



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.708/3
van 16 januari 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2014 houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest en van het decreet van 10 november 2017 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten voor de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid en tot wijziging van diverse decreten en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 tot diversificatie van het bedrag van de retributie voor een planaanvraag en het bepalen van een bijkomende retributie voor een andere functionaliteit van het KLIP als vermeld in artikel 5 van het KLIP-decreet van 14 maart 2008’

Op 22 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2014 houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest en van het decreet van 10 november 2017 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten voor de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid en tot wijziging van diverse decreten en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 tot diversificatie van het bedrag van de retributie voor een planaanvraag en het bepalen van een bijkomende retributie voor een andere functionaliteit van het KLIP als vermeld in artikel 5 van het KLIP-decreet van 14 maart 2008’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe in de definitie van het begrip “agentschap” in artikel 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2014 houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest en van het decreet van 10 november 2017 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten voor de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid en tot wijziging van diverse decreten’ te verwijzen naar het agentschap Digitaal Vlaanderen (in plaats van naar het agentschap Vlaams Datanutsbedrijf) (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts wordt een artikel ingevoegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 ‘tot diversificatie van het bedrag van de retributie voor een planaanvraag en het bepalen van een bijkomende retributie voor een andere functionaliteit van het KLIP als vermeld in artikel 5 van het KLIP-decreet van 14 maart 2008’, teneinde in de indexering te voorzien van de retributies vermeld in artikel 5, § 1, van het KLIP-decreet van 14 maart 2008 en in de artikelen 1 tot 3 van dat besluit (artikel 2).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding van de voormelde artikelen geregeld (artikel 3).

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die rechtsgrond bieden aan de artikelen 2, tweede en derde lid, 5, eerste tot derde lid, en 5/1, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016, waarin het begrip “agentschap” wordt gebruikt, namelijk de artikelen 6, § 3, zevende en achtste lid, en 16, § 2, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014 en artikel 11, § 1, eerste lid, van het decreet van 10 november 2017 ‘inzake maatregelen ter verlaging van de kosten voor de aanleg van elektronische-communicatienetwerken met hoge snelheid en tot wijziging van diverse decreten’.

In zoverre het indexatie-mechanisme waarin het ontworpen artikel 3/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 voorziet, betrekking heeft op de retributies vermeld in artikel 5, § 1, eerste lid, van het KLIP-decreet van 14 maart 2008 en die in artikel 1 van dat besluit, vindt artikel 2 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 5, § 1, tweede lid, van het KLIP-decreet van 14 maart 2008, naar luid waarvan de Vlaamse Regering het bedrag van de retributie kan aanpassen of diversifiëren, een regeling kan vaststellen voor de gevallen waarin de retributie niet of te laat wordt betaald, en de nadere regels en praktische voorwaarden voor de inning van de

retributie kan vaststellen. In zoverre hetzelfde indexatie-mechanisme betrekking heeft op de retributie vermeld in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 vindt artikel 2 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 5, § 2, van het KLIP-decreet van 14 maart 2008. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels vast te stellen voor het bepalen en aanrekenen van kosten voor andere functionaliteiten van het KLIP.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van het ontwerp is weliswaar nauwkeurig en volledig, maar het is mede door de lengte van de opschriften van de te wijzigen besluiten bijzonder lang en moeilijk leesbaar. Het lijkt dan ook beter om een algemene formulering te gebruiken, die bijvoorbeeld zou kunnen luiden “besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van twee besluiten van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het GIPOD en van het KLIP”.

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp. Zo moet bijkomend worden verwezen naar artikel 5, § 2, van het KLIP-decreet van 14 maart 2008, naar artikel 16, § 2, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014 en naar artikel 11, § 1, eerste lid, van het decreet van 10 november 2017. Voorts moet worden verwezen naar artikel 6, § 3, zevende en achtste (niet: twaalfde) lid, van het GIPOD-decreet van 4 april 2014.

Artikel 2

6. Het ontworpen artikel 3/1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 voorziet in de indexering van de *retributies* vermeld in artikel 5, § 1, eerste lid, van het KLIP-decreet van 14 maart 2008 en in de artikelen 1 tot 3 van dat besluit.

Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017, waar de ontworpen bepaling mede naar verwijst, vermeldt zelf echter geen retributies, maar bevat een machtiging aan de Vlaamse minister bevoegd voor de uitbouw van een geografische informatie-infrastructuur om de bedragen van de retributies vermeld in de artikelen 1 en 2 van dat besluit aan te passen, waarbij in minimum- en maximumgrenzen worden voorzien.²

¹ Zie adv.RvS 61.792/1/V van 4 augustus 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017, opmerking 3.

² Artikel 3 luidt onder meer als volgt: “Voor het bedrag, vermeld in artikel 1, worden de minimum- en maximumgrenzen vastgesteld op respectievelijk 5 en 8 euro als de planaanvraagzone niet groter is dan 200 m². Voor het bedrag, vermeld in artikel 2, worden de minimum- en maximumgrenzen vastgesteld op respectievelijk 5 en 30 euro.”

Aangenomen dat het de bedoeling is om ook die minimum- en maximumgrenzen te indexeren teneinde te vermijden dat de machtiging aan de minister zinledig wordt, kan in de ontworpen bepaling dan ook beter gewag worden gemaakt van “de bedragen” (in plaats van “de retributies”).

Artikel 3

7.1. Blijkens artikel 3 van het ontwerp werkt artikel 1 van het te nemen besluit terug tot 15 december 2022 en artikel 2 ervan tot 1 januari 2026.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

7.2. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de terugwerkende kracht voor artikel 1 van het ontwerp als volgt verantwoord:

“De retroactiviteit van artikel 1 wordt gerechtvaardigd door het feit dat GIPOD sinds 15 december 2022 in het Vlaams Datanutsbedrijf is ingekanteld maar de inning van de bijdrage en geldboete blijft door het agentschap Digitaal Vlaanderen gebeuren.”

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde echter dat het eerste lid van artikel 3 van het ontwerp kon worden weggelaten.

7.3. Wat artikel 2 van het ontwerp betreft, wordt de terugwerkende kracht in de nota aan de Vlaamse Regering onder meer verantwoord “doordat alle kosten van het KLIP gedragen moeten worden door de retributie. Loon- en andere kostenindexaties sinds 2018 zorgden ervoor dat de inkomsten uit de KLIP-retributies de kosten niet meer kunnen dekken”.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat het toch niet de bedoeling is om aan artikel 2 van het te nemen besluit terugwerkende kracht te verlenen en dat een andere, toekomstige, datum zal worden gekozen die na de aanneming en bekendmaking ligt van het te nemen besluit.

De bepaling zou dan als volgt moeten worden geformuleerd:

“Artikel 2 van dit besluit treedt in werking op [nieuwe datum].”

De datum vermeld in het ontworpen artikel 3/1, tweede en vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 (artikel 2 van het ontwerp) zal hieraan moeten worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE