op heden met inachtneming van de taalpariteit als volgt samengesteld (art. 31,2°, gewone wet): de eerste minister, drie leden van de nationale regering aangewezen bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, de Voorzitter en één lid van de Vlaamse Executieve, de voorzitter van de Franse Gemeenschapsexecutieve en de voorzitter van de Waalse Gewestexecutieve.

⁷⁷ De techniek van de debudgettisering komt hoofdzakelijk hierop neer dat de financiële last van een huidige beslissing op de komende begrotingsjaren wordt afgewenteld. De twee meest voorkomende verschijningsvormen ervan zijn de autonome fondsen en het beroep doen op de tussenkomst van particuliere en openbare financiële instellingen. Het bekendste voorbeeld van de eerste verschijningsvorm is het Wegenfonds. Het fonds financierde de aanleg van de autowegen door de uitgifte van openbare leningen, waarvan de kapitaaldelging en de rentelast door de Staat werd gedragen. De tweede verschijningsvorm bestaat erin dat een minister machtiging krijgt om met financiële instellingen leningen tot een plafondbedrag af te sluiten voor welbepaalde doeleinden. In beide gevallen wordt in het jaar a tot een investering van x F beslist, terwijl de last ervan over n jaar wordt gespreid en de eerste jaren van die looptijd vrij snel stijgt.

⁷⁸ Voor een prognose van de evolutie van de niet door subventie gedekte budgettaire lasten, zie SENELLE, R., en VAN DE VELDE,

⁷³ *Parl. St., Senaat*, 1979-80, nr. 435/1, blz. 2.

⁷⁴ Bron: Algemene toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 1983, *Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 4, blz. 99-102.

De verdeling van de subventies over de deelgebieden geschiedt via twee sleutels:

1° De verdeling van de kredieten bestemd voor de gemeenschapsaangelegenheden geschiedt a rato van 55 % voor de Vlaamse en 45 % voor de Franse Gemeenschap. Daarbij dient te worden gevoegd een toekenning van 2.315,3 mlnF voor de Vlaamse en van 1.496,8 mlnF voor de Franse Gemeenschap voor de culturele lopende en kapitaaluitgaven ingeschreven in de begroting van Nationale Opvoeding, zodat de reële verhouding thans 55,36 % voor de Vlaamse en 44,63 % voor de Franse Gemeenschap belooft⁷⁹.

2° De verdeling voor de kredieten bestemd voor de gewestaangelegenheden gebeurt volgens een driedelige verdeelsleutel: 1/3 in verhouding tot het bevolkingscijfer van elk gewest, 1/3 in verhouding tot de oppervlakte van elk gewest en 1/3 in verhouding tot de opbrengst van de personenbelasting in elk gewest. Voor 1983 belopen die coëfficiënten⁸⁰.

Sleutels	Gewesten					
	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	N	%	N	%	N	%
Bevolkingscijfer (31/12/80)	5.634.152	57,12	3.229.001	32,74	1.000.221	10,14
Oppervlakte (in ha op 31/12/70)	1.350.964	44,27	1.684.251	55,20	16.168	0,53
Personenbelasting (in mln F voor dienstjaar 1979)	224.546	56,24	120.162	30,10	54.545	13,66
Verdeelsleutel		52,54		39,35		8,11

Voor 1983 werd aldus 46.020 mlnF over de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest verdeeld a rato van 57,18 % voor de Vlaamse Gemeenschap en 42,82 % voor het Waalse Gewest.

De Natie besteedt in 1983 van de 1.208.970.300.000 F geraamde lopende fiscale ontvangsten 105.512.000.000 F aan subventies voor de deelgebieden, zijnde 8,73 %. Wanneer men de totale ontvangsten van de Staat beschouwt, namelijk 1.278.230.500.000 F, krijgt men een aandeel van de deelgebieden dat 8,25 % belooft⁸¹.

Het verdeelsleutelstelsel is geen door de wetgever van 1980 ingevoerde nieuwigheid. De verdeelsleutel voor de gemeenschapsaangelegenheden bevestigt grosso moddo de verdeling die voorheen over beide cultuurgemeenschappen

geschiedde. In 1979 beliep de verhouding 54,59 % voor de Nederlandse en 45,41 % voor de Franse cultuurgemeenschap. De verdeelsleutel is in se strijdig met de Grondwet. Art. 59bis, § 6, Grondwet bepaalde reeds in 1970 dat het ter beschikking van de Cultuurraden gestelde krediet moet worden bepaald aan de hand van objectieve criteria, en zo dit door de aard van de materie onmogelijk is, op paritaire basis. Deze bepaling is in 1980 op de Gemeenschapsraden van toepassing gemaakt. De verdeelsleutel 55 %-45 % is noch het een noch het ander. De realiteit is dat de wetgever in de periode 1971-1980 nooit deze objectieve criteria heeft bepaald en de kredieten steeds werden verdeeld volgens de criteria vastgelegd in het politieke regeerakkoord van de regering Eyskens-Cools⁸². De verdeelsleutel voor de gewestaangelegenheden werd letterlijk overgenomen van de in de art. 11 van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van art. 107quater van de Grondwet⁸³, vastgestelde verdeelsleutel. De Koning bepaalt elk criterium bij in Mi-

nisterraad overlegd besluit. Deze verdeelsleutel werd eveneens opgenomen in het «Egmontpact»⁸⁴ en art. 63 van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen⁸⁵.

De verdeelsleutel voor de gemeenschapsaangelegenheden geldt onbeperkt in tijd. De verdeelsleutel voor de gewestaangelegenheden geldt tot op het ogenblik dat het belastbaar inkomen per hoofd, berekend op basis van personenbelasting, in het Waalse Gewest gelijk of hoger is dan in het Vlaamse Gewest.

c. Autonomistische technieken

1° *Gedeelde belastingen*. Is het begrotingskrediet de wezenlijk van het element solidariteit in de regionale fi-

E., *Financiële aspecten van regionalisme*, blz. 52-54, 56-58 en 63; en *Parl. St., Kamer*, 1979-80, nr. 619/3, bijlage I, blz. 91 e.v.

⁷⁹ Namelijk 32.939.245.000F voor de Vlaamse en 26.552.755.000F voor de Franse Gemeenschap.

⁸⁰ K.B. van 22 april 1982 tot vaststelling van de cijfers overeenstemmend met de verdelingscriteria van de globale som voorbehouden voor de uitgaven van het gewestelijk beleid voor 1982 (*Belgisch Staatsblad*, 22 mei 1982). Deze criteria worden ook op het begrotingsjaar 1983 toegepast.

⁸¹ Art. 1 van de wet van 30 december 1982 houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1983 (*Belgisch Staatsblad*, 11 januari 1983).

⁸² Deze criteria waren:

— alle kredieten voor onderwijsuitgaven werden bepaald op grond van de reële behoeften, vastgesteld in het raam van de wettelijke en reglementaire bepalingen;

— voor de uitgaven voor de permanente vorming gold dezelfde verdeelsleutel als op het vlak van de verdeling van de gezamenlijke kredieten voor Nationale Opvoeding;

— voor de andere culturele uitgaven (zoals radio en televisie, kunsten en letteren, internationale culturele betrekkingen) gold de paritaire verdeling.

⁸³ *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1974.

⁸⁴ Bijlage I bij de Regeringsverklaring van 7 juni 1977.

⁸⁵ *Parl. St., Kamer*, 1977-78, nr. 461/1.

nanciering, dan zijn de *ristorno's* van de opbrengst van sommige bij de wet vastgestelde belastingen en heffingen de belangrijkste emanatie van het element financiële verantwoordelijkheid. De gewone wet van 9 augustus 1980 heeft de belastingen opgesomd die daarvoor in aanmerking komen :

	Bedragen in mln F (1983) ⁸⁶		
	Totaal	Afgestaan	Natie
- kijk en luistergeld	13.361	3.712	9.647
- verkeersbelasting op voertuigen	15.380	-	15.380
- belasting op spelen en weddenschappen	2.300	1.696	604
- belastingen op automatische ontspanningstoestellen	810	591	219
- onroerende voorheffing	1.850	526	1.324
- openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken	229,7	194,7	35
- registratierecht op de overdrachten van onroerende goederen	21.500	-	21.500
- successierecht	13.200	-	13.200
- bij uitputting van alle voorgaande belastingen : een deel van de personenbelasting (wordt op minimum 502,6 mln F geraamd)			

Het is de wetgever die bij de vaststelling van de rijksmiddelenbegroting het totale bedrag van de *ristornering* voor gewesten en gemeenschappen afzonderlijk bepaalt en de belastingen aanwijst die geheel of gedeeltelijk geristorneerd worden. Hij is daarbij aan bepaalde regelen gehouden. Het minimumpercentage dat als basis dient voor het berekenen van het bedrag van de *ristornering* wordt bepaald als het verschil tussen enerzijds de procentuele stijgingsvoet van de lopende uitgaven (de uitgaven van werkloosheid en rampen uitgezonderd) van het Rijk van het jaar *x-1* tot het jaar *x* en anderzijds de procentuele verandering van het indexcijfer der consumptieprijzen over het jaar *x-1* (art. 9, § 1, gewone wet). Dit percentage wordt toegepast op de voor het jaar *x-1* aan de deelgebieden verstrekte begrotingskredieten voor lopende uitgaven. Bij de aanwijzing van de tot *ristornering* bestemde belastingen, bleek uit de parlementaire voorbereiding duidelijk dat de opbrengst van elke aangewezen belasting eerst volkomen moest worden geristorneerd voordat tot *ristornering* van een andere belasting kon worden overgegaan. Het belang van deze stelregel was dat op deze wijze binnen afzienbare tijd een aantal *ristorneerbare* belastingen als eigen belastingen aan de deelgebieden overgedragen zou worden⁸⁷. Ten slotte zij vermeld dat de nationale Regering met de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven over deze materie overleg moet plegen.

De wetgever heeft de stelregel van het minimaal percentage zo geïnterpreteerd dat, zodra het percentage kleiner dan nul is, hij geen supplementaire *ristornering* moet toestaan. Dit is een uiterst minimalistische visie op het bepaalde in art. 9, § 1, tweede lid, gewone wet, waarvan de eerste

zin luidt als volgt : «Dit percentage is *ten minste* gelijk aan : ...» Verder heeft de nationale Regering noch in haar toelichting tot de rijksmiddelenbegroting⁸⁸, noch in haar algemene toelichting tot de begroting voor ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 1983⁸⁹ enige melding gemaakt van het overleg dat met de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven moest worden gepleegd. Art. 4, § 2, van de wet van 30 december 1982 houdende de rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1983⁹⁰, bepaalt : «Voor de vorming van deze *ristornobedragen* worden de hierna vermelde belastingen en heffingen in de vermelde volgorde geheel of gedeeltelijk toegewezen, met dien verstande dat elk ervan slechts in aanmerking komt nadat de opbrengst van de voorgaande volledig is toegewezen. Gewesten. 1. Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken. 2. Belasting op de automatische ontspanningstoestellen. 3. Belasting op de spelen en weddenschappen. 4. Onroerende voorheffing. Gemeenschappen. 1. Kijk- en luistergeld.»

Hieruit kunnen we afleiden dat de openingsbelasting en de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en spelen en weddenschappen volledig geristorneerd zijn.

De opbrengst van de *ristorno's* wordt over de deelgebieden volgens de derivatieregel omgeslagen, met uitzondering van wat de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geïnde en aan de gemeenschap *ristorneerbare* heffingen betreft. De derivatieregel wordt bepaald volgens het domicilie van de belastingplichtige voor het kijk- en luistergeld, de verkeersbelasting en de personenbelasting, volgens het domicilie van de erflater voor het successierecht en volgens de plaats van ligging voor de belasting op spelen en weddenschappen, automatische ontspanningstoestellen, opening van slijterijen van gegiste dranken en voor de onroerende voorheffing. Luidens art. 11, § 3, gewone wet worden de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geïnde en aan de gemeenschap *ristorneerbare* heffingen verdeeld in een bij een in Ministerraad overlegd K.B. vastgestelde verhouding. Art. 11, § 4, gewone wet bepaalt ten slotte dat bij in Ministerraad overlegd K.B., het Overlegcomité⁹¹ gehoord, de aan elk deelgebied toegekend *ristornobedragen* worden vastgelegd. De *ristornering* naar de deelgebieden beloopt in 1983 6.719,1 mln F zijnde 0,55 % van de 1.215.689,4 mln F fiscale inkomsten van Natie + deelgebieden of 0,52 % van de totale ontvangsten, zijnde 1.284.949,6 mln F.

2° *Concurrerende belastingen*. De deelgebieden kunnen opcentiemen heffen op de *ristorneerbare* belastingen en alleen op die belastingen en dit volgens de lokalisatiecriteria voor de belastingen bepaald. De heffing van deze opcentiemen is aan twee beperkingen onderworpen :

1) Tot 1 oktober 1984 mogen ze geen aanleiding geven tot een verhoging van de totale fiscale druk. Tot die datum kunnen zij slechts ingevoerd worden na voorafgaand overleg tussen de nationale Regering en de Gewest- en Gemeenschapsexecutieven. Eerder hebben we reeds gesteld dat deze beperking, met uitzondering van de overlegverplichting, ongrondwettig is.

⁸⁶ *Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 4, blz. 43, 47-48 en 102; *Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 4-1/1, blz. 24-25 en 73.

⁸⁷ *Parl. St., Kamer*, 1979-80, nr. 619/13, blz. 19 en 29.

⁸⁸ *Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 4-1/1, blz. 73-74.

⁸⁹ *Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 4, blz. 95-96.

⁹⁰ *Belgisch Staatsblad*, 11 januari 1983.

⁹¹ Cf. voetnoot 76.

2) De opcentiemen op de personenbelasting mogen geen afbreuk doen aan het recht voor gemeenten en agglomeraties en federaties van gemeenten om opcentiemen op de personenbelasting te heffen. Vraag is wat de reële draagwijdte van deze beperking inhoudt. De minister van Institutionele Hervormingen heeft daarop geantwoord dat «het niet mogelijk (is) (...) een duidelijk antwoord te verstrekken»⁹².

Art. 76, 5°, en art. 77, 8°, van de Gemeentewet regelen het administratief toezicht op de belastingheffende bevoegdheid van de gemeenten. De deelgebieden kunnen daarin geen wijziging aanbrengen, laat staan de bevoegdheden van de gemeenten beperken. Bij de uitoefening van het administratief toezicht kunnen de gewesten echter wel op het heffen van opcentiemen toezicht uitoefenen, maar zij dienen dit dan wel in de zin van naleving voor de wet en de eerbiediging van het algemeen belang te doen. Het spreekt vanzelf dat de gewesten het administratief toezicht niet derwijze van zijn doel kunnen afwenden dat ze er de reële bevoegdheid van een gemeente door zouden teniet kunnen doen. Aan de heffing van opcentiemen is ook het toestaan van kortingen gekoppeld. Deze kortingen kunnen zowel betrekking hebben op de opcentiemen als op de geristorneerde bedragen. Eerder hebben we gezien dat deze aan de deelgebieden toegekende bevoegdheid ongrondwettig is.

Er zijn diverse problemen die door de gewone wet niet worden aangeraakt. Zo de vraag of elk deelgebied op elke in art. 10 vermelde belasting opcentiemen mag heffen. In het noorden van het land is er geen probleem omdat gemeenschaps- en gewestaangelegenheden er door dezelfde Raad worden waargenomen, maar dit is niet het geval in het zuiden van het land. En wat wanneer bv. een Gemeenschapsraad een opcentiem op het kijk- en luistergeld heft? Geen Gemeenschapsraad kan een inwoner van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad tot betaling van die opcentiem verplichten. Wat wanneer na 1 oktober 1984 voor de heffing van opcentiemen door de deelgebieden geen voorafgaand overleg meer vereist is? Aangezien er geen absolute grenzen aan het recht op opcentiemen vanwege de deelgebieden staan en de materies waarop de opcentiemen met kans op reëel resultaat kunnen worden geheven, beperkt zijn tot de verkeersbelasting, personenbelasting, successierechten en onroerende voorheffing, dreigt er, gezien de weigerachtigheid van de Natie om het ristorneringssysteem een grotere dimensie te geven dan zijn meest minimalistische en gezien de benarde financiële situatie van de deelgebieden, zich een escalatie van opcentiemen op deze belastingen voor te doen. De gunstige positie van de inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad mag dan niet uit het oog verloren worden omdat in de huidige regeling geen gemeenschap de inwoners van dat gebied kan verplichten bij te dragen in de supplementaire heffingen ten bate van de gemeenschapsvoorzieningen waarvan ze mede het genot hebben.

3° *Exclusieve belastingen*. Zodra de opbrengst van een te ristorneren belasting geheel is toegewezen aan een deelgebied, mag het deelgebied die belasting als een eigen belasting beschouwen, tenzij voor de verkeersbelasting, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en het suc-

cessierecht waarbij de eigen bevoegdheid van de deelgebieden niet verder reikt dan het vaststellen van de aanslagvoet en van de heffing en niet de vaststelling van de belastbare materie, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen insluit. Deze laatste beperking is grondwettig maar onlogisch. Zolang bv. het successierecht gedeeltelijk geristorneerd wordt, mag het deelgebied kortingen verlenen op zijn opcentiemen en ristorno, maar zodra de ristorning ervan volledig is en de heffing als een eigen belasting voor het deelgebied beschouwd mag worden, kan het deelgebied niet langer zelf de vrijstelling bepalen.

Uit bovenstaand beginsel blijkt de belangrijkheid van de keuze van volgorde van de te ristorneren belastingen en de nuttigheid voor de rechtszekerheid van de vermelding in de rijksmiddelenbegrotingswet van de volledig geristorneerde belastingen. Meteen wordt ook de zin van art. 10, § 2, gewone wet duidelijk, waar gesteld wordt dat de personenbelasting nooit geheel kan worden geristorneerd.

De deelgebieden kunnen verder belastingen heffen op alle aangelegenheden waarop er geen belasting of heffing ten behoeve van het Rijk wordt bepaald (art. 12, § 2, gewone wet). Eerder is reeds gewezen op de ongrondwettigheid van deze bevoegdheidsbeperking in de gewone wet.

d. Niet-fiscale inkomsten

Ten einde een eigen investeringsbeleid te kunnen voeren, wordt het de deelgebieden toegestaan leningen aan te gaan. Ze kunnen tevens publieke leningen uitgeven overeenkomstig een door de Ministerraad opgestelde programmatie. De voorwaarden van elk van die leningen worden door de Executieven van de deelgebieden aan de minister van Financiën ter goedkeuring voorgelegd. Indien die goedkeuring wordt geweigerd, kan de Executieve vragen dat de kwestie ter beslissing wordt voorgelegd aan de Ministerraad. De data van de openbare uitgaven worden na overleg tussen de Executieve en de minister van Financiën vastgesteld. Zo geen overeenstemming wordt bereikt, beslist de Ministerraad. De Staat waarborgt evenwel geen enkel van de door de deelgebieden aangegane verbintenissen. De rentelasten en aflossingen van de leningen vallen derhalve volkomen ten laste van de deelgebieden.

Deze leningen kunnen aangegaan worden voor de financiering van de kapitaaluitgaven. De kapitaaluitgaven kunnen eveneens gefinancierd worden met de saldi op de lopende uitgaven. De regelen van solvabiliteits- en dekkingscoëfficiënten van de financiële instellingen voor de overheidsfondsen zijn van toepassing op de leningen van de deelgebieden.

Verder zouden de niet-fiscale inkomsten die verbonden zijn aan de materies waarvoor de deelgebieden autonoom bevoegd zijn, aan de deelgebieden integraal dienen toe te komen. Deze middelen nemen een weinig belangrijke plaats in. In 1983 zijn ze goed voor 56.060,2 mln F inkomsten, of 4,39 % van het totale Rijksinkomen. De voornaamste niet-fiscale inkomensbronnen die voor gehele of gedeeltelijke overdracht in aanmerking komen zijn⁹³: opbrengsten van domeinen (300 mln F); retributies voor het gebruik van domeingoederen (270 mln F); opbrengsten van de diensten

⁹² *Parl. St., Senaat*, 1979-80, nr. 504/2, blz. 45.

⁹³ *Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 4-1/1, blz. 39, 43, 45, 47 en 55.

voor plantenbescherming (7,6 mln F); vergunningsaanvragen voor gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen (200.000 F); Commissariaat-generaal voor toerisme (4,1 mln F); inschrijvingsgelden en schoolgeld (8,2 mln F); inrichtingen en diensten van Nationale Opvoeding en Cultuur (100 mln F); dienst voor jeugdbescherming, Rijksobservatie- en opvoedingsgestichten (22,1 mln F).

De ontvangsten die aan deze instellingen toekomen, zullen naar de deelgebieden overgaan zodra de betrokken instellingen van dat deelgebied afhangen⁹⁴. In de loop van dit jaar zal de overdracht van die middelen derhalve geregeld dienen te worden.

B. De financiële middelen van het Brusselse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap

Voor deze beide deelgebieden blijft het financieringssysteem gelden, ingesteld door respectievelijk de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van voorlopige Gemeenschaps- en Gewestinstellingen, gewijzigd bij de wet van 19 juli 1977 en bij de wet van 5 juli 1979, gecoördineerd bij K.B. van 20 juli 1979⁹⁵ en de wet van 10 juli 1973 betreffende de raad van de Duitse Cultuurgemeenschap⁹⁶, inzonderheid hoofdstuk VII. Dit betekent dat de totaliteit van de uitgaven van deze deelgebieden door subventies wordt gedekt. De Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap, thans Duitse Gemeenschap, kan ook leningen aangaan met machtiging van de minister van Financiën. Het bedrag van de subventie werd voor de berekening van hetgeen voor 1982 en 1983 door de Natie verschuldigd was, op dezelfde wijze aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen gekoppeld als de evolutie van de subventies voor de drie autonome deelgebieden. Noch het Brusselse Gewest, noch de Duitstalige Gemeenschap kunnen op een andere inkomensbron dan de subventionering een beroep doen. De Duitstalige Gemeenschap ontving aldus in 1982 568,2 mln F en er werd 607 mln F voor 1983 uitgetrokken, hetgeen een toename met 9,6 % betekent voor de kredieten andere dan vastleggingen en een stijging van 6,29 % in het totaal. Het Brusselse Gewest ontving aldus in 1982 4.156 mln F terwijl er in 1983 4.555,9 mln F werd uitgetrokken, een stijging van 9,6 % op de totaliteit der toegestane kredieten. Het systeem werkt derhalve zeer voordelig voor het Brusselse Gewest. Daar wordt de indexatief formule zowel op de vastlegging als op de andere kredieten toegepast, terwijl voor de Duitstalige Gemeenschap de vastleggingsmassa niet geïndexeerd wordt. Hoe men kan verantwoorden dat een aanpassingssysteem dat luidens de gewone wet van 9 augustus 1980 alleen op de drie autonome gebieden van toepassing is, op twee verschillende wijzen op de twee niet autonome deelgebieden van toepassing wordt gemaakt, is een vraag waarover de wetgever zich dient te bezinnen.

Deze subventies kunnen we karakteriseren als verticale onvoorwaardelijke subventies.

3. Gevolgen van het opgebouwde systeem

A. Algemeen schema van de verdeling en de herverdeling van de openbare inkomsten in 1983

	Bedragen in mln F	%
<i>Autonomistische</i>		
Exclusieve belastingen	2.481,7	2,18
Concurrerende belastingen	—	—
Gedeelde belastingen	4.238	3,73
<i>Solidaire</i>		
Horizontale subventionering	—	—
Verticale subventionering		
- onvoorwaardelijke	107.021,2	94,09
- voorwaardelijke	—	—

De verdeling over de Natie en de deelgebieden is dan als volgt:

Totale inkomsten van Natie + deelgebieden: 1.270.845,3 mln F.

Totale inkomsten van deelgebieden: 113.740,9 mln F of 8,95 %.

Totale inkomsten van de Natie: 1.157.104,4 mln F of 91,05 %.

B. Het aandeel van de deelgebieden in de totale middelenverwerving

Het aandeel van de deelgebieden in de totale inkomensmassa van het Rijk, is miniem te noemen. Amper 9 % van de totale inkomsten van het Rijk vloeien naar de deelgebieden terug. Slechts 0,53 % van de totale inkomsten van het Rijk worden volgens de derivatieregels aan de deelgebieden toegekend.

C. Het falen van het verdelings- en herverdelingssysteem

Niemand kan ontkennen dat het communautair contentieux het linguïstisch en cultureel kader ontgroeid is. De tegenstellingen tussen het noorden en het zuiden van het land zijn vooral op het economisch vlak toegespit met voor alles twee vragen: 1) wie gaat wat betalen? 2) waarom?

a. Het financieel normensysteem op zijn kop gezet

Uit de studie van het financieel (her)verdelingssysteem van vijf federale staten en een in de rand behandelde regionale staat, blijkt dat elk financieringssysteem gegrondvest is op het beginsel dat elk deelgebied ten opzichte van zijn bevolking zelf de verantwoordelijkheid moet dragen om het uitgavenbeleid te financieren. Pas wanneer het daaruit voortvloeiende verschil in hoofdelijke rijkdom tussen twee deelgebieden van een zelfde Staat zodanig groot wordt dat zulks niet meer met het samenleven in één Staat verenigbaar wordt geacht, wordt door middel van subventionering ingegrepen. Het zwaartepunt van de onvoorwaardelijke subventionering ligt bij de horizontale. Dat heeft als voordeel dat elk deelgebied beseft wat het geeft of ontvangt, de solidaire band tussen de deelgebieden wordt aangehaald en de subventionering periodiek, meestal jaarlijks, wordt her-

⁹⁴ *Parl. St., Kamer*, 1979-80, nr. 619/13, blz. 35.

⁹⁵ *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1974, 27 juli 1977, 10 juli 1979, 31 juli 1979.

⁹⁶ *Belgisch Staatsblad*, 14 juli 1973.

zien. De horizontale subventionering is een typische tweerichtingentechniek. In Canada wordt deze techniek tot het uiterste doorgevoerd door per belastingtype de hoedanigheid van subventioneerder of gesubventioneerde te bepalen. De horizontale subventionering is daarenboven enkel een correctie aan de verdeling van de inkomsten over de deelgebieden, maar ook niets meer. Ze mag nooit leiden tot een hoofdelijke gelijkschakeling tussen de deelgebieden. Onvoorwaardelijke verticale subventies zijn vrij uitzonderlijk en worden slechts als «toemaatje» verleend. De federale overheid is er te beducht voor dat de deelgebieden met de door haar «om niet» verleende middelen goede sier zouden maken. Voorwaardelijke verticale subventies zijn wel belangrijk omdat de federatie enerzijds haar eigen doelstellingen ermee door de deelgebieden en met een financiële bijdrage van deze laatste verwezenlijkt ziet, en omdat de deelgebieden erdoor een aantal openbare diensten en infrastructuur weten te realiseren die anders buiten hun bereik zouden liggen, weliswaar met alle autonomiebeperkende gevolgen van dien.

In België is deze in het buitenland zo beproefde systematie geheel op zijn kop gezet. De onvoorwaardelijke verticale subventionering die in het buitenland zo met argwaan wordt bejegend, vormt in België sinds 1971 de hoeksteen van het financieringssysteem van de deelgebieden. De autonomistische technieken die de uitgangsbasis van elk federaal financieel verdelingssysteem vormen, worden pas sinds 1982 en dan nog op minimalistische wijze als «toetje voor de meer produktieve deelgebieden» bij de terbeschikkingstelling van financiële middelen voor gewesten en gemeenschappen betrokken. Het is de volstrekte negatie van de basisregel voor een gezond financieel beleid. «En Oostenrijk en Italië dan?», zullen de verdedigers van het stelsel Périn opwerpen? Bewust werden deze staten bij de vergelijkende studie betrokken omdat ze, niettegenstaande ze ogenschijnlijk een andere uitgangsbasis dan de andere bestudeerde staten hebben, in feite hetzelfde doel nastreven. Maar daarover gaat littera b.

b. De subventionering beoogt de hoofdelijke ongelijkwaardigheid

Elke onvoorwaardelijke subventionering, zij het de horizontale in de Duitse Bondsrepubliek, Zwitserland en Canada, zij het de verticale in Zwitserland, de Verenigde Staten en Canada, heeft slechts één doel: het dicht bij elkaar brengen van het hoofdelijk fiscaal inkomen van elk deelgebied, zonder dat inkomen te egaliseren. Daartoe wordt de totale fiscale hoofdelijke opbrengst per deelgebied vergeleken om te vermijden dat een toevallige meer- of minopbrengst in één belasting een deelgebied zou bevoordelen of benadelen. Essentieel is dat deze subventionering periodiek herzienbaar is en dat elke sleutel fluctueerbaar is. Twee staten hebben voor hun financieel systeem als uitgangsbasis een stelsel van horizontale subventionering gekozen, nl. Oostenrijk en Italië wat de vijftien gemeenschappelijke regio's betreft. Beide stelsels hebben als overeenstemmingspunt dat het hoofdelijk gelijkwaardigheidsbeginsel primeert en verzacht wordt door de fiscale derivatieregels en in Italië ook door sociaal-economische parameters zoals werkloosheid en emigratie. Alleen in Italië wordt voor 1/10 van de dotatie een beroep gedaan op een structureel onver-

anderlijke parameter, nl. de oppervlakte van het deelgebied⁹⁷.

Het Belgisch onvoorwaardelijk subventioneringssysteem beoogt net het tegendeel. Het heeft tot fundamentele doelstelling het Brusselse en het Vlaamse Gewest een hoofdelijk openbaar inkomen te bezorgen dat steeds disproportioneel lager is dan dat van het Waalse Gewest, en de Vlaamse Gemeenschap een hoofdelijk openbaar inkomen te bezorgen dat structureel steeds lager moet zijn dan dat van de Franse Gemeenschap. Enkele eenvoudige rekenvoorbeelden zullen dit aantonen.

De verdeling van het verticaal subventiebedrag inzake *gewestaangelegenheden* over de drie gewesten volgens de driedelige verdeelsleutel geeft per 100 F die per Belg te besteden is, 91,98 F per inwoner van het Vlaamse Gewest, 79,98 F per inwoner van het Brusselse Gewest en 120,19 F per inwoner van het Waalse Gewest. Toch verhouden de opbrengsten uit de personenbelasting zich bij 100 F per Belg respectievelijk 98,46 F, 134,71 F, 91,94 F. Het geringe verschil tussen het hoofdelijk inkomen uit de personenbelasting in het Vlaamse en datzelfde inkomen in het Waalse Gewest, kan dit subventieverschil niet vergoelijken, niet alleen omdat de proporties buitenmatig zijn, maar vooral omdat er geen enkel inkomensverschil te corrigeren is. Vlaanderen en Brussel dragen tot de inkomensverwerving van Wallonië bij als hadden zij volgens de derivatieregels het grootste aandeel van hun inkomsten ontvangen. Maar eerder hebben we reeds gezien dat het belang daarvan voor Vlaanderen en Wallonië onbeduidend en voor het Brusselse Gewest niet bestaande is. De reden van deze bevoordeling van het Waalse Gewest ligt uitsluitend bij het overmatig belang dat aan de oppervlakte als criterium wordt gehecht. De oppervlakte wordt in geen enkel buitenlands systeem als verdeelsleutel gebruikt, tenzij in Italië waar het echter als volkomen ondergeschikt criterium wordt gehanteerd. Het huidige verdeelsleutelsysteem verdedigen omdat het de weerspiegeling is van «een politiek compromis, waarbij elk der gewesten baat vindt in één van de drie evenwaardige verdelingscriteria»⁹⁸, staat gelijk met het negeren van de meest fundamentele beginselen van federale en regionale middelen(her)verdeling. Dit stelsel is trouwens een eenrichtings-solidariteitsstelsel. Dit wordt impliciet bevestigd door art. 5, in fine, van de gewone wet van 9 augustus 1980, waar bepaald wordt dat de driedelige verdeelsleutel zal worden herzien «wanneer het belastbaar inkomen per hoofd, berekend op basis van de personenbelasting, in het Waalse Gewest gelijk of hoger is dan in het Vlaamse Gewest». Deze bepaling zondigt op zichzelf reeds drievoudig tegen de basisbeginselen van financiële (her)verdeling:

1) ze streeft de volstrekte egalitatie na in plaats van de gelijkwaardigheid met inachtneming van een zekere marge;

⁹⁷ Dit stelsel is dan ook het voorwerp van scherpe kritiek vanwege de doctrine. Cf. JOSÉ LUIS MUÑOZ DEL CASTILLO, MANUELA VEGA HERRERO, «El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones», *Documentacion administrativa*, 1979, nr. 181, blz. 7-40; zie blz. 21.

⁹⁸ PLASSCHAERT, S., «Financiële aspecten van de regionalisatie», *Gemeentekrediet van België*, nr. 125, juli 1978, blz. 183, nr. 7.42.

2) ze ontmoedigt het «armere» deelgebied om tot fiscale inspanning over te gaan, want bij het bereiken van de egalitatie verliest het «armere» deelgebied een preferentieel subventiesysteem dat buiten elke proportie staat met het «lager fiscaal inkomen»;

3) ze bepaalt de hoedanigheid subventioneerder-gesubventioneerde op basis van een enkele belasting.

De absurditeit van de regeling blijkt eerst, wanneer men van de veronderstelling uitgaat dat de vermelde voorwaarde net niet vervuld wordt, m.a.w. dat de hoofdelijke verhouding inzake de personenbelasting Vlaanderen-Wallonië-Brussel er een is van 100,0 - 99,5 - 100,5 bij een nationaal gemiddelde van 100. Dat geeft dan een hoofdelijke subventieverdeling van 92,5 - 122,68 - 68,57 bij een nationaal gemiddelde van 100. Voor Vlaanderen wordt de situatie er niet minder slecht op wanneer het hoofdelijk fiscaal inkomen daalt. Een vermindering van 3 % van dat inkomen voor Vlaanderen van 98,46 F tot 95,51 F gepaard gaande met een verhoging van 3 % van dat inkomen voor Wallonië van 91,94 F tot 94,70 F en een onveranderde situatie voor Brussel leidt t.o.v. de huidige verdeelsleutels tot een daling van de hoofdelijke subventie in Vlaanderen van 92 F tot 91 F en een stijging in Wallonië van 120,2 F tot 121,1 F. M.a.w. de verslechterende van de situatie in Vlaanderen t.o.v. die in Wallonië, zal er net toe leiden dat het Vlaamse Gewest nog minder middelen per hoofd zal ontvangen dan voordien. Een evenredige inkomstendaling aan Waalse kant zal weliswaar ook een vermindering van de hoofdelijke subventie tot gevolg hebben, maar die blijft altijd boven de hoofdelijke subventie voor Vlaanderen en Brussel uittonen⁹⁹.

Op het vlak van de *gemeenschapssubventies* is de miskenning van de algemene beginselen inzake regionale of federale financiële opbouw zo mogelijk nog sterker. Daar wordt de verhouding «ad vitam aeternam» op 45 % voor de Franse en 55 % voor de Vlaamse Gemeenschap bepaald. En aan de evolutie van het hoofdelijk inkomen in de personenbelasting wordt geen aandacht geschonken. Dit heeft tot gevolg dat het hoofdelijk bedrag van de subventie 92,98 F per lid van de Vlaamse en 110,16 F per lid van de Franse Gemeenschap belooft, bij een hoofdelijk bedrag van 100 F per Belg. Het hoofdelijk bedrag op het vlak van de personenbelasting verhoudt zich echter als 99,70 F per lid van de Vlaamse en 100,44 F per lid van de Franse Ge-

meenschap¹⁰⁰. De vaststelling van de eenrichtingssolidariteit bij de subventionering voor de gewestelijke aangelegenheden wordt hier bevestigd. Verantwoordt de wetgever bij de gewestelijke subventionering de bevoordeling van het Waalse ten opzichte van het Vlaamse Gewest op grond van het lager hoofdelijk inkomen in de personenbelasting van het eerstvermelde gewest, dan past hij dat beginsel net in omgekeerde zin toe op de gemeenschappen. Of, het Waalse Gewest heeft recht op een hoger subventiebedrag per inwoner dan het Vlaamse Gewest omdat het hoofdelijk inkomen uit de personenbelasting er lager ligt dan in Vlaanderen en de Franse Gemeenschap heeft recht op een hoger subventiebedrag per inwoner dan de Vlaamse omdat het hoofdelijk inkomen uit de personenbelasting er hoger ligt dan in Vlaanderen. Van objectieve criteria gesproken, kan de wijze waarop het fiscaal criterium in de verticale subventionering wordt aangewend, zeker als pittoresk voorbeeld gelden (sic).

Het Belgisch verticaal subventioneringssysteem is ondoelmatig omdat :

1) het beoogt een gebrek aan overwicht te corrigeren dat op het vlak van de deelgebieden niet bestaat, aangezien hun inkomsten uit de autonomistische bronnen verwaarloosd zijn ; de verdeelsleutel ontbeert dus elke basis ;

2) het als voornaamste doelstelling de hoofdelijke ongelijkwaardigheid tussen de inwoners van het noorden en van het zuiden van het land heeft.

Wanneer men weet dat het Gemeentefonds ook volgens de driedelige verdeelsleutel voor de gewestaangelegenheden wordt omgeslagen¹⁰¹, zal het eenieder wel duidelijk zijn dat het Vlaamse deelgebied en de lokale besturen ervan in belangrijke mate op eigen fiscaliteit een beroep moeten doen voordat het hoofdelijk inkomensniveau van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest kan worden bereikt.

c. De minimalistische uitbouw van de financiële verantwoordelijkheid

Deze minimalistische uitbouw blijkt vooreerst in de minimale interpretatie die de wetgever aan de in art. 9, § 1, gewone wet vastgelegde bepaling van het bedrag van de te ristorneren belastingen heeft gegeven in de rijksmiddelenbegrotingswet van 30 december 1982. Hoewel art. 9, § 1, gewone wet duidelijk zegt dat de erin bepaalde berekeningswijze het minimaal te ristorneren bedrag betreft, heeft

⁹⁹ Hierbij werd ervan uitgegaan dat het mediaanbedrag van het belastbaar inkomen per hoofd berekend op basis van de personenbelasting, gelijk is aan het gemiddeld bedrag van hetzelfde inkomen. Bij een vergelijkende studie van beide gegevens blijkt dat de verhouding tussen het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest grosso modo ongewijzigd blijft of men die verhouding nu berekent op basis van de opbrengst van de personenbelasting dan wel op basis van het in de personenbelasting belastbaar inkomen. Hetzelfde is echter niet waar voor de verhouding tussen het Vlaamse en het Waalse gewest enerzijds en het Brusselse gewest anderzijds (cf. VINIKAS, B., : Vergelijking van de evolutie van de inkomens tussen 1965 en 1977 in België, Brabant en Brussel. Eco-Brabant, nr. 24, maart 1980, blz. 4 e.v.). Voor Brussel kan bij de omslag van het aandeel van het Brusselse Gewest over beide gemeenschappen echter niet het mediaanbegrip gehanteerd worden omdat men net daar niet weet welk het aandeel van beide gemeenschappen in de hoogste inkomensgroep is.

¹⁰⁰ Voor deze berekening werd uitgegaan van de door art. 83 van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen nieuw voorgestelde tekst van art. 23, § 2, van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurrazen voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap (*Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/1*). Daarin werd gesteld dat minimum 20 % van de totale bevolking van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad Nederlandstalig was. Bij de berekening werd dit minimumpercentage gehanteerd.

¹⁰¹ Voor 1983 wordt voor het Gemeentefonds een bedrag van 64,4 mld F uitgetrokken. Voor het Provinciefonds wordt een bedrag van 7,9 mld F uitgetrokken, waarvan de verdeling over de deelgebieden in een voor Vlaanderen nog ongunstiger verhouding gebeurt dan die bepaald in de driedelige sleutel voor de gewestaangelegenheden.

de wetgever die berekeningswijze als een absolute stelregel gehanteerd.

Verder blijkt de minimale aanwending van autonomistische technieken uit de zovele — vaak grondwettelijk betwistbare — belemmeringen die aan het autonoom optreden van de deelgebieden op fiscaal vlak worden gesteld:

- opcentiemen mogen tot 1 oktober 1984 geen aanleiding geven tot een verhoging van de totale fiscale druk;

- opcentiemen op de personenbelasting mogen geen afbreuk doen aan het recht van de gemeenten en agglomeraties en federaties van gemeenten om opcentiemen te heffen;

- opcentiemen mogen alleen geheven worden op de in art. 10 gewone wet met name genoemde belastingen;

- concurrerende belastingheffing in andere belastingmateries dan die vermeld in art. 10 gewone wet is voor de deelgebieden uitgesloten.

Ze blijkt eveneens uit de centrale plaats die de nationale Regering zich in heel het autonomistisch proces toeëigent¹⁰²:

- de Ministerraad bepaalt de omslagcoëfficiënt van de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geïnde belastingen en heffingen die aan de gemeenschappen geristorneerd worden;

- de Ministerraad stelt het per deelgebied te ristorneren bedrag vast;

- tot 1 oktober 1984 kunnen de deelgebieden slechts opcentiemen heffen na overleg met de nationale Regering.

Dit alles heeft tot gevolg dat de fiscale autonomie van de deelgebieden eerder geschikt is om conflicten binnen de nationale Regering te creëren dan om er communautaire tegenstellingen te vermijden.

Gezien het feit dat de inkomsten uit de *ristorno's* voor de deelgebieden een onbeduidende plaats innemen, mag men stellen dat de principeverklaring dat het regionaal financieringssysteem «tegelijktijd rekening houdt met het element solidariteit en met het element financiële verantwoordelijkheid»¹⁰³ op geen enkel vlak is ingelost. Van een reversibel solidariteitssysteem is er geen sprake en het element financiële verantwoordelijkheid speelt in zo minneme mate dat men onmogelijk kan stellen dat er «tegelijktijd» mede rekening wordt gehouden.

IV. Basislijnen voor een depolemiserende van het regionaal financieel systeem

Streng geschematiseerd komen de verwijten die de twee grote Gemeenschappen van dit land elkaar maken neer op het feit dat het noorden van het land zich te veel moeite met de sociaal-economische gang van zaken in het zuiden van het land en dat het zuiden van het land zijn autonoom beleid bekostigt met middelen die uit het noorden van het land afkomstig zijn. Aangezien regionalisatie of federalisatie geen zin hebben wanneer de harmonische coëxistentie van de deelgebieden binnen een zelfde staat er niet door bevorderd wordt, dient op financieel vlak naar een oplossing gezocht die het voor het zuiden van het land mogelijk

maakt autonoom zijn sociaal-economisch beleid binnen de aan de deelgebieden toegekende perken te voeren, zonder dat het noorden van het land argwanend die ontwikkeling moet aanschouwen omdat een deel van de in het zuiden gespande middelen, zonder enige berekening volgens objectieve criteria, door het noorden moet worden verleend. Het stelsel moet ook opgevat worden dat het zonder grote bezwaren aanpasbaar is, wanneer de bevoegdheden van de deelgebieden uitgebreid worden.

1. Autonomistische basis in plaats van solidaire basis

De eerste en onmiddellijke stap bestaat in de vervanging van het vigerende subventioneringssysteem voor *alle* deelgebieden door het in art. 10 gewone wet vervatte *ristorneringssysteem*. Dit moet voor het Brusselse gewest gepaard gaan met de afschaffing van de diverse toelagen waarvan het het voordeel geniet en die voor 1983 op 3.970, 8 mln F worden geraamd¹⁰⁴. Op basis van de aldus bekomen bedragen zal het inkomen per capita bepaald worden. Naar buitenlands voorbeeld zouden de deelgebieden waarvan het inkomen per capita bv. lager ligt dan 92 % van het nationaal gemiddelde, een recht kunnen doen gelden op een tegemoetkoming vanwege de deelgebieden waarvan het inkomen per capita het nationaal gemiddelde overschrijdt, zonder dat deze grenzen zouden worden overschreden. De vergelijking dient afzonderlijk voor de drie gemeenschappen en de drie gewesten te geschieden.

Een tweede stap bestaat in de verruiming van de basis van het *ristorneringssysteem*. Het zou de voorkeur verdienen de last van de *ristornering* niet alleen te laten dragen door de personenbelasting maar evenzeer door de omzetbelasting, gelokaliseerd naar de plaats van ligging van de laatste verwerper van het goed. Doel is de berekening van het aandeel van de deelgebieden op een zo ruim mogelijke basis te laten steunen. Er moet tussen de Natie en deelgebieden een akkoord tot stand komen over het quotum dat per belasting terug naar de deelgebieden vloeit.

Het belang van een exclusieve of concurrerende belastingheffing mag niet overschat worden. In een land met een zo zwakke federale traditie als het onze zouden belangrijke verschillen op het vlak van bv. de additionele personenbelasting bewuste mutaties met het oog op belastingvermindering tot gevolg kunnen hebben. Veronderstel eens dat drie werknemers van een Brusselse firma die elk 1 mln F belastbaar inkomen per jaar verdienen en dus op vandaag 371.250 F personenbelasting dienen te betalen, morgen respectievelijk 371.250 F voor degene die in Strombeek-Bever woont, 408.375 F voor degene die in Anderlecht woont (1 gewestelijke opdecim) en 482.625 F voor degene die in Nijvel woont (3 gewestelijke opdecimen) moeten afdragen. En deze toestand kan evenzeer anders evolueren. Hetzelfde is waar voor bv. te grote verschillen op het vlak van de successierechten. Ook hier wordt het belang aangetoond van het zo ruim mogelijk maken van het aantal belastingen waarop opcentiemen mogen worden geheven en die voor *ristornering* in aanmerking komen. Het heffen van opcen-

¹⁰² Hetzelfde is waar voor het beroep dat de deelgebieden kunnen doen op leningen.

¹⁰³ *Parl. St., Senaat*, 1979-80, nr. 435/1, blz. 2.

¹⁰⁴ Begrotingsposten 43.06, 43.07, 43.08 en 43.10 van de inkomens- en kapitaaloverdrachten aan provinciën en gemeenten (*Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 4, blz. 103).

tiemen dient echter gepaard te gaan met een evenredige verlaging van de nationale fiscale druk.

2. Horizontale subventionering in plaats van verticale subventionering

A. De horizontale subventionering moet de volgende kenmerken hebben:

a. Het hoofdelijk openbaar inkomen van de deelgebieden dichter bij elkaar brengen zonder te egaliseren. Daartoe moet het inkomen per deelgebied van de lokale besturen mee in de berekening begrepen worden. De inkomsten uit eigen heffingen moeten hierbij vergeleken worden om te vermijden dat het deelgebied met de laagste fiscale last door een deelgebied met een hogere fiscale last gesubventioneerd wordt.

b. De subventionering moet reversibel zijn en jaarlijks bepaald worden.

c. De subventionering moet onvoorwaardelijk zijn.

B. Er mag geen verticale onvoorwaardelijke subventionering bestaan, of slechts in heel bescheiden mate, om te vermijden dat langs deze weg middelen van het ene naar het andere deelgebied op federaal onverantwoorde wijze worden overgeheveld.

C. Elke subventionering mag slechts een aanvulling betekenen van het inkomen dat via autonomistische technieken is verkregen.

3. Flexibiliteit ten opzichte van bevoegdheidsuitbreiding

Het wetsvoorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van 25 november 1982, gemeenzaam het wetsvoorstel Van den Brande genoemd¹⁰⁵, heeft dit probleem van actueel belang gemaakt. In hoofdorde kan aan drie financieringsbronnen voor de bevoegdheidsuitbreiding van de deelgebieden gedacht worden: 1) de financiering via de eigen fiscaliteit van de deelgebieden; 2) de financiering via een verticale subventie «ad hoc»; 3) de financiering via het ristornosysteem.

Het wetsvoorstel Van den Brande zegt in de memorie van toelichting dat de overdracht van de bevoegdheden inzake de in art. 6, § 1, VI, bijzondere wet bepaalde sectoren die behoren tot het nationaal beleid, gepaard moet gaan met het dragen van de financiële last van deze sectoren door de eigen fiscaliteit van de gewesten. Hoe autonomistisch het standpunt van de indieners van dit wetsvoorstel ook geweest moge zijn, de verwezenlijking van hun voorstel tot financiering ervan binnen een redelijke termijn dient als utopisch gekwalificeerd te worden. Een eerste probleem waarmee de indieners van dit wetsvoorstel geen rekening hebben gehouden, is het feit dat een verzwaring van de door de deelgebieden uitgeoefende fiscale druk gepaard moet gaan met een verlichting van de door de Natie uitgeoefende fiscale druk. In het wetsvoorstel is van zulk een principiële band geen spoor te vinden. Daarenboven gaat het hier om verplichtingen waarvan de totale last van de vastlegging van 1 januari 1979 tot 31 december 1985 op minimum 291,1 mld F en maximum 308,7 mld F wordt ge-

raamd¹⁰⁶. Eerder is reeds gesteld dat de eigen fiscale bevoegdheid van de deelgebieden uiterst beperkt is. Men mag gerust beweren dat tot 1 oktober 1984 de deelgebieden geen andere belastingen kunnen heffen dan een taks op het naaktzonnen op het strand van Sint-Anneke of een kattenbakbelasting. En de inkomsten uit deze belastingen zullen niet volstaan om de last van de nationale sectoren te dragen. Verder dient nog eens te worden benadrukt dat het zeer de vraag is of ons land rijp is om hogere differentiële aanslagvoeten per deelgebied te aanvaarden en of situaties die in de Verenigde Staten en Zwitserland op het vlak van de inkomstenbelasting op fysieke personen voorkomen, in België geen aanleiding zouden geven tot volksverhuizingen in de langs de taalgrenzen gelegen gebieden.

In zekere beleidskringen wint de idee veld om de overheveling van de bevoegdheden inzake de zogenaamde nationale sectoren naar de gewesten gepaard te laten gaan met een verticale subventie «ad hoc» om de lasten ervan te dragen. Het stelsel van de ristorning wordt door deze beleidskringen verworpen omdat het ertoe zou leiden dat, indien men voldoende middelen aan het Waalse Gewest zou ristornen, dit tot een overmatig ristorno aan het Vlaamse Gewest aanleiding zou geven. De verhouding inzake de ristorning van de personenbelasting Waals-Vlaamse Gewest werd immers op 1 december 1980 op 35 %-65 % geschat, terwijl de verhouding van de in de zgn. nationale sectoren opgenomen kredieten op 31 december 1981 53,3 %-46,7 % beliep. Opdat het Waalse Gewest voldoende middelen geristorneerd zou krijgen, zou aan het Vlaamse Gewest 98,4 F belastinginkomsten per 46,7 F te verrichten uitgaven dienen te worden geristorneerd, hetgeen een inkomen van 152,25 F per 100 F te verrichten uitgaven zou betekenen. In tijden van financiële austeriteit zou het volgens deze beleidskringen voor de Staat onverantwoord zijn om aan zulk een overmatige terbeschikkingstelling van middelen te doen. Daargelaten de hierboven geleverde kritiek op de verticale subventionering in het algemeen en het Belgisch stelsel in het bijzonder, dient te worden opgemerkt dat het uitgangspunt van deze beleidsoptie volledig fout is. De vraag die men zich immers dient te stellen, is niet: «Hoeveel geeft men uit?» maar wel «Hoeveel is verantwoord?» Voor de volledige periode 1979-1985 is er immers gepland dat 55,7 % van de middelen naar het Vlaamse en 43,5 % van de middelen naar het Waalse Gewest gaan¹⁰⁷. Dat het Vlaamse Gewest op 31 december 1981 slechts 46,7 % of 9 % minder dan voorzien en het Waalse Gewest 53,3 % of 9,8 % meer dan voorzien reël hadden opgenomen, behoort een fenomeen van tijdelijke aard te zijn dat op 31 december 1982 weggewerkt dient te zijn. Alleen wanneer de financiering van deze sectoren via verticale subventionering gebeurt, is er geen dwingend vereiste om deze situatie op 31 december 1985 inderdaad planmatig recht te trekken.

¹⁰⁶ Werkgroep Matthys — Verslag (*De Standaard*, 13 december 1982, blz. 2).

¹⁰⁷ Van deze totale middelen is 0,8 % uitgetrokken voor het Brusselse gewest. Bij de berekeningen werden de middelen die voor het Groothertogdom Luxemburg uitgetrokken waren, buiten beschouwing gelaten.

¹⁰⁵ *Parl. St., Kamer*, 1982-83, nr. 441/1.

De financiering van de aan de gewesten overgedragen nationale sectoren via de ristornering is daarom de meest voor de hand liggende, doorzichtige en federaal rationele oplossing. Vooreerst omdat er geen supplementaire fiscaliteit wordt gecreëerd. Verder omdat het voor de Staat een financieel verantwoorde operatie is. Uitgaande van een verhouding ristornering-last 35-43,5 voor het Waalse en 65-55,7 voor het Vlaamse Gewest belooft de te ristorneren massa 124,3 % van de te verrichten uitgaven voor het Waalse Gewest, wat de verhouding aan Vlaamse kant op 80,8-55,7 zou brengen. Een eerste stap kan het verminderen van de toeslag van 24,3 % betekenen, wat automatisch een verlaging van het middelenexcedent voor het Vlaamse Gewest tot gevolg zou hebben. Regionaliseren heeft immers geen zin wanneer het beleid van de beschikbare middelen er niet efficiënter op wordt. Verder zal Wallonië in de horizontale subventionering zeker een beroep kunnen doen op een overdracht van middelen vanwege het Brussels Gewest, indien de derivatieregels op de verdeling van de openbare inkomsten wordt toegepast. Verder wordt de bestedingsautonomie van het deelgebied in zulk een systeem volledig gehandhaafd. Wanneer de huidige uitgaven inzake de zgn. nationale sectoren in Vlaanderen en Wallonië vergeleken worden, had Vlaanderen van 1 januari 1979 tot 31 december 1981 evenveel kredieten opgebruikt als het bedrag waarop het op 15 april 1981 recht had, terwijl Wallonië op 31 december 1981 reeds een bedrag had opgenomen dat eerst op 1 mei 1982 verschuldigd was. Wanneer nieuwe kredietverstrekkingen aan Wallonië om deze reden thans op Vlaamse weigerachtigheid stuiten, zal dat in een systeem van gedeelde belastingen niet meer het geval zijn. In zulk een systeem is elk deelgebied er trouwens toe genoopt hetzij aan de gedeelde belastingen verbonden investeringsplanning in acht te nemen, hetzij andere inkomstbronnen te openen.

4. Het tweetalig hoofdstedelijk gebied

Het tweetalig hoofdstedelijk gebied vormt voornamelijk een probleem voor de fiscale autonomie van de Gemeenschappen. Is de aanwendbaarheid van eigen fiscaliteit voor de gewesten reeds van bedenkelijke aard, dan is ze voor de gemeenschappen op het tweetalig hoofdstedelijk gebied niet alleen in rechte maar ook in feite uitgesloten, tenzij het beginsel van de subnationaliteit voor dat gebied aanvaard wordt.

V. De nodeloze steen des aanstoots

In elke niet-unitaire staat vormt het probleem van de verdeling en herverdeling van financiële middelen een kapitaal vraagstuk in het federaal of regionaal denken. Nergens zet het echter de deelgebieden zo tegen elkaar op dat de eenheid en het voortbestaan van de Staat zelf erdoor bedreigd wordt. Dit komt voornamelijk omdat elk financieel systeem op twee basisbeginselen steunt: de derivatieregels en de niet-egaliserende gelijkwaardigheid. Het Belgisch systeem steunt op geen van beide beginselen. De verklaring van de Regering in 1980 dat het nieuwe systeem tegelijkertijd rekening zou houden met het element solidariteit en het element financiële verantwoordelijkheid, is niet bewaarheid. Bij gewone wet kan dat verholpen worden. En hierboven werd aangetoond dat zulks in de eerste fase op vrij eenvoudige wijze kan gebeuren. Indien morgen de communautaire escalatie het huidige staatsverband om financiële redenen ter discussie stelt, moet men zich ervan bewust zijn dat in ettelijke buitenlandse voorbeelden gisteren op dat probleem reeds een coherent antwoord is gegeven.

Edgard VAN DE VELDE
Assistent R.U.G.

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER — 16 DECEMBER 1981

Voorzitter: de h. Legros

Raadsheer-rapporteur: de h. Kreit

Eerste advocaat-generaal: de h. Charles

Strafvordering — Verzet — Ongedaan verklaren van verzet — Verschijning.

Het rechtscollege dat uitspraak moet doen over een verzet, mag dat verzet op grond van de artt. 151, 188 en 208 Sv. niet ongedaan verklaren wanneer eiser in verzet verschenen is op de eerste dienende terechtzitting waarop het rechtscollege van dat verzet kennis neemt, en hij niet meer verschijnt op een latere terechtzitting waarnaar de zaak is verdaagd.

S.

Gelet op het bestreden arrest, op 24 juni 1981 door het Hof van Beroep te Luik gewezen;

Overwegende dat het arrest eisers verzet tegen het arrest van 4 maart 1981 waarbij hij bij verstek werd veroordeeld wegens weerspanning, bedreigingen door gebaren of zinnebeelden en opzettelijk toebrengen van slagen, ongedaan verklaart wegens het niet-verschijnen van eiser;

Over het middel, ambtshalve afgeleid uit de schending van de artikelen 151, 188 en 208 van het Wetboek van Strafvordering:

Overwegende dat uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, blijkt dat eiser, na tegen het arrest van 4 maart 1981 verzet te hebben gedaan met dagvaarding voor de terechtzitting van 20 mei 1981, op die terechtzitting verschenen is, vertegenwoordigd door zijn advocaat die verklaarde dat beklaagde zich voor zijn werk in het buitenland bevond; dat, wegens overbelasting van de rol, de zaak op die terechtzitting werd verdaagd tot 19 juni 1981 en dat eiser op die datum niet verschenen is en de zaak voor uitspraak van het arrest werd verdaagd tot 24 juni 1981;

Overwegende dat het rechtscollège dat uitspraak moet doen over een verzet, op grond van de artikelen 151, 188 en 208 van het Wetboek van Strafvordering dat verzet niet ongedaan mag verklaren, wanneer eiser in verzet verschenen is op de eerste dienende terechtzitting waarop het rechtscollège van dat verzet kennis neemt, en hij niet meer verschijnt op een latere terechtzitting waarnaar de zaak is verdaagd;

Om die redenen, vernietigt het bestreden arrest, in zoverre eisers verzet ongedaan wordt verklaard;
(...)

NOOT—Het verval van het verzet in strafzaken

1. Van de verzetdoende beklagde wordt verwacht dat hij op de eerste dienende terechtzitting voor de strafrechter verschijnt. Als hij tegenwoordig is of wettelijk vertegenwoordigd, of als zijn vertegenwoordiging uitdrukkelijk of zelfs stilzwijgend wordt toegestaan, heeft hij aan de wettelijke voorschriften voldaan en kan zijn verzet achteraf niet meer ongedaan worden verklaard, zelfs al blijft hij afwezig op de volgende terechtzittingen (Hof Brussel, 12 juni 1911, *Pand. pér.*, 1912, 135; Hof Gent, 16 februari 1914, *Pas.*, 1914, II, 100; Cass., 14 april 1967, *Pas.*, 1967, I, 1002; Cass., 4 juni 1974, *Pas.*, 1974, I, 1016; H. Hayoit de Termicourt, «Etude sur l'opposition», *R.D.P.*, 1932, 862, nr. 54; *R.D.P.B.*, tw. «Procédure pénale», nr. 785; A. Vandeplas, «Over verzet in strafzaken», *R.W.*, 1972-73, 1807).

2. Indien de beklagde op de eerste terechtzitting afwezig is en het verzet niet ongedaan wordt verklaard, kan dat nog achteraf gebeuren op voorwaarde dat de beklagde opnieuw wordt gedagvaard en dat hij ook op deze nieuwe zitting verstek laat gaan (Cass. fr., 9 maart 1889, *Bull. crim.*, nr. 102; Cass. fr., 5 mei 1900, *Sir.*, 1903, I, 64; Cass., 4 maart 1907, *Pas.*, 1907, I, 152; Cass. fr., 8 februari 1929, *Gaz. Pal.*, 1929, I, 445; Cass., 1 december 1930, *Pas.*, 1931, I, 3; Cass., 1 december 1947, *Pas.*, 1947, I, 506; *R.D.P.B.*, tw. «Procédure pénale», nr. 784; L. Vincent, «Jugement par défaut», nr. 145, in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz; A. Vandeplas, «Over verzet in strafzaken», *R.W.*, 1972-73, 1807; R. Declercq, *Strafvordering*, 6e druk, II, p. 195).

3. Het Hof van Cassatie heeft aangenomen dat de strafrechter het verzet ongedaan kan verklaren, zelfs al is dat niet gevorderd door het openbaar ministerie of door de burgerlijke partij (Cass., 15 oktober 1974, *A.C.*, 1975, 224).

In een noot onder het arrest, dat op eensluidend advies van advocaat-generaal A. Tillekaerts werd uitgesproken, geeft deze toe dat deze beslissing indruist tegen een bijna eensluidende Belgische doctrine die meestal verwijst naar een cassatiearrest van 4 maart 1907 (*Pas.*, 1907, I, 152). Hij merkt terecht op dat het cassatiearrest van 4 maart 1907 een beslissing van het Hof van Beroep te Brussel vernietigt wegens schending van het recht van verdediging daar achteraf, op een latere zitting, zonder nieuwe dagvaarding, het verzet van de beklagde alsnog ongedaan werd verklaard. Toegegeven dat het bedoelde cassatiearrest grotendeels buiten de kern van het probleem valt, toch neemt dat niet weg dat bij de obiter dicta zeer duidelijk werd geponeerd dat het verval van het verzet niet van ambtswege mag worden uit-

gesproken («aussi longtemps que cette déchéance n'a pas été requise par l'une des parties intéressées et prononcée par le juge, l'opposition subsiste avec tous ses effets»).

4. Dat de Belgische rechtsleer niet alleen bij het cassatiearrest van 4 maart 1907 zweert, kan worden gestaafd aan de hand van de Franse rechtspraak en rechtsleer.

Een gevestigde Franse jurisprudentie eist dat een van de belanghebbende partijen het ongedaan verklaren van het verzet vordert (Cass. fr., 4 juni 1829, *Bull. crim.*, nr. 115; Cass. fr., 26 april 1860, *D.*, 1860, I, 291; Cass. fr., 27 april 1861, *Bull. crim.*, nr. 89; Cass. fr., 9 maart 1889, *Bull. crim.*, nr. 102; Cass. fr., 23 november 1906, *Sir.*, 1908, I, 447). De Franse rechtsleer sluit zich aan bij deze visie (R. en P. Garraud, *Traité théorique et pratique de l'instruction criminelle*, V, p. 92, nr. 1669; G. Le Poittevin, *Code d'instruction criminelle annoté*, art. 188, nr. 27; L. Vincent, «Jugement par défaut», nr. 144, in *Rép. dr. pén. et de proc. pén.*, Dalloz; F. Hélie, *Pratique criminelle des cours et tribunaux*, 4e ed., I, p. 373).

5. Het cassatiearrest van 15 oktober 1974 (*A.C.*, 1975, 224) is voor tweeërlei interpretatie vatbaar. Houden we ons aan de letter van de beslissing, dan mag de strafrechter van ambtswege het verzet ongedaan verklaren bij afwezigheid van de eiser in verzet op de eerste dienende zitting, ofwel mag hij de ogen sluiten voor de afwezigheid van de beklagde en niet gewagen van het verval van het verzet. Dat zou min of meer neerkomen op een soort willekeurig beslissingsrecht van de strafrechter: naar gelang van zijn goed humeur of zijn mineur-stemming mag hij de niet-verschijnende beklagde sanctioneren of niet. Het komt hoogstwaarschijnlijk voor dat het Hof van Cassatie een dergelijke willekeur in de hand zou werken en deze interpretatie zou voortaan.

6. Blijft dan nog de enig mogelijke interpretatie over: namelijk dat de verzetrechter verplicht is van ambtswege — behoudens overmacht (R. Hayoit de Termicourt, *o.c.*, p. 862, nr. 53; J. Simon, *Strafvordering*, II, p. 467, nr. 917; Hof Brussel, 12 juni 1911, *Pand. pér.*, 1912, 90) — het verzet ongedaan te verklaren telkens als de voorwaarden vervuld zijn. Het verstekvonnis dat het verzet ongedaan verklaart, blijft dan beperkt tot de vaststelling van de ongewettigde afwezigheid van de beklagde en de andere partijen spelen daarbij geen enkele rol.

7. We voelen ons niet zo gelukkig met het arrest van 15 oktober 1974. In de eerste plaats vragen we ons af waarom de strafrechter van ambtswege deze sanctie moet uitspreken, wanneer de andere belanghebbende partijen akkoord gaan om de eiser in verzet alsnog een kans te gunnen om zich in persoon te komen verdedigen.

Vervolgens begrijpen we niet goed waarom de verzetrechter van ambtswege het verzet ongedaan zou mogen verklaren, terwijl het openbaar ministerie op het louter verzet tegen de burgerlijke veroordeling het verval van het verzet niet kan vorderen.

Tenslotte zou de verzetrechter van ambtswege het verzet ongedaan moeten verklaren, terwijl zulks eventueel indruist tegen de belangen van de burgerlijke partij die op het verzet van de beklagde haar eis nog kan uitbreiden (cf. Cass., 14 juli 1902, *Pas.*, 1902, I, 315; Cass., 20 oktober 1924, *Pas.*, 1924, I, 550; A. Vandeplas, *o.c.*, 1804) en tegen de belangen van de strafvervolgning, want door het verzet ontvanke-lijk te verklaren, vervalt het verstekarrest dat eventueel op

hoger beroep van het openbaar ministerie is uitgesproken en dat gunstiger kan uitvallen zijn voor de beklagde.

Mit dem Wissen wächst der Zweifel...

A. Vandeplas

RAAD VAN STATE

7e KAMER — 4 MAART 1982

Voorzitter : de h. Baeteman

Staatsraden : de hh. Depondt (rapporteur) en Debaedts

Auditeur : de h. Drumaux

Advocaten : mrs. Van Hille, De Cuyper en de Bruyn

1. Grondwet — Gelijkheidsbeginsel — Voordelen alleen bestemd voor georganiseerden — 2. Vereniging — Vrijheid van vereniging — Voordelen voor georganiseerden — Geen dwangmiddel om bij een bepaalde vakorganisatie aan te sluiten — 3. Wetten en besluiten — Beginsel van de niet-retroactiviteit van de wet — Retroactieve toekenning van voordelen.

1. Het beginsel van de gelijkheid van de Belgen voor de wet verzet zich niet tegen een differentiële behandeling van personen die zich in omstandigheden bevinden die verschillend zijn, zulks op grond van objectieve of algemeen geldende criteria die op het algemeen belang afgestemd zijn en waarbij adequate middelen gebruikt worden om dit doel van algemeen belang te bereiken.

Het lidmaatschap van een vakbond als criterium voor de toekenning van sociale voordelen kan een objectieve grond zijn die de daaruit voortvloeiende differentiële behandeling van de niet-vakbondsleden kan rechtvaardigen, aangezien de sociale vrede en de produktiviteit in de onderneming hiermee gediend kunnen worden, en de daartoe aangewende middelen in verhouding staan tot het nagestreefde doel. Het bedrag van de bijkomende werkloosheidsvergoeding en van de vakbondspremie die aan de georganiseerden van de in het paritair comité vertegenwoordigde vakbonden toegekend worden, zijn middelen die op adequate wijze het lidmaatschap van de vakbond kunnen stimuleren, wat strekt tot het bevorderen van de sociale vrede en de produktiviteit in de onderneming.

2. Het is niet in strijd met art. 20 van de Grondwet, noch met art. 1 van de wet van 24 mei 1921 tot waarborg van de vrijheid van vereniging, noch met art. 11 E.V.R.M. sociale voordelen toe te kennen aan arbeiders die bij de in het paritair comité vertegenwoordigde vakorganisaties zijn aangesloten, wanneer de waarde van die sociale voordelen niet zo hoog is dat de arbeiders hierdoor onder dwang komen te staan om van deze vakorganisaties lid te worden.

Om uit te maken of arbeiders zonder zodanige druk worden geplaatst dat ze gedwongen worden tot een vakbond toe te treden, moet men de voordelen die ze als lid van deze vakbond genieten, afwegen tegen de verplichtingen die ze meteen op zich nemen. Gelet op de vakbondsbijdrage van 3.240 frank per jaar en de verplichtingen in verband met de sociale vrede en met de produktiviteit van de werknemers, zijn een vakbondspremie van 2.200 frank per jaar en de

eventuele voordelen die de arbeiders in geval van werkloosheid ontvangen, niet van die aard dat ze als dwangmiddel kunnen worden beschouwd om bij een in het paritair comité vertegenwoordigde vakorganisatie aan te sluiten.

3. Het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wet verbiedt de rechter en de bestuurlijke overheid, zonder machtiging van de wet, deze toe te passen op toestanden zoals ze vóór de bekendmaking van de wet bestonden.

Het beginsel van de niet-retroactiviteit verzet zich niet tegen het toekennen in een C.A.O. voor een verlopen periode van sociale voordelen aan personen die aan de daarin gestelde voorwaarden voldoen.

C. e.a. t/ Belgische Staat
(Min. Tewerkstelling en Arbeid)
Arrest nr. 22.094

Overwegende dat de feiten als volgt kunnen worden samengevat :

1. Bij beslissing van 18 december 1963 van het Nationaal paritair comité voor het breiwerk werd het «Waarborg- en Sociaal fonds van het breiwerk» opgericht en werden zijn statuten bepaald. Een koninklijk besluit van 19 maart 1964 verklaarde deze beslissing algemeen verbindend.

2. Bij C.A.O. van 23 december 1977 besloot het paritair comité voor de textielnijverheid en het breiwerk o.m. de statuten te wijzigen van het «Waarborg- en Sociaal fonds van het breiwerk».

De wijzigingen betroffen de aanvullende en compensatoire werkloosheidsvergoedingen, en de syndicale premie. Deze sociale voordelen werden luidens de C.A.O. uitsluitend verleend aan de werknemers die gesyndiceerd waren bij een van de drie erkende vakbonden die in het paritair comité vertegenwoordigd zijn t.w. de Textielarbeiderscentrale van België (T.A.C.B.), de Christelijke Centrale van Textiel en Kledingbewerker van België (C.C.T.K.B.) en de Algemene Centrale van de Liberale Vakbonden van België (A.C.L.V.B.).

3. De C.A.O. van 23 december 1977 werd bij het bestreden koninklijk besluit van 8 februari 1978 algemeen verbindend verklaard.

4. De verzoeksters zijn arbeidsters in het textielbedrijf p.v.b.a. M. dat onder het paritair comité voor de textielnijverheid en het breiwerk ressorteert. Zij zijn niet aangesloten bij een vakbond.

Overwegende dat verzoeksters in het eerste middel, eerste en tweede onderdeel, in het vierde middel, eerste onderdeel, en in het vijfde middel, tweede onderdeel, de schending aanvoeren van het gelijkheidsbeginsel zoals bepaald bij artikel 6 van de Grondwet, doordat de sociale voordelen opgesomd in de C.A.O. van 23 december 1977, voorbehouden zijn aan de werknemers aangesloten bij een vakbond vertegenwoordigd in het paritair comité;

Overwegende dat het beginsel van de gelijkheid van de Belgen voor de wet zich niet verzet tegen een differentiële behandeling van personen die zich in omstandigheden bevinden die verschillend zijn, zulks op grond van objectieve of algemeen geldende criteria die op het algemeen belang afgestemd zijn en waarbij adequate middelen gebruikt worden om dit doel van algemeen belang te bereiken; dat ter zake het lidmaatschap van een vakbond als criterium voor de toekenning van sociale voordelen een objectieve grond

kan zijn die de daaruit vloeiende differentiële behandeling van de niet-vakbondsleden kan verantwoorden aangezien de sociale vrede en de produktiviteit in de onderneming hiermede gediend kunnen worden, en de daartoe aangewende middelen in verhouding staan tot het nagestreefde doel; dat immers het bedrag van de bijkomende werkloosheidsvergoeding en van de syndicale premie die aan de gesyndikeerden van de in het paritair comité vertegenwoordigde vakbonden toegekend worden, middelen zijn die op adequate wijze het lidmaatschap van de vakbond kunnen stimuleren wat strekt tot het bevorderen van de sociale vrede en de produktiviteit in de onderneming;

Overwegende dat de verzoeksters in het eerste middel — derde onderdeel — betogen dat de bestreden C.A.O. ook een ongelijkheid of discriminatie schept tussen de verschillende vakbonden doordat alleen de leden van drie wel bepaalde vakbonden, met uitsluiting van de leden van andere vakbonden, voor de bedoelde sociale voordelen in aanmerking komen;

Overwegende dat verzoeksters, die verklaren bij geen enkele vakbond aangesloten te zijn, het vereiste belang missen om dit middel te kunnen aanvoeren;

Overwegende dat verzoeksters in een tweede middel de schending aanvoeren van artikel 20 van de Grondwet en van artikel 1 van de wet van 24 mei 1921 tot waarborg van de vrijheid van vereniging, doordat de sociale voordelen die aan arbeiders van bepaalde vakbonden verleend worden, een onwettelijke druk uitoefenen op de arbeiders om van deze vakbonden lid te worden;

Overwegende dat luidens artikel 20 van de Grondwet de Belgen het recht van vereniging hebben, hetgeen insluit dat zij ook het recht hebben niet tot een vereniging toe te treden; dat luidens artikel 1 van voornoemde wet van 24 mei 1921 niemand kan worden gedwongen van een vereniging deel uit te maken of er geen deel van uit te maken;

Overwegende dat overeenkomstig de C.A.O. van 23 december 1977, de arbeiders leden van de drie erkende vakbonden een eenmalige aanvullende werkloosheidsvergoeding genieten van 1.700 fr. voor de eerste dertien werkloosheidsdagen in de bedoelde periode en van 70 of 55 fr. naar gelang van het geval vanaf de 14e werkloosheidsvergoeding van 12 fr. per dag ontvangen per dag gedeeltelijke werkloosheid die valt in de referteperiode van 1 juli 1977 tot 30 juni 1978; dat ze ten slotte voor het jaar 1977 en voor het jaar 1978 een syndicale premie ontvangen die in drie schijven wordt toegekend t.w. 1.400 fr. voor de referteperiode van 1 januari 1977 tot 30 september 1977, 1.400 fr. voor de referteperiode van 1 oktober 1977 tot 30 april 1978 en 1.600 fr. voor de referteperiode van 1 mei 1978 tot 20 december 1978, in het geheel 4.400 fr. gespreid over twee jaren;

Overwegende dat het niet in strijd is met artikel 20 van de Grondwet noch met artikel 1 van de wet van 24 mei 1921 sociale voordelen toe te kennen aan arbeiders die bij de in het paritair comité vertegenwoordigde vakbondsorganisaties zijn aangesloten wanneer de waarde van die sociale voordelen niet zo hoog is dat de arbeiders hierdoor onder dwang komen te staan om van deze vakbondsorganisaties lid te worden;

Overwegende dat, om uit te maken of arbeiders onder zodanige druk worden geplaatst dat ze gedwongen worden tot een vakbond toe te treden, de voordelen die ze als lid

van deze vakbond genieten moeten worden afgewogen tegen de verplichtingen die ze meteen op zich nemen; dat volgens de door de verwerende partij verstrekte gegevens die door verzoeksters niet worden tegengesproken, de vakbondsbijdrage 3.240 fr. per jaar bedraagt; dat in de C.A.O.'s de sociale voordelen aan de leden van de in het paritair comité vertegenwoordigde vakbondsorganisaties worden toegekend in ruil voor verplichtingen in verband met de sociale vrede in het betrokken bedrijf en met de produktiviteit van de werknemers; dat gelet op deze verplichtingen, de syndicale premie die 2.200 fr. per jaar bedraagt en de gebeurlijke voordelen die de arbeiders in geval van werkloosheid ontvangen, niet van die aard zijn dat ze als dwangmiddel kunnen worden beschouwd om bij een in het paritair comité vertegenwoordigde vakbondsorganisatie aan te sluiten; dat het middel niet gegrond is;

Overwegende dat verzoeksters in een derde middel de schending aanvoeren van artikel 8 van de verordening van de E.E.G. nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de gemeenschap en van artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955;

Overwegende dat artikel 8, § 1, van voornoemde verordening bepaalt: «... Een werknemer die onderdaan is van een lid-staat en op het grondgebied van een andere lid-staat is tewerkgesteld, geniet gelijkheid van behandeling inzake de toetreding tot vakorganisaties en de uitoefening van de syndicale rechten met inbegrip van het stemrecht...»;

Overwegende dat de stelling van verzoeksters in dit middel niet duidelijk is; dat in zoverre zij de schending zouden aanvoeren van de rechten van de arbeiders van andere lidstaten van de E.E.G., zij als Belgen niet van het vereiste belang doen blijken om dit middel op te werpen;

Overwegende dat luidens artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, een ieder recht heeft op vrijheid van vereniging met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen; dat verzoeksters in dit verband verwijzen naar een arrest van het Europees Gerechtshof van de rechten van de mens te Straatsburg waarin verklaard wordt dat «de vrijheid van vereniging eveneens impliceert het recht zich niet te verenigen of zich niet aan te sluiten bij een vakbond»;

Overwegende dat het middel van verzoeksters overeenstemt met het hierboven vermelde tweede middel; dat het derhalve zoals dit middel ook ongegrond is;

(...)

Overwegende dat verzoeksters in een zesde middel de schending aanvoeren van het beginsel van de non-retroactiviteit van wettelijke en reglementaire bepalingen zoals dit in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek gehuldigd wordt; dat volgens verzoeksters de bestreden C.A.O. van 23 december 1977 dit principe zou schenden in zoverre haar bepalingen sociale voordelen toekennen voor periodes die de datum van 23 december 1977 voorafgaan;

Overwegende dat de C.A.O. inderdaad sociale voordelen toekent voor periodes die op de datum van het sluiten van de C.A.O. verlopen waren of minstens sinds geruime tijd waren ingegaan;

Overwegende dat luidens artikel 2 van het Burgerlijk

Wetboek de wet alleen voor het toekomstende beschikt en zij geen terugwerkende kracht heeft;

Overwegende dat het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wet aan de rechter en aan de bestuurlijke overheid verbiedt, zonder machtiging van de wet, deze toe te passen op toestanden zoals ze vóór de bekendmaking van de wet bestonden; dat het beginsel van de niet-retroactiviteit zich niet verzet tegen het toekennen in een C.A.O. voor een verlopen periode van sociale voordelen aan personen die aan de daarin gestelde voorwaarden voldeden; dat het middel niet opgaat;

(...)

NOOT—Bij bovenstaand arrest beslist de Raad van State dat voordelen die voorbehouden zijn aan de leden van de drie «traditionele» vakorganisaties, niet strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel, noch met de vrijheid van vereniging. (Zie, voor een meer uitvoerige bespreking van deze kwestie, «De vakbondspremie in de overheidssector», *T.B.P.*, 1983, 3-10.)

De Raad erkent weliswaar dat voordelen voor georganiseerd «middelen zijn die op adequate wijze het lidmaatschap van de vakbond kunnen stimuleren», maar anderzijds overweegt hij dat die voordelen, gelet op de door de georganiseerd opgenomen verplichtingen, «niet van die aard zijn dat ze als dwangmiddel kunnen worden beschouwd om bij een in het paritair comité vertegenwoordigde vakbondsorganisatie aan te sluiten.» Is dit geen te subtiel onderscheid? Zijn de verplichtingen van de georganiseerd wel «van die aard» dat zij een ernstig en concreet tegengewicht vormen tegen de voordelen, de «stimuli»?

Overigens behandelt het arrest enkel de verhouding tussen de leden van de «traditionele» vakorganisaties en de ongeorganiseerd. De verhouding tot de leden van andere (kleine) vakorganisaties komt niet aan bod, wegens het gebrek aan belang voor de verzoeksters, allen ongeorganiseerd. De vraag kan gesteld worden of de «verplichtingen in verband met de sociale vrede ... en met de produktiviteit van de werknemers», waarop de Raad van State de nadruk legt, niet gelden voor alle georganiseerd, zonder onderscheid. Bieden die verplichtingen dan nog wel een verantwoording voor het onderscheid tussen de verschillende categorieën van vakorganisaties?

Paul Lemmens

HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

6e KAMER — 9 FEBRUARI 1982

Voorzitter: de h. Deviaene

Raadsheren: de hh. Van Malderen en Verougstraete

Advocaten: mrs. Adriaensens loco Van den Eeden en Maes

Burgerlijke rechtspleging — Berusting — Uitvoering van een bij voorraad uitvoerbaar verklaarde beslissing — Betaling onder bedreiging van gedwongen uitvoering.

De uitvoering van een bij voorraad uitvoerbaar verklaarde beslissing kan niet als vrijwillig worden beschouwd en vormt bijgevolg geen bewijs van een berusting.

Een betaling, onder bedreiging van een gedwongen uitvoering, beantwoordt niet aan de voorwaarden gesteld in art. 1045, derde lid, Ger. W.

Faillissement P.V.B.A. W. t/ C. en Van D.

Over de ontvankelijkheid van het hoger beroep

Overwegende dat eerste geïntimeerde opwerpt dat het hoger beroep niet ontvankelijk is, omdat hij, zonder voorbehoud het bedrag van 50.000 fr. waartoe hij veroordeeld werd door vonnis bij verstek van 19 oktober 1977, betaald heeft;

Overwegende dat gezegd vonnis bij verstek bevestigd werd door het thans in hoger beroep bestreden vonnis op verzet en beide beslissingen uitvoerbaar verklaard werden bij voorraad;

Overwegende dat de uitvoering van een bij voorraad uitvoerbaar verklaarde beslissing niet kan beschouwd worden als vrijwillig en bijgevolg niet als bewijs van een berusting kan aanzien worden (*R.P.D.B.*, V° «Acquiescement», nr. 65);

Overwegende, bovendien, dat de raadsman van eerste geïntimeerde aan de raadsman van de P.V.B.A. W. de afrekening stuurde op 5 mei 1978 en de betaling vroeg vóór 20 mei 1978, eraan toevoegende: «Na die datum zal ik verplicht zijn te moeten betekenen of uitvoeren»;

Overwegende dat een betaling, onder bedreiging, uitvoering, niet beantwoordt aan de voorwaarden gesteld in artikel 1045, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek (cf. *Arbh. Luik*, 16 september 1976, *Jur. Liège*, 1975-76, 218; arr. van deze kamer van 23 september 1981 inzake *S.A. A.T.B. t/ M.*);

(...)

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

7e KAMER — 30 APRIL 1982

Voorzitter: de h. Weyens

Raadsheren: de hh. Lebeer (rapporteur) en De Peuter

Advocaat-generaal: de h. Vervliet

Advocaat: mr. Deprouw

Kansspelen — Loterijen — Wettelijke toelating.

De wettelijkheid van een loterij is verbonden aan twee voorwaarden: enerzijds het in de wet omschreven doel en anderzijds de toelating van de bevoegde administratieve overheid.

S.

Telastlegging: als aanlegger, ondernemer, beheerder, aangestelde of agent van niet-wettelijk toegelaten loterijen, een verrichting aan het publiek te hebben aangeboden, die bestemd was om winst te verschaffen door middel van het lot.

Overwegende dat de materialiteit van de feiten niet betwist wordt;

Overwegende dat de loterij door de administratieve overheid toegelaten kon worden wanneer de opbrengst van het spel uitsluitend werd aangewend, ofwel voor een liefdadig of godsdienstig doel, ofwel tot aanmoediging van de kunsten of van de nijverheid, ofwel voor enig ander doel van openbaar nut;

Overwegende dat in casu de strafwet restrictief dient te worden toegepast, daar de wettelijkheid van de loterij verbonden is aan twee voorwaarden: enerzijds het doel en anderzijds de toelating door een nominatim als bevoegd aangewezen administratieve overheid;

dat de bevoegde administratieve overheid is: het college van burgemeester en schepenen;

Overwegende dat de toelating door de burgemeester gegeven en ter kennis gebracht op 21 mei 1981 niet voldoende en onwettig is;

Overwegende dat uit de stukken van het dossier blijkt dat in casu alleen de burgemeester de toelating gegeven heeft en niet het schepencollege;

(...)

NOOT—Betreffende de loterijen

1. Loterijen zijn in België verboden; afwijkingen op deze algemene regel blijven de uitzondering en dienen derhalve restrictief geïnterpreteerd te worden (M. Rigaux en P.E. Trousse, *Les crimes et les délits du code pénal*, IV, p. 563; *R.P.D.B.*, tw, «Jeu et pari en matière répressive», nr. 126; Cass., 28 juni 1886, *Pas.*, 1886, I, 279).

2. Toelatingen voor het inrichten van loterijen kunnen slechts door de bevoegde overheid verleend worden. Artikel 7 van de wet van 31 december 1851 bepaalt dat deze toelating moet gevraagd worden: 1) aan het college van burgemeester en schepenen, indien de uitgifte slechts op het grondgebied van een enkele gemeente geschiedt en bekend gemaakt wordt en uitsluitend aangekondigd wordt in aldaar gedrukte dagbladen; 2) aan de bestendige deputatie van de provincieraad, indien bedoelde verrichtingen in verscheidene gemeenten van dezelfde provincie plaatshebben; 3) aan de Regering, indien ze in gemeenten van verscheidene provincies plaatshebben (Fr. Le Paige, «De loterijen voor het strafgerecht», *R.W.*, 1934-35, 65).

3. De toelating geldt slechts indien de opgelegde voorwaarden strikt worden nageleefd: wie de prijzen van de loten verhoogt of het aantal biljetten uitbreidt, de deelnemingsvoorwaarden wijzigt of de bestemming van de opbrengst niet besteedt aan het vooropgestelde doel, moet beschouwd worden als overtreders (*R.P.D.B.*, tw. «Jeu et pari en matière répressive», nr. 95; E. Dubois, *Crimes et délits contre l'ordre public commis par des particuliers*, nr. 5365 in *Nov.*, *Droit pénal*, III; J. Constant, *Manuel de droit pénal*, I, 1, p. 294, nr. 536).

4. Zelfs de bevoegde overheid kan luidens artikel 7 van de wet van 31 december 1851 slechts toelating verlenen tot het inrichten van een loterij indien de opbrengst van het spel uitsluitend wordt aangewend, ofwel voor een liefdadig of vroom doel, ofwel tot aanmoediging van de kunst of de nijverheid, of voor enig ander doel van openbaar nut.

Ten deze heeft het hof terecht vastgesteld dat de burgemeester die op eigen gezag een loterij toelaat een machtsoverschrijding begaat, daar een dergelijke bevoegdheid

overeenkomstig artikel 7 van de wet van 31 december 1851 in het onderhavige geval aan het college van burgemeester en schepenen toekwam.

A. Vandeplas

BURGERLIJKE RECHTBANK TE ANTWERPEN

4e KAMER — 19 MAART 1982

Voorzitter: de h. Mertens

Rechters: mevr. Struman en de h. Poma

Advocaten: mrs. Verschueren en De Clercq

Onrechtmatige daad — 1. Oorzakelijk verband — Verkeersongeval — Slachtoffer dat geen veiligheidsgordel droeg — 2. Schade en schadeloosstelling — Overeenkomst tot minnelijke regeling van schadevergoeding — Door schaderegelaar aan slachtoffer opgedrongen regeling, zonder tussenkomst van diens raadsman — Slachtoffer niet bekwaam om met kennis van zaken te oordelen — Vergoeding ver beneden bedrag waarop slachtoffer aanspraak had kunnen maken — Overeenkomst nietig.

1. *Uit de concrete omstandigheden waarin het verkeersongeval zich heeft voorgedaan (zie nader het vonnis) dient te worden besloten dat het niet dragen van een veiligheidsgordel door het slachtoffer niet in oorzakelijk verband staat met het ongeval.*

2. *Een overeenkomst tot minnelijke regeling van de schadevergoeding die tussen een schaderegelaar en het slachtoffer van een verkeersongeval tot stand kwam, dient als nietig te worden beschouwd wanneer blijkt dat het slachtoffer niet bekwaam was met kennis van zaken een ernstige bespreking te voeren met de schaderegelaar, wanneer de overeenkomst bovendien zonder tussenkomst van de raadsman van het slachtoffer werd aangegaan en de overeengekomen vergoeding ver beneden het bedrag ligt waarop het slachtoffer aanspraak kon maken.*

De B. t/ De M. en Vennootschap naar Engels recht E.

Overwegende dat de betwisting tussen partijen betrekking heeft op de begroting van het bedrag dat aan eiseres eventueel nog dient te worden uitbetaald als vergoeding voor de schade die zij leed uit hoofde van materieel verlies en fysieke letsels, ten gevolge van het verkeersongeval dat zich op 26 oktober 1978 in de Antwerpsestraat te Boom voordeed, toen het voertuig bestuurd door De M., komende uit de richting Brussel de doorlopende witte middellijn overschreed en frontaal met haar voertuig, komende uit tegenovergestelde richting, in aanrijding kwam;

Overwegende dat de aansprakelijkheid reeds bepaald werd bij vonnis, gewezen op 20 maart 1979 der 12e correctionele kamer der Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen, dat De M. veroordeelde tot een geldboete van 100 frank wegens het toebrengen van onopzettelijke slagen en verwondingen, terwijl eiseres zich bij monde van haar raadsman als burgerlijke partij aanstelde en 1 frank schadevergoeding provisioneel bekam;

Overwegende dat er tussen eiseres en tweede gedaagde op 21 feb. 1979 een medisch compromis gesloten werd waarbij overeengekomen werd dat dr. C. zou optreden voor tweede gedaagde en dr. H. voor het slachtoffer;

Overwegende dat door de in der minne aangestelde deskundigen een eerste verslag opgesteld werd op 2 juli 1979 en een definitief verslag op 29 april 1980, waarbij de letsels van eiseres beschreven werden, haar invaliditeit zo tijdelijke als blijvende bepaald werd, evenals de door haar opgelopen en behouden esthetische schade;

Overwegende dat partijen zich bij de bespreking en de besluiten van de deskundigen neergelegd hebben;

Overwegende dat op 25 juni 1980 er zich bij eiseres een genaamde V. komt aanbieden, als afgevaardigde van GAB (General Adjustment Bureau) en in opdracht van tweede gedaagde, om deze zaak in der minne te regelen;

Overwegende dat deze handelwijze wel enigszins eigenaardig voorkomt en weinig correct aandoet; tweede verweerster wist zeer goed dat het slachtoffer bijgestaan werd door een advocaat die belast was met de behartiging van haar belangen, des te meer daar zij zich bij monde van deze raadsman burgerlijke partij had gesteld bij de behandeling der zaak voor de correctionele rechtbank;

Overwegende dat de genaamde V., die zeer kort nadien uit dienst is getreden bij GAB, het slachtoffer aldus bespraakte en ompraakte om een regeling op te dringen; dat volgens haar bewering het slachtoffer er hem herhaaldelijk op gewezen had dat zij een raadsman had en wenste dat heel deze aangelegenheid met haar advocaat besproken zou worden, doch hij hiervan niet wilde horen, zodat zij uiteindelijk een stuk tekende; dat zij haar advocaat onmiddellijk op de hoogte bracht, deze dadelijk protesteerde tegen de gebruikte handelwijze en erop wees dat het aangeboden bedrag slechts onder alle voorbehoud zou worden aanvaard;

Overwegende dat op deze rechtzetting vanwege de advocaat van het slachtoffer door tweede verweerster nooit gereageerd werd;

Overwegende dat de genaamde V. een afrekening opstelde waarbij hij tot een bedrag van 586.000 frank kwam, waarvan naar zijn bewering slechts 3/4 aan het slachtoffer zou toekomen aangezien zij op het ogenblik van het ongeval geen veiligheidsgordel droeg, zodat het nog slechts een bedrag van 439.650 frank zou belopen waarvan dan diende te worden afgetrokken het reeds betaalde voorschot van 150.000 frank, bleef over een saldo van 289.650 frank;

Overwegende dat de vordering van eiseres, ingeleid bij gerechtsdeurwaardersexploot van 16 sept. 1981, de door het slachtoffer geleden schade op 900.000 frank raamde, te vermeerderen of te verminderen in de loop van het geding, zodat na aftrek van het reeds door tweede verweerster betaalde bedrag van 150.000 frank, en 289.650 frank, er voor saldo nog een bedrag van 460.350 frank gevorderd werd; dat bij conclusie dit bedrag verminderd werd tot 408.794 frank met rente en kosten;

Overwegende dat verweerders als enig argument tegen de vordering van eiseres doen gelden dat er ten onrechte nog een bedrag gevorderd wordt als vergoeding voor de geleden schade aangezien het slachtoffer op 25 juni 1980 een dading getroffen heeft, waarbij zij voor saldo van alle schuld akkoord ging met een bedrag van 289.650 frank; dat deze regeling zeer redelijk is en dat er geen enkele reden aanwezig is om de getroffen overeenkomst te herzien; op de bij

conclusie gemaakte afrekening van het slachtoffer wordt geen enkele commentaar of kritiek gemaakt;

Overwegende dat, wat betreft de verdeling van aansprakelijkheid, met name 1/4 ten laste van het slachtoffer, die door de genaamde V. toegepast werd, ten eerste dient te worden opgemerkt dat dit nergens uit het strafdossier naar voren komt; dat de correctionele rechtbank, voor welke het slachtoffer zich als burgerlijke partij aanstelde, geen enkele verdeling uitgesproken heeft; dat, zelfs indien het juist zou worden bevonden dat het slachtoffer geen veiligheidsgordel aan had, dit dan nog niet in oorzakelijk verband staat met het ongeval; er dient derhalve geen verdeling toegepast te worden;

Overwegende dat na onderzoek van de voorgebrachte stukken de afrekening zich voordoet als volgt:

(...)

Overwegende dat er derhalve aan het slachtoffer in totaal toekomt een bedrag van 632.944 frank, waarvan af te trekken de betaalde provisie van 150.000 frank en het bedrag van 289.650 frank, blijft over: 193.294 frank;

Overwegende dat het slachtoffer niet bekwaam was met kennis van zaken een ernstige bespreking te voeren met de schaderegelaar, aangezien ze enerzijds niet in bezit was van de stukken, die haar raadsman had, en zij ook niet op de hoogte is van de rechtspraak inzake ernstige ongevallen;

Overwegende dat derhalve dient vastgesteld te worden dat de opgedrongen regeling ver beneden het bedrag ligt waarop het slachtoffer aanspraak kon maken, zo dient dan ook de overeenkomst vernietigd te worden en heeft het slachtoffer nog recht op een bijkomend bedrag van 193.294 frank;

(...)

NOOT—Betreffende de problematiek van de minnelijke schaderegeling raadplege men: H. Thijs, «De vergoedingskwijting in de verzekeringspraktijk», in *Recht in Beweging. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. Ridder R. Victor*, II, Deurne, 1973, 1007-1019; F. Glansdorff, «La transaction et les vices de consentement» (noot bij Hof Brussel, afd. Bergen, 18 oktober 1974), *R.G.A.R.*, 1976, nr. 9667; E. Dirix, «De kwijting 'voor saldo van rekening'» (noot bij Arrbr. Brussel, 12 maart 1981), *R.W.*, 1981-82, 190-200.

ARRONDISSEMENTS BANK TE BRUGGE

22 OKTOBER 1982

Voorzitter: de h. Colaert

Rechters: de hh. Scholiers en Van Ooteghem

Advocaten: mrs. Bekaert en Vercruysse loco Declerck

Huwelijk — Ontvangstmachtiging — Aard — Vordering van de aangestelde echtgenoot tot verkrijging van een titel ten laste van de in gebreke blijvende derde-schuldenaar — Bevoegde rechter.

De ontvangstmachtiging van art. 221 B.W. is een rechterlijke lastgeving.

Voor de beoordeling van een geschil tussen de aangestelde echtgenoot en de derde-schuldenaar die in gebreke blijft

te betalen, kan geen beroep gedaan worden op art. 591, 7°, Ger. W. om de vrederechter bevoegd te verklaren. Er kan evenmin sprake zijn van een procedure voor de beslagrechter. Ook de arbeidsrechtbank is niet bevoegd, daar het geschil niet in de sfeer van de arbeidsovereenkomsten valt. De gewone regels inzake bevoegdheid (artt. 568 en 590 Ger. W.) dienen te worden gevolgd.

V. t/ P.V.B.A. D.

De vrederechter van Tielt verwees huidige zaak ambts-halve, op basis van art. 640 Ger. W. naar de arrondissementsrechtbank, zoals blijkt uit het voor eensluidend verklaard afschrift van het vonnis van 17 juni 1982.

Uit de oorspronkelijke dagvaarding van 16 maart 1982 blijkt het volgende:

- bij vonnis uitgesproken door de Vrederechter van het kanton Tielt op 19 januari 1978, werd, met toepassing van art. 221 B.W.; aan eiseres een ontvangstmachtiging voor een bedrag van 18.000 fr. per maand toegekend op alle inkomsten van haar echtgenoot P. D.G.;

- overeenkomstig art. 221, al. 3, B.W. werd aan verweerster — de werkgever van P. D.G., kennis gegeven van dit vonnis;

- hoewel de ontvangstmachtiging op 18.000 fr. per maand sloeg, ging eiseres ermee akkoord, dat vanaf november 1978 slechts 12.000 fr. zou worden afgehouden en vanaf maart 1980 slechts 6.000 fr. per maand;

- verweerster betaalde regelmatig uit, doch vanaf april 1981 weigerde zij verdere afhoudingen en uitbetalingen;

- bij beschikking in kort geding door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg alhier uitgesproken op 3 februari 1982, werd een einde gemaakt aan de ontvangstmachtiging;

- eiseres vordert thans veroordeling van verweerster tot betaling van achterstallige bedragen, namelijk vanaf april 1981 tot en met januari 1982, $10 \times 6.000 = 60.000$ fr., ingevolge de ontvangstmachtiging van 19 januari 1978.

De vrederechter stelde echter vooraf de vraag naar zijn bevoegdheid.

De vrederechter heeft naar luid van art. 221 B.W. een bijzondere bevoegdheid wanneer een der echtgenoten niet naar zijn vermogen bijdraagt in de lasten van het huwelijk.

Artikel 591, 7°, Ger. W. geeft hem bevoegdheid voor de geschillen betreffende uitkeringen tot onderhoud behoudens de uitzonderingen in dit artikel omschreven.

Deze geschillen zijn beperkt tot de verplichting tot uitkeringen tot onderhoud die bestaat tussen onderhoudsgerechtigde en onderhoudplichtige.

Ter zake moet echter bovendien worden gesteld dat de machtiging, door de vrederechter op basis van artikel 221 B.W. verleend, geen vonnis is tot uitkering van levensonderhoud (Cass., 13 oktober 1938, *Pas.*, 1938, I, 315).

De rechtsfiguur die ten grondslag ligt aan de ontvangstmachtiging, is de lastgeving. De ene echtgenoot wordt door de rechter in de plaats gesteld van de andere, waardoor hij in zijn plaats en met uitsluiting van de andere, schulden op derden mag innen (zie De Page, I, nr. 706^{quater}, A).

Aangezien een moeilijkheid rond de ontvangstmachtiging geen geschil uitmaakt betreffende uitkeringen tot levensonderhoud, kan bezwaarlijk een beroep worden gedaan op artikel 591, 7°, Ger. W. om de vrederechter be-

voegd te verklaren het geschil te beoordelen dat is gerezen tussen de derde schuldenaar en de ontvangstmachtigde.

Dit basisgegeven brengt overigens mee dat er geen sprake kan zijn van een procedure voor de beslagrechter op basis van art. 1540 Ger. W. (G. de Leval, *La saisie-arrêt*, nr. 197).

De machtiging door de vrederechter gegeven is immers geen bevel tot betaling en vormt ten aanzien van de ontvangstmachtigde geen uitvoerbare titel (De Page, I, nr. 706^{quater}, B, 4°).

Dit alles brengt mee dat, nu geen uitsluitende bevoegdheid aan de vrederechter te beurt valt, de gewone bevoegdheidsregel moet worden gevolgd.

Daar het in casu gaat om een betwisting van meer dan 50.000 fr. is het de rechtbank van eerste aanleg die bevoegd is.

Op territoriaal vlak is het de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge die als bevoegde rechter moet worden aangewezen.

Ten onrechte houdt eiseres staande dat de arbeidsrechtbank bevoegd is.

De loondelegatie die ze verkreeg, doet het geschil ter zake niet in de sfeer der arbeidsovereenkomsten vallen.

De machtiging tot het innen van het loon doet tussen haar en de werkgever van haar echtgenoot geen relatie ontstaan van werkgever tot werknemer en maakt haar evenmin deelachtig aan de arbeidsovereenkomst bestaande tussen de werkgever en haar echtgenoot zodat het ontstane geschil geen geschil betreft inzake arbeidsovereenkomsten, zoals bedoeld in art. 578 Ger. W.

(...)

NOOT—De vraag naar de bevoegde rechter *ratione materiae* inzake een vordering uitgaande van een echtgenoot die een ontvangstmachtiging heeft verkregen en die ertoe strekt een titel te verkrijgen ten laste van de derde schuldenaar die hij op basis van de ontvangstmachtiging als dusdanig niet bezit, blijft voor de nodige betwisting zorgen.

Men zie de beschikking van de Beslagrechter te Kortrijk van 10 maart 1980, *R.W.*, 1982-83, 1738, die zich terecht onbevoegd achtte maar de zaak verwees naar de vrederechter. In onze noot bij deze beschikking hebben wij de stelling verdedigd dat wanneer de derde schuldenaar de werkgever is van de andere echtgenoot, uitsluitend de arbeidsrechten bevoegd zijn (*l.c.*, nr. 4). De argumentatie van de arrondissementsrechtbank te Brugge, die opteert voor de gewone regels aangaande de volstreekte bevoegdheid, overtuigt ons niet: als men eenmaal aanneemt dat de ontvangstmachtiging een rechterlijke lastgeving is — en dat doet ook de Arrondissementsrechtbank — valt niet in te zien waarom de vordering van de lasthebber van een werknemer tegen de werkgever van deze laatste omtrent de uitbetaling van dezes loon, geen geschil zou zijn inzake arbeidsovereenkomsten in de zin van art. 578, 1°, Ger. W.

Patrick Senaeve

ARBEIDSRECHTBANK TE GENT*1e KAMER — 28 FEBRUARI 1983*

Voorzitter: de h. Petit

Rechters in sociale zaken: de hh. Onderbeke en Pottie

Substituut-arbeidsauditeur: de h. Verhofstadt

Advocaat: mr. Cluyse loco De Prest

Bescherming van het loon — Uitstel van betaling — Grenzen.

Uitstel van betaling van het loon kan, krachtens art. 1244 B.W., aan de werkgever worden verleend, behalve voor het gedeelte van het loon dat ingevolge art. 1409 Ger. W. niet vatbaar is voor beslag of overdracht.

B. t/ B.

Eiser, die als arbeider onder arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in dienst was van de P.V.B.A. Gebr. B., thans in vereffening, werd van 13 november tot en met 19 november 1979 wegens gebrek aan werk gedeeltelijk werkloos gesteld. Het gewestelijk bureau van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening werd slechts op 20 november 1979 hiervan in kennis gesteld.

Daar de werkgever het stelsel van gedeeltelijke werkloosheid niet had ingesteld op de wijze bepaald in art. 51, § 2, van de Arbeidsovereenkomstenwet, stelde de R.V.A. vast dat eiser, met toepassing van artikel 51, § 7, van dezelfde wet, recht had op loon voor de periode van gedeeltelijke werkloosheid. De R.V.A. ontzegde aan eiser het recht op werkloosheidsuitkeringen voor die dagen (beslissing van 8 mei 1981).

De vakbond van eiser vroeg op 14 mei 1981 aan de werkgever betaling van het loon voor die dagen.

(...)

Verweerder betwist in zijn conclusie niet dat hij het gevorderde verschuldigd is.

Hij vraagt, met toepassing van artikel 1244, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de verschuldigde som met maandelijkse afkortingen van 1.000 frank te mogen betalen. Tot staving van zijn verzoek laat hij gelden dat hij als vereffenaar van de ontbonden P.V.B.A. Gebr. B., in zware financiële moeilijkheden verkeert.

Eiser werpt op dat het loon op gezette tijden moet worden betaald en dat de niet tijdige betaling van het loon strafrechtelijk gesanctioneerd wordt. Volgens hem is dan ook niet mogelijk termijnen van betaling toe te staan.

De overwegende rechtspraak sluit zich bij die zienswijze van eiser aan (Arbrb. Antwerpen, 3 maart 1981, *J.T.T.*, 1982, 97; Arbrb. Antwerpen, 15 november 1976, *J.T.T.*, 1977, 317; Arbrb. Luik, 18 mei 1971, *J.T.T.*, 1972, 6, *T.S.R.*, 1971, 283). De rechtsleer kleefte een andere zienswijze aan (Herman, J., *Oriëntatie*, 1982, 146; noot Maingain, J., *J.T.T.*, 1982, 97; artikel van Mangain, J., in *J.T.T.*, 1980, 225).

Artikel 1244, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek is in beginsel van openbare orde (Brussel, 7 juni 1958, *Pas.*, 1959, I, 137; De Page, I, 1962, nr. 146, blz. 216). Op die regel bestaan slechts wettelijke uitzonderingen (voor een opsomming zie De Page, I, 1962, nr. 147, blz. 221).

De rechtsleer voegt er de alimentatieplicht aan toe (De Page, I, 1962, nr. 561, 6°, blz. 707). Die laatste uitzondering wordt verantwoord door het feit dat het bedrag ervan aan de financiële mogelijkheden van de betalingsplichtige aangepast is, en door de noodzaak om in de levensbehoeften van de begunstigde te voorzien.

De wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers houdt geen uitdrukkelijke afwijking op artikel 1244, tweede lid, B.W. in. In de parlementaire stukken nopens die wet is geen enkele verklaring in die zin te vinden, wel integendeel (vgl. in dezelfde zin, de aangehaalde rechtsleer).

Wel kan worden gesteld dat het loon, zoals het alimentatiegeld, bestemd is om in de levensbehoeften van de werknemer te voorzien. Uit artikel 1409 van het Gerechtelijk Wetboek kan worden afgeleid dat die vaststelling slechts juist is voor het gedeelte van het loon dat niet vatbaar is voor overdracht en beslag. Binnen die perken kan de rechter uitstel van betaling verlenen en zal alzo de nodige «grote omzichtigheid» opgelegd bij de wet in acht genomen hebben.

In het onderhavige geval komt daarbij dat het gevorderde loon door de werknemer niet verkregen wordt als tegenprestatie voor zijn arbeid, maar als een sanctie voor de werkgever omdat hij bepaalde formaliteiten bij het invoeren van gedeeltelijke werkloosheid niet nageleefd heeft. Ondertussen ontving de werknemer werkloosheidsuitkeringen welke hij, in zoverre hij recht verkrijgt op loon, zal moeten terugbetalen. Daarbij komt dat verweerder zelf werknemer is geworden zodat hij ook de bescherming van zijn loon geniet, dat ongeveer 26.000 frank per maand bedraagt.

Wel betreurt de arbeidsrechtbank dat verweerder, ten minste volgens de gegevens waarover zij beschikt, tot nu toe nog geen frank heeft betaald, hoewel hij bij conclusie van 20 september 1982 voorgesteld heeft 1.000 frank per maand te betalen.

Rekening houdende met het belang van beide partijen stelt de arbeidsrechtbank voor de betaling in vijf schijven te laten geschieden.

(...)

RECHTSPRAAK IN KORT BESTEK**Hof van Cassatie (1e Kamer), 8 januari 1982**

Onrechtmatige daad — Aansprakelijkheid — Gebouwen — Dijkdoorbraak — Verzuim van onderhoud of gebrek in de bouw — Bewijs — Overmacht.

Op 3 januari 1976 heeft zich te Ruisbroek een overstroming voorgedaan ten gevolge van drie dijkdoorbraken in de Vlietdijken. Aan het bestreden arrest (Hof Antwerpen, 30 juni 1980), dat oordeelt dat niet aangetoond wordt dat de Belgische Staat voor de schade aansprakelijk is op grond van de artt. 1382 en 1383 B.W., en dat ook niet bewezen is dat het instorten van de dijken te wijten is aan een verzuim van het onderhoud ervan of aan een inherent gebrek, wordt

met betrekking tot het laatste schending van art. 1386 B.W. verweten met de bewering dat het arrest er niet mee kon volstaan de overmacht, op zichzelf irrelevant om het bewijs van het bestaan van het verzuim van onderhoud of van het gebrek in de bouw te beoordelen, als vreemde oorzaak van de schade aan te duiden. Het middel wordt om de volgende redenen verworpen:

«Overwegende dat, naar luid van artikel 1386 van het Burgerlijk Wetboek, de eigenaar van een gebouw aansprakelijk is voor de schade door de instorting ervan veroorzaakt, wanneer deze te wijten is aan verzuim van onderhoud of aan een gebrek in de bouw;

«Dat het arrest aanstreept dat de instorting op zichzelf geen verzuim in het onderhoud of een gebrek bewijst; dat het arrest de bewijslast van dit verzuim of gebrek aan eiser oplegt;

«Overwegende dat het hof van beroep bij de behandeling van artikel 1382 beslist dat de Belgische Staat niet alle werken in het Scheldebekken tegelijk aan kan en dat niet wordt bewezen dat de prioriteiten die de Staat in acht heeft genomen, niet verantwoord zouden zijn, nu watergeweld als in januari 1976 zich slechts in uitzonderlijke omstandigheden voordoet en nu het afsluiten van de Vliet de meest afdoende maatregel was;

«Dat het hof van beroep verder overweegt dat de Vlietdijken 'bestand waren om in normale omstandigheden het water te keren, doch dat enkel met overmacht gelijkstaande uitzonderlijke hoge waterstand tot gevolg had dat het water op drie plaatsen over de kruin van de dijken gespoeld is, met het gevolg dat de dijken geleidelijk op die drie plaatsen afspoelden met dijkdoorbraak tot gevolg';

«Overwegende dat de feitenrechter aldus beslist en wettelijk kon beslissen dat geen verzuim van onderhoud of gebrek in de zin van artikel 1386 bestond, nu de Vlietdijken enkel een watergeweld dat zich slechts in uitzonderlijke omstandigheden voordoet, niet konden keren.»

(Voorzitter-rapporteur: de h. Janssens — Advocaat-generaal: de h. Krings — Advocaten: mrs. Dassel en De Bruyn — In de zaak: N.M.B.S. t/ Belgische Staat)

Hof van Cassatie (2e Kamer), 2 februari 1982

Onrechtmatige daad — Oorzakelijk verband — Verkeersongeval — Vaststelling dat beklagde en burgerlijke partij beiden een fout hebben begaan — Geen vaststelling dat de door het ongeval veroorzaakte schade, zoals ze zich heeft voorgedaan, zich ook zou hebben voorgedaan zonder de fout van de burgerlijke partij — Beslissing dat de fout van de beklagde de enige oorzaak van het ongeval is — Niet wettelijk verantwoord.

Het bestreden vonnis (Corr. Brussel, 29 april 1981) veroordeelt eiser wegens het onopzettelijk toebrengen van slagen en verwondingen aan verweerder en wegens miskennen van de voorrangsregel op een kruispunt; het veroordeelt tevens verweerder wegens overtreding van art. 9.1.2 van het Wegverkeersreglement maar legt de aansprakelijkheid voor de schade van verweerder geheel op eiser. Het vonnis wordt om de volgende redenen vernietigd:

«Overwegende dat de appelrechters, die met bevestiging van het vonnis van de eerste rechter de ten laste van Guido L. gelede overtreding van artikel 9.1.2 van het Wegverkeersreglement bewezen verklaren en hem uit dien hoofde veroordelen, vaststellen dat hij, bestuurder van een bromfiets, door het op de openbare weg voorhanden fietspad niet te volgen en bij het naderen van het kruispunt de rijbaan te berijden, een fout heeft begaan;

«Overwegende dat de appelrechters, nu zij aannemen dat Guido L. zich met zijn bromfiets ten onrechte bevond op de plaats waar het ongeval is gebeurd, niet wettig hebben kunnen beslissen dat die fout geen oorzakelijk verband heeft met het ongeval zonder tevens vast te stellen dat de schade, zoals ze zich heeft voorgedaan, zich ook zou hebben voorgedaan zonder die fout; dat laatstvermelde vaststelling uit geen enkele considerans van het vonnis kan worden afgeleid;

«Overwegende dat het vonnis derhalve de beslissing, waarbij het de volledige aansprakelijkheid voor het ongeval ten laste van eiser legt, niet verantwoordt en aldus de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek schendt.»

(Voorzitter: de h. Châtel — Raadsheer-rapporteur: de h. Matthijs — Advocaat-generaal: de h. Declercq — Advocaat: mr. De Gryse — In de zaak: Van O. t/ L.)

NOOT—Zie in dezelfde zin Cass., 30 oktober 1980, *R.W.*, 1981-82, 1285; Cass., 11 mei 1981, *R.W.*, 1982-83, 380; Cass., 19 mei 1981, *R.W.*, 1982-83, 383. Betreffende deze problematiek raadplege men H. Vandenbergh, M. Van Quickenborne en P. Hamelink, «Overzicht van rechtspraak. Aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad (1964-1978)», *T.P.R.*, 1980, 1373-1379, nrs. 190-193.

Hof van Cassatie (1e Kamer), 5 februari 1982

Burgerlijke rechtspleging — Rechterlijke organisatie — Samenstelling van de gerechten — Niet op het tableau van de Orde van Advocaten ingeschreven advocaat neemt zitting ter vervanging van verhinderde rechter — Openbare orde — Nietigheid van de beslissing.

Het bestreden vonnis (Rb. Brugge, 16 november 1979) wordt om de volgende redenen vernietigd:

«Overwegende dat artikel 78 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de kamers van de rechtbank van eerste aanleg bestaan uit één of uit drie rechters; dat naar luid van artikel 92, § 1, 3°, van hetzelfde wetboek het hoger beroep tegen vonnissen gewezen door de vrederechters en de politierechtbanken aan de kamers met drie rechters moeten worden toegewezen; dat, overeenkomstig artikel 322, eerste lid, van hetzelfde wetboek in de rechtbanken van eerste aanleg de verhinderde rechter kan worden vervangen door een andere rechter of door een plaatsvervangend rechter en, indien er niet genoeg plaatsvervangende rechters zijn, de voorzitter van de kamer, om de rechtbank voltallig te maken, een of twee, op het tableau van de Orde ingeschreven advocaten die ten minste dertig jaar oud zijn, kan oproepen om zitting te nemen;

«Overwegende dat ten deze uit het bij de voorziening gevoegde stuk blijkt dat de advocaat, die in de door artikel 322, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde omstandigheden door de voorzitter van de kamer werd opgeroepen om zitting te nemen, nog niet op het tableau van de Orde was ingeschreven;

«Overwegende dat het vonnis aldus niet wettig is gewezen door het voorgeschreven aantal rechters;

«Overwegende dat de regels betreffende de samenstelling van de gerechten van openbare orde zijn en dat de schending ervan de nietigheid van de door die gerechten gewezen beslissingen ten gevolge heeft.»

(Voorzitter: de h. Janssens — Raadsheer-rapporteur: de h. Boon — Eerste advocaat-generaal: de h. Charles — Advocaat: mr. Bützler — In de zaak: Van H. e.a. t/ Van H.)

Hof van Cassatie (1e Kamer), 26 februari 1982

Burgerlijke rechtspleging — Geding — Vordering niet ontvankelijk verklaard op grond van art. 51, lid 2, Pachtwet — Exceptie niet opgeworpen door de partijen — Heropening van het debat vereist.

Het bestreden vonnis (Rb. Hasselt, 28 november 1977) wordt om de volgende redenen vernietigd:

«Overwegende dat naar luid van artikel 774 van het Gerechtelijk Wetboek, de rechter de heropening van de debatten ambtshalve moet bevelen, alvorens de vordering geheel of gedeeltelijk af te wijzen op grond van een exceptie die de partijen voor hem niet hadden ingeroepen;

«Overwegende dat de rechtbank vaststelt dat ze over geen bewijs beschikt dat de vordering tot naasting en indeplaatsstelling bedoeld in artikel 51 van de Pachtwet, binnen drie maanden te rekenen van de datum van de toewijzing werd ingeschreven op de kant van de overschrijving van de betwiste akte; dat het vonnis hieruit afleidt dat de vordering niet ontvankelijk is;

«Overwegende dat de rechtbank aldus voormelde vordering op grond van een exceptie in de zin van artikel 774 afwijst;

«Dat, nu uit de stukken van de procedure niet blijkt dat de verweerders voormelde exceptie voor de rechtbank van eerste aanleg hadden ingeroepen, de heropening van de debatten diende te worden bevolen.»

(Voorzitter-rapporteur: de h. Janssens — Advocaat-generaal: de h. Krings — Advocaten: mrs. Bayart en Delahaye — In de zaak: G. t/ M. e.a.)

Hof van Cassatie (1e Kamer), 26 februari 1982

Burgerlijke rechtspleging — Cassatieberoep — Personen bevoegd om zich in cassatie te voorzien — Wegenfonds partij voor de feitenrechter — Cassatieberoep door de Belgische Staat — Niet ontvankelijk.

Verweerster werpt op dat de voorziening niet ontvankelijk is omdat eiser geen partij was bij de bestreden beslissing:

«Overwegende dat de vordering voor de eerste rechter werd ingeleid tegen: het Wegenfonds, Openbaar Bestuur, vertegenwoordigd door de minister van Openbare Werken, wiens kantoren gevestigd zijn te Brussel, Wetstraat 155; dat het Wegenfonds opgetreden is en conclusies heeft genomen, zowel voor de eerste rechter als voor het hof van beroep; dat én het vonnis van de eerste rechter én het arrest van het hof van beroep ten aanzien van het Wegenfonds zijn gewezen;

«Overwegende dat naar luid van artikel 1 van de wet van 9 augustus 1955, tot instelling van een Wegenfonds, gewijzigd door de wet van 25 januari 1967, het Wegenfonds 'een van de Staat onderscheiden administratie, met rechtspersoonlijkheid, is';

«Overwegende dat de voorziening echter door de Belgische Staat is ingesteld en op verzoek van de Belgische Staat is betekend, telkens vertegenwoordigd door de minister van Openbare Werken, wiens kantoren gevestigd zijn te Brussel, Wetstraat, 155;

«Overwegende dat uit de context van de akte van voorziening en van de akte van betekening geenszins blijkt dat de vermelding van de Belgische Staat een verschrijving zou uitmaken; dat het Hof derhalve geen bevoegdheid heeft om te beslissen dat de voorziening uitgaat van een andere persoon dan die welke in de akte van voorziening wordt vermeld;

«Overwegende dat, nu de Belgische Staat geen partij was bij het geding dat het voorwerp uitmaakte van de bestreden beslissing en evenmin bij de beslissing zelf, de voorziening niet ontvankelijk is.»

(Voorzitter-rapporteur: de h. Janssens — Advocaat-generaal: de h. Krings — Advocaten: mrs. van Hecke en De Gryse — In de zaak: Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Openbare Werken t/ mr. Geeraerds q.q.)

Hof van Cassatie (2e Kamer), 3 maart 1982

Onrechtmatige daad — Oorzakelijk verband — Verkeersongeval waarin twee bestuurders betrokken zijn — Rechter stelt fout bij beide bestuurders vast, maar oordeelt dat slechts een bestuurder aansprakelijk is — Motivering.

Het bestreden vonnis (Corr. Luik, 18 december 1981) veroordeelt verweerder F. tot een geldboete ter zake dat hij bij een verkeersongeval niet rechts heeft ingehaald toen de in te halen bestuurder zijn voornemen om naar links af te slaan te kennen had gegeven en zich daartoe naar links had begeven. Het vonnis veroordeelt ook eiser, die F. volgde, wegens overtreding van art. 10.1, 1°, 2° en 3°, van het Wegverkeersreglement. M.b.t. de civielrechtelijke vorderingen die eiser en verweerder tegen elkaar hebben ingesteld, beslist het vonnis dat de volledige aansprakelijkheid bij eiser berust.

«Overwegende dat het vonnis tegenstrijdig is en derhalve niet regelmatig met redenen is omkleed, doordat het enerzijds de verweerder F. tot een geldboete veroordeelt wegens de in het middel vermelde overtredingen, hetgeen noodzakelijkerwijze impliceert dat genoemde verweerder althans

ten dele aansprakelijk is voor het ongeval en doordat het anderzijds vermeldt dat de volledige aansprakelijkheid voor het ongeval bij eiser berust.»

(Voorzitter: de h. Legros — Raadsheer-rapporteur: de h. Kreit — Advocaat-generaal: de h. Velu — Advocaat: mr. Humblet — In de zaak: B. t/ F.)

Hof van Cassatie (2e Kamer), 17 maart 1982

Bescherming van de maatschappij — Op proef vrijgelaten geïnterneerde — Nieuw misdrijf — Wederopneming belet vervolging niet — Mogelijkheid van wederopneming bij nieuw misdrijf — Beoordeling van de geestestoestand door de feitenrechter — Wederopneming staat los van de uitspraak over het nieuwe misdrijf.

Eiser, geïnterneerd in een inrichting tot bescherming van de maatschappij, was op proef vrijgelaten. Ingevolge art. 20, tweede lid, W.B.M. heeft de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij (C.B.M.) bij de psychiatrische afdeling van de gevangenis te Vorst (4 februari 1982) zijn wederopneming gelast. Daartegen voert hij aan: 1) wegens de feiten die hebben geleid tot zijn voorlopige hechtenis van 3 juni 1981 tot 8 januari 1982 heeft de onderzoeksrechter geen enkele maatregel tot vaststelling van eisers geestestoestand getroffen, zodat eiser waarschijnlijk tot gevangenisstraf zal worden veroordeeld; de C.B.M. is in zekere zin vooruitgelopen op de beslissing van het vonnisgerecht;

2) nu de voorlopige hechtenis is opgeheven, blijft eiser slechts in hechtenis op grond van de beslissing tot wederopneming; die hechtenis, welke zal voortduren totdat hij voor de correctionele rechtbank zal verschijnen, is in zekere zin een onwerkdadige hechtenis, die niet in mindering kan worden gebracht van de straf welke de rechtbank eventueel zal uitspreken.

«Wat het eerste onderdeel betreft:

Overwegende dat, enerzijds, indien een persoon die geïnterneerd was krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij, op proef in vrijheid wordt gesteld en een nieuw misdrijf pleegt, hij wettig kan worden vervolgd wegens dat misdrijf; dat de door de procureur des Konings ingevolge artikel 20, tweede lid, van de wet tot bescherming van de maatschappij gedane vordering tot wederopneming en de door de genoemde commissie gewezen beslissing tot wederopneming het openbaar ministerie niet beletten die vervolging in te stellen of voort te zetten;

«Overwegende dat, anderzijds, zoals uit artikel 20, tweede lid, blijkt, de commissie tot bescherming van de maatschappij de wederopneming kan gelasten van een op proef in vrijheid gestelde geïnterneerde, zelfs als tegen hem een onderzoek is ingesteld wegens een nieuw misdrijf, indien zij vaststelt dat in de gedragingen of de geestestoestand van de betrokkene een gevaar voor de maatschappij waarneembaar is, met name wanneer hij de hem opgelegde voorwaarden niet in acht neemt; dat dienaangaande uit de vordering van de procureur des Konings en uit de bestreden beslissing die de gronden van die vordering overneemt, volgt dat eiser op 27 november 1980 op proef in vrijheid was gesteld op voorwaarde zich te onderwerpen aan een sociaal-genees-

kundige voogdij en geen nieuw misdrijf te plegen, maar dat in zijn gedragingen en zijn geestestoestand een gevaar voor de maatschappij waarneembaar was, dat immers op 3 juni 1981 tegen hem een bevel tot aanhouding werd verleend wegens valsheid in geschriften, gebruik van valse stukken, gekwalificeerde diefstal en wegens het vormen van een vereniging van boosdoeners; dat de commissie tot bescherming van de maatschappij met die vermeldingen haar beslissing naar recht verantwoordt;

«Dat het eerste onderdeel van het middel niet kan worden aangenomen;

«Wat het tweede onderdeel betreft:

«Overwegende dat de feitenrechter die toepassing maakt van de wet tot bescherming van de maatschappij, op onaanastbare wijze in feite oordeelt of beklaagde al dan niet verkeert in een ernstige staat van geestesstoornis of van zwakzinnigheid die hem ongeschikt maakt tot het controleren van zijn daden; dat een beslissing tot internering niet noodzakelijk moet worden voorafgegaan door een in de loop van de rechtspleging opgemaakt geneeskundig verslag;

«Overwegende dat dit onderdeel van het middel derhalve uitgaat van de veronderstelling dat het vonnisgerecht waarbij de strafvordering ten laste van eiser aanhangig is, hem eerder een straf dan een maatregel tot bescherming van de maatschappij zal opleggen;

«Overwegende voor het overige dat de beslissing om een op proef in vrijheid gestelde geïnterneerde opnieuw op te nemen los staat van de uitspraak die het vonnisgerecht zal doen over een nieuw misdrijf; dat krachtens artikel 20, tweede lid, van de wet tot bescherming van de maatschappij, de wederopneming kan worden gelast zodra in de gedragingen of de geestestoestand van betrokkene een gevaar voor de maatschappij waarneembaar is, zelfs wanneer geen enkel misdrijf tegen hem is bewezen;

«Dat het tweede onderdeel van het middel niet kan worden aangenomen.»

(Voorzitter: de h. Legros — Raadsheer-rapporteur: de h. Sace — Eerste advocaat-generaal: de h. Charles — Advocaat: mr. Motte-De Raedt — In de zaak: M.)

Hof van Cassatie (1e Kamer), 18 maart 1982

Gemeentebelasting — Belasting op niet gebouwde percelen begrepen in een niet vervallen verkaveling — Be-doeling een geheel te maken van een gebouw en een niet gebouwde perceel — Toestand tot stand gebracht met schending van de wetten of verordeningen.

Een op 14 juli 1981 door de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Namen gewezen beslissing wordt op de volgende gronden vernietigd:

«Overwegende dat de beslissing erop wijst dat verweerder, tot staving van zijn bezwaar tegen de aanslag in de belasting op de niet gebouwde percelen begrepen in een niet vervallen verkaveling, te zijnen laste geheven door de stad Namen voor het belastingjaar 1979, twee verweermiddelen aanvoert, hieruit afgeleid, het eerste, dat het niet gebouwde perceel, waarop de litigieuze aanslag betrekking heeft, met het gebouwde perceel een harmonieus geheel vormt, en het

tweede, dat het materieel onmogelijk is het litigieuze perceel te verkopen en erop te bouwen wegens de aanleg van een afwateringsbuis die, van de hoofdriool van de woning vertrekt en aansluit op de riolering van de nabijgelegen eigendom, waarbij zij diagonaal door het genoemde perceel loopt;

«Overwegende dat de bestendige deputatie oordeelt, dat die twee verweermiddelen gegrond zijn; dat zij dus verweerders bezwaar aanneemt en beslist dat de litigieuze aanslag voor het belastingjaar 1979 met 9.750 frank moet worden ontlast;

«Overwegende dat de beslissing, om te zeggen dat verweerders tweede verweermiddel gegrond is, verklaart dat uit de aanleg, in de bovenvermelde omstandigheden, van een afwateringsbuis, 'de duidelijke bedoeling blijkt het niet gebouwde met het gebouwde perceel te verbinden zodanig dat zij samen een ondeelbaar geheel vormen';

«Dat alleen de bedoeling, van twee percelen één gebouw geheel te maken, niet voldoende is om de beslissing tot ontlasting naar recht te verantwoorden; dat beide percelen in functie van elkaar ingericht moeten zijn zodat, in geval van scheiding, de bewoningsvoorwaarden van het gebouw, zoals het is opgevat en gebouwd, grondig gewijzigd zouden worden;

«Overwegende dat de bestendige deputatie weliswaar, bij de uitspraak over verweerders eerste verweermiddel, vaststelt dat ten deze aan die voorwaarden is voldaan; dat de beslissing evenwel bovendien erop wijst 'dat verweerder, door de miskenning van de stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling, te weten de begrenzing van de percelen, duidelijk van plan was het perceel nummer 9 nooit een bouwbestemming te geven. Tegelijkertijd heeft hij het aldus onmogelijk gemaakt dat perceel in zijn territoriale integriteit te verkopen';

«Overwegende dat de bestendige deputatie, door te beslissen dat verweerder recht heeft op ontlasting van de litigieuze aanslag, hoewel zij vaststelt dat de toestand waarop zij dat recht grondt, door verweerder met schending van de wetten of verordeningen tot stand is gebracht, haar beslissing niet naar recht verantwoordt.»

(Voorzitter: ridder de Schaetzen — Raadsheer-rapporteur: de h. Stranard — Advocaat-generaal: mevr. Lieken-dael — Advocaat: mr. Mosseray — In de zaak: Stad Namen t/ D.)

Hof van Cassatie (1e Kamer), 18 maart 1982

Gemeentebelasting — Stedebouw — Belastingbevoegdheid van gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten — Grenzen — Belasting op onafgewerkte of verwaarloosde gebouwen.

Een op 25 juni 1981 door de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Brabant gewezen beslissing wordt op de volgende gronden vernietigd:

«Overwegende dat de beslissing, ter verwerping van eisers bezwaar tegen de aanslag in de belasting op de onafgewerkte of verwaarloosde gebouwen, die voor het belastingjaar 1979 door de gemeente Schaarbeek te zijnen laste is gelegd, zegt dat 'de gemeenteraden verordeningen mogen

vaststellen waarbij de vereiste voorzorgen worden opgelegd voor de gezondheid van de gebouwen; dat de wet van 26 juli 1971 die bevoegdheid aan de gemeente niet heeft ontnomen';

«Overwegende dat volgt, enerzijds, uit de bepalingen van artikel 59.1 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, dat de gezondheid van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving onder toepassing van bouwverordeningen valt en, anderzijds, uit artikel 4, § 2, 4°, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, dat aan de agglomeraties of aan de federaties van gemeenten de bevoegdheid van de gemeenten inzake bouwverordeningen wordt overgedragen;

«Overwegende dat, naar luid van artikel 1 van de wet van 7 juli 1972 tot vaststelling van de grenzen van de belastingbevoegdheid van agglomeraties en federaties van gemeenten, de agglomeratie en de federatie van gemeenten, met uitsluiting van de gemeenten die er deel van uitmaken, belastingen kunnen heffen welke betrekking hebben op de bevoegdheden die hun werkelijk zijn overgedragen met toepassing van artikel 4 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten;

«Dat de bestendige deputatie aldus niet zonder schending van de in het middel aangewezen wetsbepalingen heeft kunnen beslissen dat de bevoegdheid, inzake de vereiste voorzorgen voor de gezondheid van de gebouwen, niet aan de gemeente is ontnomen bij de wet van 26 juli 1971.»

(Voorzitter: ridder de Schaetzen — Raadsheer-rapporteur: de h. Stranard — Advocaat-generaal: mevr. Lieken-dael — Advocaat: mr. Blontrock — In de zaak: L. t/ Gemeente Schaarbeek)

Hof van Cassatie (1e Kamer), 1 april 1982

Indeplaatsstelling — Openbare instelling — Herdisconterings- en Waarborginstituut — Taak.

Eiser, het Herdisconterings- en Waarborginstituut, heeft in het faillissement van de Banque pour l'Amérique du Sud een schuldvordering van 45.572.301 frank ingediend. Na de faillietverklaring van de bank had eiser de schuldvorderingen die sommige houders van een gelddepositor rekening in Belgische frank tegen de bank bezaten, met eigen pennin-gen voldaan, waarbij zij zich in hun rechten liet subrogeren. Bij de verificatie hebben andere schuldeisers, houders van depositor rekeningen in Amerikaanse dollars, tegenspraak gevoerd. Het bestreden arrest (Hof Brussel, 27 januari 1981) verklaart die tegenspraak gegrond. Het eerste middel voert aan dat het arrest zulks niet heeft kunnen doen zonder de wettelijke gevolgen van de indeplaatsstelling te miskennen. Het tweede en het derde middel komen op tegen de redenen op grond waarvan het arrest oordeelt dat de betalingen met indeplaatsstelling geen werking ten aanzien van de tegenspraakvoerders hebben. Het bestreden arrest zegt onder meer: dat, hoewel men aan het Herdisconterings- en Waarborginstituut niet kan verwijten dat dit het faillissement van de bank niet heeft kunnen vermijden, men echter moet vaststellen dat zijn tussenkomst in twee

opzichten niet overeenstemt met zijn wettelijke taak, in de eerste plaats daar het met een categorie van deponenten heeft gehandeld en niet met de bank, vervolgens, daar het niet heeft voorzien in de mobilisatie van de schuldvorderingen van de bank en in de voldoening van haar speciale kredietbehoeften; dat dergelijke betalingen met indeplaatsstelling die na het faillissement zijn gedaan door een openbare instelling buiten het kader van haar wettelijke en statutaire taak, waardoor het beginsel van de gelijkheid tussen de chirografaire schuldeisers wordt geschonden, moeten worden beschouwd als betalingen die niet tegen de tegenspraakvoerders kunnen worden aangevoerd, daar ze te hunnen opzichte een categorie van bevoorrechte schuldeisers doen ontstaan. De middelen zijn gegrond:

«Wat het eerste middel, het eerste onderdeel van het tweede middel en het eerste onderdeel van het derde middel betreft:

«Overwegende dat, na de aanneming ten deze van de geldigheid van de bij overeenkomst bedongen indeplaatsstellingen van eiser in de rechten van de schuldeisers van het faillissement Banque pour l'Amérique du Sud die hij heeft terugbetaald, namelijk de houders van in Belgische frank uitgedrukte gelddepositorakeningen voor een totaal bedrag van 45.572.301 frank, het arrest, ter zake van de tegenspraak van de verweerders, deponenten in Amerikaanse dollars, niettemin beslist dat die chirografaire schuldvoering van eiser niet aan de verweerders kan worden tegengeworpen en dat ze moet worden afgewezen;

«Dat het zijn beslissing hierop laat steunen dat eiser als instelling van algemeen nut, enerzijds, de grenzen heeft overschreden van zijn wettelijke taak en van zijn statutair doel, die er met name in bestonden zijn medewerking te verlenen aan de banken en niet aan de deponenten, en, anderzijds, discriminerend en willekeurig te werk is gegaan door bepaalde categorieën van deponenten te bevoordelen ten nadele van andere categorieën die zich in dezelfde toestand van chirographaire schuldeisers bevonden;

«Overwegende dat, naar luid van artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 175 van 13 juni 1935 houdende instelling van een Herdisconterings- en Waarborgsinstituut, en van artikel 3 van zijn bij koninklijk besluit van 22 juni 1935 vastgestelde statuten, het Instituut ten doel heeft 'aan de Belgische banken en aan de Belgische nijverheids-, handels- en landbouwondernemingen zijn medewerking te verlenen om, binnen de mate waarin het algemeen nut zulks wenselijk maakt, en in overeenstemming met de door de Dienst voor economisch herstel nagestreefde oogmerken, in de mobilisatie van hun schuldvorderingen en in de voldoening van hun speciale kredietbehoeften te voorzien';

«Overwegende dat deze bepalingen, die deel uitmaakten van een geheel van maatregelen ter bescherming van het bankstelsel, tot doel hadden een orgaan tot stand te brengen dat onder meer ook de deponenten zou beschermen;

«Dat, noch die koninklijke besluiten, noch enige andere wettelijke bepaling verbieden dat het Instituut schuldvoeringen van houders van bankdeposito's zou terugbetalen;

«Overwegende dat, bovendien, het Instituut wettelijk of statutair helemaal niet verplicht is om stelselmatig tussen te komen; dat het een ruime autonomie heeft en kan optreden binnen de mate waarin het algemeen nut zulks vereist in overeenstemming met de nagestreefde oogmerken, hetgeen

impliceert dat de wet aan het Instituut een ruime beoordeelingsbevoegdheid toekent;

«Dat, in dit opzicht, het arrest niet vaststelt dat eiser ten deze op grond van particuliere belangen zou hebben gehandeld;

«Overwegende dat de regel van de gelijkheid van de burgers voor de wet niet uitsluit dat er een onderscheid wordt gemaakt volgens bepaalde categorieën van personen wanneer dat onderscheid kan worden gerechtvaardigd;

«Overwegende dat daaruit volgt dat het arrest de wettelijke gevolgen van de indeplaatsstelling miskent en de in deze middelen vermelde bepalingen schendt.»

(Voorzitter-rapporteur: ridder de Schaetzen — Advocaat-generaal: mevr. Liekendaal — Advocaat: mr. Simont — In de zaak: Herdisconterings- en Waarborgsinstituut t/ S. e.a.)

RECHTEN VAN DE MENS

Het honorarium van de advocaat in een procedure in verband met de rechten van de mens

Op 18 oktober 1982 sprak het Europees Hof drie arresten uit in verband met de «billijke genoegdoening» die diende te worden toegekend aan klagers ten aanzien van wie voordien een schending van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens was vastgesteld.

De eerste zaak betrof de klacht van de Belgische geneesheren Le Compte, Van Leuven en De Meyere (*Publ. Cour*, reeks A, vol. 54). Hierover leze men, in deze kroniek, de bijdrage van Y. Vanden Bosch.

De twee andere zaken betroffen de klachten van de Britse spoorwegbedienden Young, James en Webster enerzijds, en van de Engelse krankzinnige X anderzijds (*Publ. Cour*, reeks A, vol. 55; zie over de grond van deze klachten de kronieken verschenen in *R.W.*, 1981-82, 1701-1703 resp. 1908-1911).

In de eerste zaak worden vrij hoge vergoedingen voor materiële en morele schade toegekend, ten bedrage van (omgerekend) ongeveer 750.000 BF, 1.400.000 BF resp. 3.500.000 BF. In de tweede zaak daarentegen weigert het Hof een vergoeding voor ingeroepen morele schade toe te kennen. In beide zaken wordt de Britse regering bovendien veroordeeld tot terugbetaling van gerechtskosten.

In dit verband is een overweging uit het arrest Young, James en Webster op zijn minst merkwaardig te noemen. Na erop gewezen te hebben dat enkel «redelijke» kosten voor terugbetaling in aanmerking komen, gaat het Hof verder: (L)a Cour souligne que des frais élevés de procédure peuvent constituer en soi un sérieux obstacle à la protection efficace des droits de l'homme. Elle aurait tort d'encourager pareille situation dans les décisions qu'elle rend en la matière au titre de l'article 50. Il importe qu'un requérant ne rencontre pas de difficultés financières anormales en présentant des griefs en vertu de la Convention; la Cour s'estime en droit d'escompter qu'en fixant leurs honoraires

les juristes des Etats contractants concourront à la poursuite de ce but» (§ 15).

Ondanks deze opmerking wordt de Britse regering toch nog veroordeeld tot terugbetaling van een niet-onaanzienlijk gedeelte van de ingeroepen gerechtskosten, namelijk ten belope van 65.000 £, verminderd met het bedrag dat aan de klagers was toegekend in het kader van de rechtsbijstand. Aldus moet de Britse regering een netto-bedrag van ongeveer 4,5 miljoen BF (i.p.v. de gevorderde 7 miljoen BF) terugbetalen. Daarbij moet evenwel opgemerkt worden dat dit het bedrag was dat door de Britse regering zelf als aannemelijk voorgesteld was. (Overigens zijn de bedragen niet altijd even hoog. In de zaak X bijvoorbeeld, waar geen uiterst gevoelige sociaal-politieke kwesties aan de orde waren zoals in de zaak Young, James en Webster, werden netto-honoraria terugbetaald ten belope van ongeveer 400.000 BF.)

De hiervóór aangehaalde overweging maakt in ieder geval duidelijk dat het Hof zijn kritiek niet spaart: naast de lid-staten en hun organen kunnen ook de raadslieden van de (succesvolle) klagers op de vingers getikt worden...

*Paul Lemmens
Assistent K.U. Leuven*

EUROPEES RECHT

Overzicht van rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 273/81 — Société laitière de Gacé/Fonds d'Orientalisation et de Régularisation des Marchés Agricoles (FORMA) (prejudicieel) — *Steun voor de verwerking van melk* — 2 december 1982

Het Tribunal administratif te Parijs heeft het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de geldigheid van 's Raads verordening nr. 987/68 van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk die tot caseïne en caseïnaten is verwerkt, alsmede van de uitvoeringsverordening van de Commissie.

Deze vraag is gerezen in een geding tussen de Société laitière de Gacé en FORMA naar aanleiding van de weigering van FORMA om aan eerstgenoemde steun toe te kennen voor 85.625 kg caseïnaten welke zij in de eerste helft van juni 1975 uit ondermelk had vervaardigd.

Door een mankement aan de droogoven dat de fabrikant was ontgaan, was het watergehalte van deze caseïnaten 0,6 % hoger dan het voorgeschreven maximum-vochtgehalte van 6 %. FORMA stelde zich op het standpunt dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van de steun.

In dit verband heeft de nationale rechter de volgende vraag aan het Hof voorgelegd: «Zijn verordening (EEG) nr. 987/68 van de Raad, houdende toekenning van steun voor ondermelk die tot caseïne en caseïnaten is verwerkt, en verordening (EEG) nr. 765/70, die de criteria vaststelt waaraan de kwaliteit van het gedatureerde produkt moet

voldoen, al dan niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel en mitsdien al dan niet geldig, voor zover zij niet voorzien in een verschillende sanctie voor het geval geen verwerking van ondermelk heeft plaatsgevonden en voor het geval wel verwerking van het produkt heeft plaatsgevonden, doch deze in geringe mate afwijkt van de door bovengenoemde verordeningen voorgeschreven formule?»

Wat de geldigheid van verordening nr. 987/80 betreft, zij opgemerkt dat de vraag of het evenredigheidsbeginsel is geschonden met betrekking tot deze verordening niet kan spelen; in de considerans wordt immers slechts in herinnering gebracht dat er voor de verwerking van ondermelk tot caseïne en caseïnaten alleen steun wordt verleend, wanneer de produkten voldoen aan «bepaalde vereisten», die evenwel pas bij verordening nr. 756/70 zijn vastgesteld.

Derhalve behoeft slechts te worden nagegaan of het verlies van de aanspraak op steun als in verordening nr. 756/70 voorzien bij overschrijding van het maximum-vochtgehalte, evenredig is aan het doel van de communautaire regeling inzake de steunverlening wegens de verwerking van ondermelk tot caseïne en caseïnaten.

Verzoekster in het bodemgeschil meent dat het doel om bij de vervaardiging van caseïnaten een goede kwaliteit te garanderen door een maximum-vochtgehalte voor te schrijven, van secundair belang is ten opzichte van het streven de verwerking van ondermelk tot caseïne en caseïnaten te bevorderen en dat algehele weigering steun te verlenen buitensporig is. De Commissie acht beide doelstellingen even belangrijk.

Dit laatste wordt bevestigd door de gedragslijn van de Commissie, die in de verschillende verordeningen inzake de steunverlening wegens de verwerking van ondermelk tot caseïne en caseïnaten steeds strengere kwaliteitseisen is gaan stellen.

Een en ander leidt tot de slotsom dat het verlies van de aanspraak op steun bij overschrijding van het maximum-vochtgehalte niet als een buitensporig middel kan worden beschouwd ten opzichte van het nagestreefde doel de kwaliteit van het produkt te waarborgen.

Verzoekster in het bodemgeschil heeft voorts nog gesteld dat inachtneming van het maximum-watergehalte niet noodzakelijk is om de kwaliteit van het produkt te waarborgen.

Vast staat evenwel dat een vochtgehalte van meer dan 6 % bij opslag van caseïnaten die voor voederdoeleinden zijn bestemd, niet kan worden aanvaard omdat mede daardoor de smaak van het produkt zich zeer snel kan wijzigen, waardoor het niet meer voor dat doel kan worden gebruikt.

Op grond van het vorenoverwogene moet worden geconcludeerd dat de bepalingen van verordening nr. 756/70, waarbij de aanspraak op steun afhankelijk is gesteld van volledige inachtneming van het maximum-watergehalte, geen schending van het evenredigheidsbeginsel inhouden. De Commissie mocht het er voor houden dat met het oog op de afzet van bedoelde produkten een superieure kwaliteit moest worden gehandhaafd en dat verlening van steun voor een mindere kwaliteit niet aan dat doel beantwoordde.

Het Hof verklaart voor recht:

«Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die afbreuk kunnen doen aan de geldigheid van 's Raads verordening nr. 987/68, waarbij de verlening van steun wegens de verwerking van ondermelk

tot caseïne en caseïnat, werd ingevoerd, en van verordening nr. 756/70 van de Commissie, waarin de kwaliteitseisen voor het verwerkte produkt zijn vastgelegd.»

Zaak 309/81 — H.P. Klughardt OHG/Hauptzollamt St.-Anna (prejudicieel) — *Gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees* — 9 december 1982

Het Bundesfinanzhof heeft een tweetal prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid en de uitlegging van verordening nr. 425/77 van de Raad tot wijziging van verordening nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, alsmede van verordening nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief.

De vragen zijn gerezen in een door Klughardt aanhangig gemaakt geding naar aanleiding van het feit dat de Duitse douane heffingen en monetaire compenserende bedragen had opgelegd bij invoer van diepgevroren vlees van wilde buffels, zonder been.

Importrice betoogde dat heffingen en monetaire compenserende bedragen alleen mogen worden opgelegd wanneer vlees van buffels onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees vallen; dit is in casu niet het geval, nu het om vlees van Australische buffels gaat die in het wild leven. Verordening nr. 425/77 heeft vlees van wilde buffels niet onder de werkingssfeer van de gemeenschappelijke ordening voor rundvlees gebracht; zo de verordening anders zou moeten worden uitgelegd, is zij ongeldig nu elke motivering op dit punt ontbreekt.

De vragen van de nationale rechter luiden als volgt:

1. Beoogde verordening nr. 425/77 vlees van wilde buffels onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees te brengen?

2. Zo ja, is verordening nr. 425/77 dan in zoverre ongeldig wegens schending van artikel 190 EEG-Verdrag?

Aangezien de term «wilde buffel» niet in het gemeenschappelijk douanetarief (GDT) en evenmin in de landbouwverordeningen voorkomt, moet ervan worden uitgegaan dat de nationale rechter met zijn vragen het oog heeft op vlees van buffels, die geen huisdieren zijn.

Uit de bepalingen van verordening nr. 425/77 volgt dat het GDT evenmin als de bepalingen van de gemeenschappelijke marktordening tussen het vlees van buffels «huisdieren» en van andere buffels onderscheiden.

Klughardt heeft betoogd dat een regeling die levende wilde buffels niet, maar hun vlees wel onder de marktordening laat vallen, niet consequent is. Dit argument heeft evenwel betrekking op de vraag of het in verordening nr. 425/77 gemaakte verschil gerechtvaardigd is, en niet op de uitlegging van de verordening.

Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat «verordening nr. 425/77 van de Raad van 14 februari 1977 aldus moet worden uitgelegd, dat vlees van andere dan tamme buffels onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees valt.»

In de tweede vraag gaat het erom of een dergelijke uitlegging niet meebrengt dat verordening nr. 425/77 ongeldig is, omdat in de considerans geen gewag ervan wordt gemaakt dat de werkingssfeer van de gemeenschappelijke ordening wordt uitgebreid tot vlees van andere dan huisdieren.

Het Hof heeft reeds uitgesproken (arrest van 12 juli

1979, Italië/Raad, Jurispr. blz. 2575), dat aan artikel 190 is voldaan wanneer de betrokken maatregelen op wezenlijke punten in de considerans worden toegelicht, zonder dat alle mogelijke detailpunten van een dergelijke maatregel een specifieke redengeving behoeven.

Mitsdien heeft het Hof voor recht verklaard dat «bij het onderzoek van de tweede vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die afbreuk kunnen doen aan de geldigheid van verordening nr. 425/77 van de Raad van 14 februari 1977.»

Zaak 82/82 — Fa. Italgrani/Administratie van de Staatsfinanciën (prejudicieel) — *Navordering van heffingen bij in- of bij uitvoer* — 9 december 1982

Het Tribunale te Florence heeft het Hof een reeks prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening nr. 1697/79 van de Raad inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide.

De vragen betreffen een geschil tussen in aanhef genoemde partijen naar aanleiding van een navordering betreffende landbouwheffingen, die was uitgevaardigd vóór 1 juli 1980 op welk tijdstip verordening nr. 1697/79 in werking trad.

De in casu gestelde vragen zijn in wezen identiek aan die welke de Corte Suprema di Cassazione heeft gesteld en die het Hof bij arrest van 12 november 1981 heeft beantwoord (Salumi e.a., Jurispr., blz. 2735).

In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat verordening nr. 1697/79 alleen geldt voor importen en exporten waarvoor de verschuldigde rechten met ingang van 1 juli 1980 zijn berekend.

Zaak 41/82 — Commissie/Italië — *Niet-nakoming — Richtlijn betreffende de accijns op tabaksfabrikanten* — 7 december 1982

De Commissie heeft het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek haar verdragsverplichtingen niet is nagekomen door niet de nodige bepalingen vast te stellen voor de uitvoering van de richtlijnen nrs. 72/464 en 77/805 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten.

Richtlijn nr. 72/464 beoogt de structuren van de belastingen op het verbruik van tabaksfabrikaten te harmoniseren, ten einde geleidelijk uit de huidige stelsels die factoren te verwijderen die het vrije verkeer kunnen belemmeren en de mededingingsvoorwaarden kunnen vervalsen.

De Lid-Staten zijn verplicht het bedrag van de specifieke accijns op sigaretten vast te stellen overeenkomstig gemeenschappelijke regels en op basis van sigaretten van de prijsklasse die volgens de op 1 januari 1973 bekende gegevens het meest gevraagd worden.

Uiterlijk op 1 juli 1973 moesten de maatregelen voor het volgen van de richtlijn in werking treden.

Naar blijkt heeft de Commissie tot oktober 1976 geen bezwaar gemaakt tegen het feit dat het specifieke deel van de sigarettenaccijns in Italië niet met de voorschriften van de richtlijn overeenstemde.

Naar aanleiding van de verhoging van de prijs van sigaretten in Italië op 2 oktober 1976 heeft de Commissie erop gewezen dat de specifieke belasting slechts 3,96 % van het totale bedrag van de accijns uitmaakte in plaats van het voorgeschreven minimum van 5 %. Bij brief van 8 juli 1977 heeft zij de Italiaanse regering derhalve in gebreke gesteld.

De Italiaanse regering betoogde dat richtlijn nr. 72/464 niet voorziet in een automatische aanpassing van het stelsel aan wijzigingen in de economische en niet-fiscale elementen van de verschillende prijzen.

Inmiddels was richtlijn nr. 77/805 van 19 november 1977 in werking getreden, waarbij de tweede etappe van de harmonisering van de accijnsstructuren werd ingeluid, die de periode van 1 juli 1978 tot en met 31 december 1980 besloeg. Deze richtlijn handhaafde de bovengenoemde norm van 5 %.

Bij telex van 23 oktober 1980 heeft de Italiaanse regering de Commissie ervan in kennis gesteld dat het wetsontwerp met betrekking tot de uitvoering van deze richtlijn aan het parlement was voorgelegd.

Toen dit wetsontwerp niet door het parlement werd goedgekeurd, heeft de Commissie de Italiaanse regering opnieuw in gebreke gesteld bij brief van 11 februari 1980, waarop antwoord is uitgebleven. Vervolgens heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht.

Tot op heden heeft het Italiaanse parlement nog geen enkel wetsvoorstel ter zake goedgekeurd. De Italiaanse regering betwist niet dat zij niet aan haar verplichtingen heeft voldaan, maar wijst erop dat het eerste wetsontwerp van de regering niet verder kon worden behandeld als gevolg van vervroegde ontbinding van het parlement; het tweede bevindt zich thans nog bij de betrokken commissies van het Huis van Afgevaardigden.

Het is vaste rechtspraak van het Hof dat dergelijke omstandigheden het verzuim van een Lid-Staat niet kunnen rechtvaardigen.

Mitsdien verklaart het Hof voor recht :

«Door niet de nodige bepalingen vast te stellen voor het volgen van 's Raads richtlijnen nrs. 72/464 van 19 december 1972 en 77/805 van dezelfde datum betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het gebruik van tabaksfabrikaten (PB L 303, blz. 1 en L 318, blz. 22), is de Italiaanse Republiek de ingevolge het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.»

Zaal 76/82 — S. Malfitano/Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) (prejudicieel) — *Sociale zekerheid — Tijdvakken van verzekering of van wonen van minder dan één jaar* — 9 december 1982

De Arbeidsrechtbank te Charleroi heeft het Hof een prejudiciële vraag voorgelegd over de uitlegging van artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1408/71.

Deze vraag betreft een geding tussen een in Italië woonachtige Italiaanse onderdaan en het RIZIV. Verzoeker ten principale is arbeidsongeschikt verklaard en ontvangt een uitkering ter zake van een Italiaans sociale zekerheidsorgaan. Hij maakt aanspraak op het Belgische pro-rata van het invaliditeitspensioen.

Dit verzoek werd afgewezen omdat de totale duur van de tijdvakken van aansluiting bij de Belgische ziekte- en invaliditeitsverzekering minder dan de in artikel 48, lid 1, van

verordening nr. 1408/71 gestelde termijn van één jaar bedroeg.

Met het eerste deel van de vraag wenst de nationale rechter te vernemen in hoeverre het begrip «tijdvak van wonen» voor zijn beslissing van belang is.

Er zij aan herinnerd dat het begrip «tijdvak van wonen» in verordening nr. 1408/71 is geïntroduceerd bij de toetreding tot de Gemeenschap van bepaalde Lid-Staten waar de toekenning en de hoogte van de uitkering afhankelijk is van het tijdvak dat men er woonachtig is.

Het staat vast dat naar Belgisch recht het hebben van een woonplaats aldaar geen voorwaarde vormt voor het ontstaan van het recht op uitkering en evenmin voor het krijgen van de hoedanigheid van rechthebbende. Derhalve dient het tijdvak van wonen bij de toepassing van artikel 48, lid 1, buiten beschouwing te blijven.

Het tweede deel van de vraag heeft betrekking op de uitlegging van genoemd lid 1 ingeval een werknemer, zoals in casu, een tijdvak van verzekering of van wonen korter dan één jaar, maar wel de ingevolge de nationale wetgeving voorgeschreven wachttijd voor het ontstaan van het recht op uitkering heeft vervuld.

Het Hof, rechtdoende, verklaart voor recht :

«1. Bij de toepassing van artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1408/71 wordt slechts rekening gehouden met de duur van het wonen in een Lid-Staat, wanneer de wettelijke regeling van die Lid-Staat het recht op invaliditeitsuitkering afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van wonen.

2. Artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1408/71 moet aldus worden uitgelegd dat zelfs al bedraagt het door een werknemer vervulde verzekeringstijdvak minder dan één jaar, het bevoegde orgaan van een Lid-Staat verplicht is de invaliditeitsuitkering toe te kennen indien de werknemer de minimumwachttijd heeft vervuld die de nationale wetgeving voor het ontstaan van het recht voorschrijft.

3. Het bevoegde orgaan kan tegenover een werknemer die de minimum wachttijd heeft vervuld geen beroep doen op een bepaling van nationaal recht waarbij het recht op uitkering afhankelijk is gesteld van de voorwaarde dat men in die Lid-Staat moet zijn verzekerd op het tijdstip dat de gebeurtenis intreedt.»

WETGEVING IN KORT BESTEK

(Verzorgd door het Departement Rechten UIA)

Radio en televisie

Het decreet van 28 december 1979, houdende statuut van de Belgische radio en televisie, Nederlandse uitzendingen (zie *R. W.*, 1979-80, 2134) werd, wat betreft artikel 25, § 5, gewijzigd door het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 juni 1982 (1 oktober 1982). Het gemelde artikel werd versoepeld om de aanvraag tot het verkrijgen van zendtijd op de B.R.T. ook voor kleinere politieke partijen te vergemakkelijken

W.L.

Wielervedstrijden en veldritten

De reglementering van de wielervedstrijden en van de veldritten wordt beheerst door het K.B. van 21 augustus 1967, gewijzigd bij K.B. van 6 februari 1970 en 14 februari 1974, alsmede door bepalingen van het Wegverkeersreglement.

In het *Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1982 verscheen de officieuze coördinatie.

Bij decreet van de Vlaamse Raad van 16 juni 1982 (*B.S.*, 1 oktober 1982) werden enkele artikelen van dit K.B. gewijzigd. Nu de gespecialiseerde medische sportkeuringscentra nog niet zijn opgericht, wordt de controle van vooral jonge wielrenners toevertrouwd aan erkende toezichhoudende geneesheren. Tevens moeten die geneesheren gespecialiseerd zijn in de sportgeneeskunde. De Vlaamse Executieve moet de minimumvoorwaarden bepalen waaraan het medisch onderzoek moet voldoen.

W.L.

Verbod van milieuveranderingstechnieken

Door de wet van 3 juni 1982 (*B.S.*, 2 oktober 1982) werd het Verdrag goedgekeurd inzake het verbod van militair of enig ander vijandelijk gebruik van milieuveranderingstechnieken, alsmede de bijlage, opgemaakt te New York op 10 december 1976 en opgesteld voor ondertekening te Genève op 18 mei 1977.

Aan dat verdrag ligt een ontwerp ten grondslag dat de Verenigde Staten en de U.S.S.R. gezamenlijk hebben voorgesteld. De werkingssfeer ervan is vrij beperkt omdat het niet de plaats kan innemen van de pogingen tot beheersing van de bestaande wapens in de wereld. Toch is het een vooruitgang inzake preventie omdat het beoogt de mensen te beschermen tegen toekomstige ontwikkelingen die de vrede en veiligheid in de wereld in het gedrang kunnen brengen.

Het verdrag verbiedt het gebruik van milieuveranderingstechnieken voor militaire doeleinden, dus niet de totstandbrenging of de verfijning van die technieken, waarop men hoe dan ook toch geen afdoende controle zou kunnen uitoefenen. Die milieuveranderingstechnieken kunnen plaatsvinden bij het gebruik van chemische en bacteriologische wapens.

Het verdrag is op 5 oktober 1978 in werking getreden na de nederlegging van de akten van bekrachtiging door twintig regeringen. Op dit ogenblik zijn 33 bekrachtigingsoorkonden neergelegd.

W.L.

Validering van onwettige benoemingen

Andermaal is de wetgever overgegaan tot validering van onwettige benoemingen (zie voorheen *B.S.*, 1 juli 1982). Na kritiek van het Rekenhof heeft de wet van 15 juli 1982 (*B.S.*, 22 oktober 1982) acht eerste benoemingen die gedaan zijn bij het Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen, gevalideerd. De bedenkingen gemaakt bij de wet van 22 april 1982, worden hier herhaald.

W.L.

Minimumnormen op koopvaardij schepen

De wet van 6 augustus 1982 (*B.S.*, 26 oktober 1982) houdt de goedkeuring in van het Verdrag nr. 147 betreffende de minimumnormen op koopvaardij schepen, aangenomen te Genève op 29 oktober 1976 door de Internationale Arbeidsconferentie.

Het verdrag is van toepassing op elk zeeschip met inbegrip van de zeesleepboten en van de vaartuigen die door de overheid met commerciële doeleinden worden geëxploiteerd. Het legt bepaalde verplichtingen op aan de vlaggestaat inzake wetgeving en toezicht betreffende de veiligheidsnormen, de normen voor vakbekwaamheid van de bemanning, de werktijden, de arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheid.

Het verdrag is hoofdzakelijk gericht tegen schepen die varen onder zogenaamde goedkope vlaggen: sommige van die schepen worden geëxploiteerd op een voor de bemanning schadelijke manier en maken bovendien een vorm van oneerlijke mededinging uit. Op dit ogenblik zijn vijftien Staten door dit verdrag gebonden.

W.L.

Grensoverschrijdende luchtverontreiniging

De wet van 9 juli 1982 (*B.S.*, 27 oktober 1982) bevat de goedkeuring van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, opgemaakt te Genève op 13 november 1979.

Het verschijnsel van de «zure regen» heeft tot een aantasting van de waterfauna en -flora geleid en heel wat ongerustheid bij de ecologen, vooral in het zuiden van Scandinavië, veroorzaakt.

Het verdrag strekt ertoe de actieve internationale samenwerking te bevorderen door uitwisseling van informatie, door wederzijdse raadpleging, onderzoeks- en bewakingsactiviteiten, door coördinatie van maatregelen die door de landen worden genomen voor de bestrijding van de luchtverontreiniging. De landen verbinden er zich toe de luchtverontreiniging te beperken en geleidelijk te verminderen. Methodes om dat doel te bereiken worden in het verdrag opgelegd. Bovendien wordt een samenwerkingsstructuur tot stand gebracht.

In België kunnen de interne uitvoeringsmaatregelen getroffen worden op grond van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van luchtverontreiniging.

Alle landen die België omringen hebben het verdrag ondertekend. Het treedt echter pas in werking op de 90e dag na de datum van de nederlegging van de 24e akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding.

W.L.

Berichten van beslag

Art. 85bis W. B.T.W. voorziet in het opmaken en het verzenden door de met de invordering belaste ambtenaar van een bericht van beslag als bedoeld in art. 1390 Ger. W. Het Ministerie van Financiën stelde echter formulieren ter beschikking die niet beantwoordden aan het model van bericht van beslag vastgelegd in het K.B. 13 januari 1970 (*B.S.*, 27 januari 1970). Het K.B. 5 oktober 1982 (*B.S.*, 27

oktober 1982) heeft thans een eenvormig model opgelegd. Een erratum verscheen in het *B.S.*, van 10 november 1982.

J.L.

Duur van het mandaat van rechters en raadsheren in sociale zaken en van de werkende en plaatsvervangende rechters in handelszaken

Met het oog op een betere rechtsbedeling werd de duur van het mandaat van de rechters en raadsheren in sociale zaken (art. 202, tweede lid, Ger. W.) en van dat van de werkende en plaatsvervangende rechters in handelszaken (art. 204, eerste lid, Ger. W.) verlengd van drie tot vijf jaar (W. 6 mei 1982, *B.S.*, 28 oktober 1982). Bij gebrek aan overgangsbepaling kon betwist worden of de verlenging van het mandaat ook geldt voor de magistraten die benoemd zijn vóór de inwerkingtreding van de wet 6 mei 1982 en die hun functie nog niet beëindigd hebben. Daarom werd voormelde wet bij W. 22 oktober 1982 (*B.S.*, 28 oktober 1982) aangevuld. De functies van de magistraten die worden uitgeoefend op het moment van de inwerkingtreding van de W. 6 mei 1982, worden met twee jaar verlengd.

De wet 6 mei 1982 bepaalt tevens dat de benoeming van de magistraat in het *Belgisch Staatsblad* dient te worden gepubliceerd vóór de aanvang van de gerechtelijke vakantie die voorafgaat aan het gerechtelijk jaar, waarin de rechters hun mandaat dienen aan te vangen of voort te zetten. Krachtens de wet 22 oktober 1982 treedt voormelde bepaling slechts in werking op 15 juni 1983.

J.L.

Rechtsgedingen met de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest

Art. 82 van de bijzondere wet van 8 augustus 1982 tot hervorming van de instellingen bepaalt dat de Executieve de Gemeenschap of het Gewest vertegenwoordigt in en buiten rechte en dat zij gedagvaard wordt aan het kabinet van de voorzitter van de Executieve; de rechtsgedingen van de Gemeenschap of het Gewest, als eiser of als verweerder, worden gevoerd namens de Executieve, ten verzoeken van het door deze aangewezen lid.

Bij besluit van 29 september 1982 van de Vlaamse Executieve (*B.S.*, 28 oktober 1982) werd overgegaan tot een nadere aanwijzing van de leden van de Vlaamse Executieve ten verzoeken waarvan de rechtsgedingen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest worden gevoerd. Er wordt onderscheid gemaakt naargelang als verweerder dan wel als eiser wordt opgetreden en er wordt een verder onderscheid gemaakt naargelang de materie een lid of meerdere leden aangaat. Soms zal geval per geval het lid door de Executieve worden aangewezen.

W.L.

Maatregelen in volle zee bij verontreiniging door stoffen, andere dan oliën

Het Protocol betreffende de maatregelen in volle zee in geval van verontreiniging door andere stoffen dan oliën en de bijlage, opgemaakt te Londen op 2 november 1973, heeft hetzelfde doel als het Internationaal Verdrag betreffende de maatregelen in volle zee in geval van een ongeval

dat een verontreiniging door olie tot gevolg heeft of kan hebben, opgemaakt te Brussel op 29 november 1969 en dat bij wet van 29 juli 1971 werd goedgekeurd (*B.S.*, 2 februari 1972).

Het Protocol van 1973 schept de mogelijkheid om in volle zee, dus buiten de territoriale wateren, onder bepaalde voorwaarden preventief op te treden, om een ernstig en onmiddellijk gevaar door verontreiniging met chemische stoffen voor de kustwateren en de daaraan verbonden belangen te vermijden. Dit Protocol werd goedgekeurd door de wet van 6 augustus 1982 (*B.S.*, 28 oktober 1982).

W.L.

Normen voor zeevarenden

De wet van 16 augustus 1982 (*B.S.*, 29 oktober 1982) houdt de goedkeuring in van het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, brevettering en wachtdienst en van de bijlage, opgemaakt te Londen op 7 juli 1978.

Ongevallen met zeeschepen worden soms veroorzaakt omdat bepaalde bemanningen, ten gevolge van een gebrekkige opleiding, niet in staat zijn in noodgevallen geschikte maatregelen te nemen overeenkomstig de maritime basisprincipes. De overeenkomst opgesteld tijdens een conferentie van de Intergouvernementele Maritieme Organisatie (I.M.O.) in samenwerking met de internationale arbeidsorganisatie bepaalt de minimumkwalificatie nodig voor de verschillende diensten aan boord en de fundamentele voorschriften om een veilige wacht op de brug en in de machinekamer te verzekeren. Daar de Belgische zeevaartopleiding reeds zodanig aangepast is dat de normen van de conventie overschreden worden, kan deze zonder moeilijkheden voor ons land worden aangenomen.

W.L.

Voorrechten

Met het oog op de bescherming van het sociaal statuut van de zelfstandigen werden de bijdragen verschuldigd aan de sociale verzekeringsfondsen van de zelfstandigen bevoorrecht verklaard gedurende drie jaar te rekenen vanaf de dag waarop de bedragen eisbaar zijn (Wet 19 mei 1982 tot wijziging van art. 19 Hypotheekwet, *B.S.*, 5 november 1982).

J.L.

Beveiliging van vissersvaartuigen

De wet van 16 augustus 1982 (*B.S.*, 10 november 1982) hecht goedkeuring aan het Internationaal Verdrag van Torremolinos voor de beveiliging van vissersvaartuigen.

In tegenstelling tot wat geldt voor de koopvaardijsschepen, bestonden er voor de vissersvaartuigen geen uniforme veiligheidsvoorschriften. De conventie van Torremolinos, opgesteld in het kader van de Intergouvernementele Maritieme Organisatie zal volledig gelden voor nieuwe van een dek voorziene zeegaande vissersvaartuigen met een lengte van ten minste 24 m. Voor de bestaande vissersvaartuigen van die lengte moet minstens voldaan zijn aan de voorschriften in verband met radiotelegrafie en -telefonie. Buiten de voorschriften voor constructie en uitrusting, zijn

strengere bepalingen voor brandbeveiliging uitgewerkt. Het verdrag is nog niet in werking getreden.

W.L.

Het industrieel onderzoek in Vlaanderen

Het besluit van 15 september 1982 van de Vlaamse Executieve (B.S., 10 november 1982) beoogt de bevordering van het industrieel onderzoek, in afwachting van de uitbouw van een eigen industrieel beleid.

Een commissie van advies wordt opgericht en regelen worden bepaald i.v.m. het indienen van de aanvraag en de toekenning van terugvorderbare renteloze voorschotten.

W.L.

Verkiezingen ondernemingsraden

Bij K.B. van 5 november 1982 (B.S., 13 november 1982) werd beslist dat tussen 25 april en 11 mei 1983 verkiezingen georganiseerd worden voor de aanwijzing van de afgevaardigden van het personeel bij de ondernemingsraden en bij de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

Bij een ander K.B. van 5 november 1982 (B.S., 30 november 1982) werd, vooral in verband met de verkiezingsprocedure, het K.B. van 18 oktober 1978 op verschillende plaatsen gewijzigd.

Het ministerieel rondschrijven van 3 december 1982 (B.S., 28 december 1982) bevat op overzichtelijke wijze alle gegevens en voorschriften over de betrokken ondernemingen, de omvang van de personeelsafvaardiging, het leidinggevend personeel, de verkiezingsprocedure, het beroep tijdens de verkiezingsperiode en de beroepen tot volledige of gedeeltelijke vernietiging of verbetering van de verkiezingsuitslagen.

Voor de mijnen, groeven en graverijen geldt het K.B. van 10 januari 1979, dat geïnspireerd is door het K.B. van 18 oktober 1978. Het K.B. van 21 december 1982 tot wijziging van het K.B. van 10 januari 1979 (B.S., 31 december 1982) neemt grotendeels de inhoud over van het K.B. van 5 november 1982.

W.L.

Internationale tentoonstellingen

Betreffende de internationale tentoonstellingen bestaat een overeenkomst van Parijs van 22 november 1928 die reeds enkele malen gewijzigd werd. Het Protocol van 30 november 1972 tot wijziging van die overeenkomst werd bij wet van 16 juni 1975 reeds goedgekeurd, maar verscheen pas thans in het *Belgisch Staatsblad* van 17 december 1982. Dit protocol was reeds in werking getreden op 9 juni 1980. Was men vergeten tot publikatie over te gaan?

W.L.

Echtscheiding na vijf jaar feitelijke scheiding

De wet van 2 december 1982 (B.S., 21 december 1982) wijzigd de artikelen 232 B.W. en 1270bis Ger. W.

Ieder van de echtgenoten kan echtscheiding vorderen op grond van feitelijke scheiding van meer dan vijf jaar, ter-

wijl voorheen, krachtens de wet van 1 juli 1974, de feitelijke scheiding meer dan tien jaar geduurd moest hebben.

Voor commentaren bij deze wet leze men Senaev, P., «Echtscheiding op grond van vijf jaar feitelijke scheiding: de wet van 2 december 1982», *R.W.*, 1982-83, 1489-1498, en Renchon, J., «La loi du 2 décembre 1982 modifiant l'article 232 du Code Civil et l'article 1270bis du Code judiciaire», *Rev. Trim. Dr. Fam.*, 1982, 465.

W.L.

Wijziging gemeentegrenzen

Er is reeds gemeld dat bij wet van 14 juli 1982 (B.S., 17 juli 1982) overgegaan werd tot de bekrachtiging van enkele koninklijke besluiten die grenscorrecties in de gemeenten inhielden. Ook de ratio legis werd uitgelegd.

Op een later tijdstip en wel bij koninklijke besluiten van 30 november 1982, verschenen in het B.S., van 10 en 11 december 1982, werden gemeentegrenzen gewijzigd in het Waalse Gewest en in de provincies Antwerpen, Brabant, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen.

Bij K.B. van 1 december 1982, verschenen in het B.S., van 10 december 1982, werden zekere modaliteiten ten gevolge van de wijzigingen van gemeentegrenzen verwezenlijkt door deze besluiten, geregeld.

De wet van 23 december 1982 (B.S., 29 december 1982) heeft deze koninklijke besluiten bekrachtigd.

W.L.

Nieuwe verlenging van de tijdelijke huurwetgeving

Bij wet van 30 december 1982 (B.S., 31 december 1982) werd andermaal overgegaan tot de tijdelijke regeling van de huur- en andere overeenkomsten die het genot van een onroerend goed verlenen.

Bij vergelijking met de voorgaande tijdelijke wetten bevat deze wetgeving wijzigingen inzake het toepassingsgebied, de prijsregeling, de wettelijke verlenging en werd inzake de rechtspleging de mogelijkheid van rechtsingang bij verzoekschrift opgesteld. Men raadplege Van Oevelen, A., «Enkele belangrijke wijzigingen in de tijdelijke huurwetgeving», *R.W.*, 1982-83, 1825-1854.

W.L.

Tabak: etikettering en reclame

In het raam van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten werden twee koninklijke besluiten in verband met tabak gewijzigd of opgeheven.

Het K.B. van 20 december 1982 (B.S., 31 december 1982) wijzigd het K.B. van 28 december 1979 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten; wijzigingen i.v.m. de samenstelling en etikettering werden aangebracht. Het tweede K.B. van 20 december 1982 betreffende de reclame voor tabak en soortgelijke produkten vervangt het K.B. van 5 maart 1981.

Men leze Stuyck, J., «De andermaal gewijzigde reglementering inzake etikettering van en reclame voor tabak», *R.W.*, 1982-83, 1547-1550.

W.L.