

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 mei 1990 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van een Begrotingsfonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuurbehoud", heeft op 29 mei 1990 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Luidens artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gewijzigd bij de wet van 28 juni 1989, kan, met ingang van het begrotingsjaar 1991 (1), slechts worden afgeweken van het in artikel 3 van de wet gevestigde beginsel van de niet-affectatie van ontvangsten door in een "organieke" wet een begrotingsfonds op te richten en in die wet sommige op de rijksmiddelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen voor uitgaven waarvan zij het voorwerp vaststelt.

Het aangehaalde voorschrift van de wet van 28 juni 1963 is, luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, "van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt ertoe een begrotingsfonds als bedoeld in het voormelde

(1) De wijzigingen welke de wet van 28 juni 1989 heeft aangebracht in de artikelen 3 en 19 van de wet van 28 juni 1963 treden pas in werking met ingang van het begrotingsjaar 1991 (zie artikel 16 van de wet van 28 juni 1989).

.../...

artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 op te richten en te bepalen welke ontvangsten aan dat fonds zullen worden toegewezen en welke uitgaven ten laste van het fonds kunnen worden verricht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 2.

Ten laste van het op te richten Begrotingsfonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuurbehoud (hierna "het fonds" te noemen) zullen, luidens artikel 5 van het ontwerp, uitgaven worden verricht "met betrekking tot het beleid van het Vlaamse Gewest inzake de preventie, de bescherming en de sanering van het leefmilieu met inbegrip van de watervoorziening, de groenvoorziening en het natuurbehoud in ruime zin ...".

De ontworpen regeling heeft dus - zoals overigens terecht in artikel 1 van het ontwerp wordt gesteld - betrekking op een gewestelijke aangelegenheid als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet (zie inzonderheid artikel 6, § 1, II, III en V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Daaruit volgt dat het fonds moet worden ingeschreven, niet op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap - zo-als in artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald -, maar op de begroting van het Vlaamse Gewest.

.../...

Zoals de Raad van State heeft doen opmerken in zijn advies van 20 maart 1990 over een voorontwerp van decreet "tot instelling van een Gemeentefonds" (advies L. 19.738/8), kan de omstandigheid dat de Vlaamse Raad en de Vlaamse Executieve niet alleen voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet maar ook voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet bevoegd zijn (artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), immers niet wegnemen dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest twee onderscheiden rechtspersonen zijn (artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), die elk een eigen begroting (moeten) hebben (zie de artikelen 1, §§ 1 en 2, en 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten).

+

In de memorie van toelichting bij artikel 2 wordt o.m. het volgende gesteld :

"De betiteling begrotingsfonds in onderhavig verband impliceert evenwel niet dat het Mina-fonds blijvend zou gespijzigd worden door begrotingskredieten".

In dit verband dient te worden gewezen op het voorschrift van artikel 19, § 1, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963, luidens hetwelk de in die bepaling bedoelde begrotingsfondsen niet kunnen worden gestijfd met kredieten van de algemene uitgavenbegroting.

.../...

Voor zover uit de aangehaalde passus van de memorie van toelichting moet worden afgeleid dat het in de bedoeling zou liggen het fonds - zij het voorlopig - te stijven met kredieten van de algemene uitgavenbegroting van het Gewest, dient dan ook te worden opgemerkt dat zulks strijdig zou zijn met het meergenoemde artikel 19.

Artikel 3.

Dit artikel strekt ertoe de onderscheiden ontvangsten aan te wijzen die op het fonds zullen worden geboekt.

Luidens artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963, kunnen als inkomsten van een begrotingsfonds alleen worden aangewezen "sommige op de (rijks)middelenbegroting aangerekende ontvangsten". Paragraaf 2 van datzelfde artikel 19 bepaalt dat, in de algemene uitgavenbegroting, de kredieten van de begrotingsfondsen veranderen "in functie van de overeenkomstige posten van de (op de) (2) (rijks)-middelenbegroting aangerekende ontvangsten".

Uit de aangehaalde bepalingen van de wet van 28 juni 1963 en uit de ratio legis ervan blijkt te moeten worden afgeleid, niet alleen dat de aan een begrotingsfonds toegewezen ontvangsten - omdat ze onder een uitzonderingsregeling vallen -

(2) Vgl. met de Franse tekst van paragraaf 2 : "les crédits afférents aux fonds budgétaires varient en fonction des recettes imputées aux postes correspondants du budget des Voies et Moyens".

.../...

nauwkeurig en in strikte bewoordingen moeten worden omschreven, maar bovendien dat de aanwijzing van die ontvangsten moet gebeuren, zo al niet met vermelding van de overeenstemmende posten van de middelenbegroting, dan toch derwijze dat duidelijk kan worden uitgemaakt welke de met die ontvangsten overeenstemmende posten van de middelenbegroting zijn.

De in artikel 3 van het ontwerp opgenomen omschrijving van de diverse ontvangsten van het fonds kan bezwaarlijk worden geacht te voldoen aan dat vereiste van nauwkeurigheid :

- zo is bijvoorbeeld in littera b) sprake van "de bijkomende spijsingsmiddelen ... welke desgevallend in welke vorm dan ook ter beschikking worden gesteld en krachtens decreet in het MINA-fonds kunnen worden ingebracht";
- even vaag en onnauwkeurig is littera c) geformuleerd : "de renten, de aflossingen, de terugbetalingen, de bijdragen en de opbrengst van verkopen en van andere verrichtingen al naargelang het geval, voortkomende uit of gerealiseerd met de middelen van het Mina-fonds of van de kredieten in het verleden aangewend inzake leefmilieu, ...";
- dezelfde kritiek geldt a fortiori voor het bepaalde in littera f) : "alle andere middelen die nuttig zijn in het kader van de doelstelling van het Mina-fonds (?) en die inzonderheid ingevolge wettelijke (?), decretale of reglementaire (?) bepalingen aan het Fonds worden toegewezen".

.../...

Met de voorschriften van artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 zijn evenmin verenigbaar, de bepalingen van de litterae b) en f) in zoverre daarin wordt gesteld dat bij (niet : krachtens) afzonderlijk decreet (niet : bij wet of reglement) ontvangsten aan het fonds kunnen of zullen worden toegewezen : overeenkomstig artikel 19 moeten die ontvangsten immers worden aangewezen in het organiek decreet zelf waarbij het fonds wordt opgericht.

Wanneer de decreetgever in de toekomst bepaalde (nieuwe) ontvangsten wil toewijzen aan het fonds, dan zal dat m.a.w. slechts kunnen via een wijziging van het organiek decreet.

In dat organiek decreet bij voorbaat bepalen dat nog nieuwe ontvangsten aan het fonds kunnen worden toegewezen (bij wijzigend decreet) heeft dan ook weinig zin.

Artikel 3 van het ontwerp behoort derhalve grondig te worden omgewerkt.

De hiernavolgende opmerkingen met betrekking tot dit artikel worden dan ook slechts in subsidiaire orde gemaakt.

+

+ +

Wanneer een artikel een opsomming bevat, is het gebruikelijk te werken met 1E, 2E, 3E ..., die eventueel verder kunnen worden onderverdeeld in a, b, c, enz.

+

.../...

In plaats van onder littera a) (lees : 1E) te verwijzen naar de "heffingen en retributies" bedoeld in het in zeer algemene bewoordingen gestelde artikel 4 van het ontwerp, dient precies te worden aangegeven om welke belastingen (niet : heffingen) en retributies het gaat.

Er kan in dit verband worden opgemerkt dat bepaalde "heffingen" die onder de algemene omschrijving van artikel 4 van het ontwerp vallen - en dus aan het fonds zouden worden toegewezen -, thans, op grond van bestaande decretale bepalingen, een andere bestemming hebben : dit is bijvoorbeeld het geval met de heffing bedoeld in artikel 32quaterdecies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (3), van welke heffing "de opbrengst rechtstreeks en integraal wordt toegekend aan de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering" (inleidende zin van het eerste lid van het voornoemde artikel 32quaterdecies).

+

Luidens het bepaalde in littera d) (lees : 4E) wordt ook "de opbrengst van de verkoop van de door de Vlaamse Executieve bepaalde vergunningen en verloven", aan het fonds toegewezen.

(3) Dit artikel 32quaterdecies werd in de wet van 26 maart 1971 ingevoegd door artikel 6 van het decreet van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Met betrekking tot die bepaling rijst de vraag in hoeverre de bedoelde "opbrengst" kan worden onderscheiden van de onder littera a) (lees : 1E) bedoelde belastingen of retributies (4).

Anderzijds moet worden opgemerkt dat het strijdig zou zijn met het meergenoemde artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 het aanwijzen van de bedoelde ontvangsten van het fonds over te laten aan de Executieve.

+

In littera e) (lees : 5E) wordt aan het fonds toegewezen "de opbrengst van administratieve geldboeten en alle andere bedragen welke door de diensten van het Vlaamse Gewest en door de rechtbanken (wellicht wordt bedoeld : "voor de hoven en rechtbanken") gevorderd worden lastens de overtreders van de wetgeving en reglementering inzake leefmilieu ...".

In zoverre die bepaling betrekking zou hebben op strafrechtelijke boeten, moet worden opgemerkt dat dergelijke boeten niet aan het Gewest toekomen, maar aan de Staat.

(4) Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies L. 19.783/8 van 3 april 1990 over een voorontwerp van decreet "betreffende de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen" dient de "prijs" voor de afgifte van de in dat voorontwerp bedoelde verloven en vergunningen te worden aangemerkt als een belasting (St. Vl. Raad, 334 (1989-1990) - nr. 1, pp. 10 en 11).

In de mate dat het bepaalde onder littera e) betrekking heeft op administratieve geldboeten die in de plaats zouden komen van strafrechtelijke boeten, kan worden verwezen naar de opmerking die de Raad van State in zijn advies L. 16.478/8 van 8 juni 1988 heeft gemaakt bij artikel 120 van het voorontwerp van "bosdecreet" (St. Vl. Raad, 261 (1989-1990) - nr. 1, pp. 102-103).

Artikel 4.

Luidens paragraaf 1 van dit artikel "kunnen bijdragen zowel in de vorm van heffingen als in de vorm van retributies worden gevorderd ter spijzing van het Mina-fonds ...".

Paragraaf 2 wijst de opbrengst van die heffingen en retributies rechtstreeks toe aan het Mina-fonds.

Luidens paragraaf 3 wordt "de opbrengst van de bijdragen, in welke vorm ook geheven krachtens wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, andere dan deze bedoeld in § 1 ... eveneens rechtstreeks toegewezen aan het Mina-fonds".

Overeenkomstig de algemene opmerking bij artikel 3 en de bijzondere opmerking bij littera a) van dat artikel, moeten de paragrafen 1 tot 3 van artikel 4 worden weggelaten en worden vervangen door een precieze opsomming van de bedoelde belastingen, retributies en "bijdragen", welke opsomming dient te worden opgenomen in artikel 3, 1E.

.../...

+

Luidens paragraaf 4 van artikel 4 worden "de tarieven en de belastbare handelingen en grondslagen van (de) in dit (niet : onderhavig) artikel bedoelde heffingen ... vastgesteld bij decreet. De tarieven, de retributieplichtige handelingen en grondslagen ... van de ... retributies worden vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Executieve".

Ook deze bepaling dient te worden weggelaten :

- in zoverre erin wordt voorgeschreven dat regelingen inzake gewestbelastingen bij decreet moeten worden vastgesteld, voegt zij immers niets toe aan wat ter zake volgt uit artikel 110, § 2, van de Grondwet en is zij derhalve overbodig;
- in zoverre de ontworpen bepaling, anderzijds, aan de Executieve de bevoegdheid beoogt op te dragen om te bepalen in welke gevallen retributies kunnen worden geheven, is ze strijdig met artikel 113 van de Grondwet, krachtens welke bepaling het immers aan de decreetgever toekomt om die gevallen vast te stellen.

.../...

Artikel 5.

Dit artikel strekt ertoe, overeenkomstig het voorschrift van artikel 19, § 1, van de wet van 28 juni 1963, het voorwerp vast te stellen van de uitgaven die ten laste van het fonds mogen worden verricht.

De uitermate ruime en algemene omschrijving van die uitgaven roept hetzelfde voorbehoud op als dat wat hiervoren bij artikel 3 werd gemaakt. Luidens de ontworpen bepaling zullen, behoudens de loon- en werkingskosten van de diensten, op het fonds alle uitgaven "ongeacht de aard" i.v.m. het beleid inzake leefmilieu en natuurbehoud mogen worden aangerekend waarvoor in afdeling I van de administratieve begroting van de Vlaamse Gemeenschap (lees : van het Vlaamse Gewest) geen specifieke kredieten zijn voorzien. Een dergelijke negatieve omschrijving van de uitgaven die ten laste van het fonds mogen worden verricht, voldoet kennelijk niet aan het vereiste van artikel 19, § 1, om het "voorwerp" van die uitgaven vast te stellen.

Artikel 7.

Paragraaf 1 van dit artikel draagt de bevoegdheid om ten laste van het fonds uitgaven vast te leggen en te ordonnanceren op aan de Gemeenschapsminister bevoegd voor het leefmilieu en het natuurbehoud.

Luidens de artikelen 68, 69 en 74, 1E en 2E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt elke Executieve haar

.../...

werkwijze en beslist ze collegiaal, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties. Het komt derhalve de decreetgever niet toe bepaalde taken op te dragen aan een lid van de Executieve.

Paragraaf 1 dient derhalve te worden weggelaten.

+

In de bepaling opgenomen in paragraaf 2, waarbij overeenkomstig artikel 19, § 4, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963 wordt toegestaan vastleggingen aan te gaan ten laste van het fonds, vervange men de woorden "begroting van de Vlaamse Gemeenschap" door "begroting van het Vlaamse Gewest".

Artikel 8.

Dit artikel machtigt de Gemeenschapsminister bevoegd voor het leefmilieu en het natuurbehoud om, na beslissing van de Vlaamse Executieve en "onverminderd de bepalingen van artikel 5 en 6", te beschikken over de kredieten van het fonds "voor al wat dienen kan in het raam van het beleid ... inzake leefmilieu ... en dit ongeacht de aard van de ten laste te nemen uitgaven".

In zoverre met deze bepaling bedoeld wordt een bijzondere bevoegdheid te verlenen aan het bedoelde lid van de Executieve, gaat zij de bevoegdheid van de decreetgever te buiten, zoals reeds eerder werd opgemerkt bij artikel 7, § 1.

.../...

Voor zover de ontworpen bepaling aan de Executieve de bevoegdheid zou willen toekennen om te beslissen andere uitgaven dan die bedoeld in de artikelen 5 en 6 aan te rekenen op het fonds - voor zover m.a.w. bedoeld wordt dat over de kredieten van het fonds mag worden beschikt, niet "onverminderd" de bepalingen van de artikelen 5 en 6, maar "in afwijking van" die bepalingen - is het ontworpen artikel strijdig met het voorschrift van artikel 19, § 1, eerste lid, van de wet van 28 juni 1963 luidens hetwelk de op het begrotingsfonds aan te rekenen uitgaven in het organieke decreet zelf moeten worden aangewezen.

Artikel 8 behoort derhalve te worden weggelaten.

Artikel 9.

Men vervange, overeenkomstig de hiervoren bij artikel 7, § 1, en bij artikel 8 gemaakte opmerkingen, de woorden "De Gemeenschapsminister die het leefmilieu en het natuurbehoud in zijn bevoegdheid heeft" door "De Vlaamse Executieve".

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	W. DEROOVER,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	J. HERBOTS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.