

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 2 juni 1994 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de criteria die gelden voor de toekenning van een subsidie aan erkende verenigingen die terreinen verwerven die als natuurreservaat worden ingericht", heeft op 28 maart 1995 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe een organieke regeling in te voeren voor de erkenning en de subsidiëring van verenigingen die terreinen aankopen welke ze als natuurreservaat zullen beheren.

De ontworpen regeling kan in grote lijnen als volgt worden omschreven.

1.1. Privaatrechtelijke verenigingen die ten minste vijfenzeventig hectare natuurgebied beheren, waarvan ten minste twintig hectare erkend zijn als natuurreservaat, en die voldoen aan de overige in artikel 2 van het ontwerp bepaalde voorwaarden, kunnen door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting voor een verlengbare periode van vijf jaar worden erkend met het oog op subsidiëring voor de aankoop van terreinen die ze als natuurreservaat zullen beheren (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp).

1.2. Aan aldus erkende verenigingen kan een jaarlijkse subsidie worden toegekend ter ondersteuning van hun aankoop-beleid. Die subsidie bestaat uit een vast gedeelte (een basissubsidie van 1 miljoen frank) en een variabel gedeelte, dat wordt bepaald rekening houdend met de beschikbare kredieten en met de ligging en de gemiddelde oppervlakte van gerealiseerde aankopen gedurende de voorbije drie jaren. De subsidie kan ten hoogste 90 procent bedragen van de totale aankoopprijs van alle aankopen die de vereniging in het betrokken jaar heeft verricht (artikel 6 van het ontwerp). De subsidie wordt uitbetaald in drie schijven : een voor-

.../...

schot van 50 procent, een tweede schijf van 30 procent die wordt uitgekeerd na het verstrekken van de verantwoording over het gebruik van de helft van het voorschot en het saldo dat wordt betaald nadat verantwoording is verstrekt over de besteding van de volledige subsidie (artikel 7 van het ontwerp).

1.3. De artikelen 9 en 10 voorzien in de mogelijkheid tot intrekking van de erkenning en terugvordering van de subsidie.

2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 37 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, luidens welke bepaling de Koning (lees : de Gewestregering), om redenen van natuurbehoud, maatregelen "vergezeld van toelagen" kan treffen met het oog op de bevordering van o.m. "de instandhouding en het beheer van erkende natuurreservaten".

3. Het voornoemde artikel 37 vormt eveneens de rechtsgrond voor de subsidiëring van de uitgaven voor het beheer van de natuurreservaten, zoals geregeld in hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 3 februari 1981 tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuurreservaten.

De ontworpen regeling vertoont trouwens duidelijk raakpunten met die van het voornoemde koninklijk besluit van 3 februari 1981.

.../...

Zo wordt in artikel 6, § 3, derde lid, van het ontwerp bepaald dat binnen vierentwintig maanden volgend op de datum van de beslissing tot toekenning van de subsidie een aanvraag tot erkenning van het aangekochte terrein als natuurreservaat moet worden ingediend overeenkomstig het koninklijk besluit van 3 februari 1981. (Luidens artikel 10, 2° en 3°, kan de minister de subsidie terugvorderen indien die aanvraag niet werd ingediend of indien de erkenning als natuurreservaat werd geweigerd op grond van ecologische redenen.)

Voorts bepaalt artikel 2, 8°, van het ontwerp dat de erkenning (en meteen de subsidie) slechts kan worden verleend aan verenigingen die reeds ten minste twintig hectare erkend natuurreservaat beheren.

Gelet op die raakpunten zouden de stellers van het ontwerp kunnen overwegen de ontworpen regeling te integreren in het genoemde koninklijk besluit van 3 februari 1981.

4. Luidens artikel 2, 1°, van het ontwerp moeten de verenigingen, om voor erkenning en subsidiëring in aanmerking te komen, "het statuut van vereniging zonder winstoogmerk of van stichting (lees : instelling) van openbaar nut bezitten" (als bedoeld in de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend).

.../...

Instellingen van openbaar nut voldoen evenwel bij bepaling niet aan het voorschrift van artikel 2, 2°, naar luid waarvan "de vereniging moet geleid worden door een raad van bestuur die in een algemene vergadering van de leden werd verkozen", noch aan de voorwaarde bepaald in artikel 2, 6°, luidens welke de vereniging "hoofdzakelijk privépersonen (moet) groeperen".

De stellers van het ontwerp zullen die bepalingen beter op elkaar moeten afstemmen, hetzij door de instellingen van openbaar nut uit het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te sluiten, hetzij door de aangehaalde bepalingen van artikel 2, 2° en 6°, uit het ontwerp weg te laten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. De artikelen 6 en 10 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud bieden geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Men schrappe derhalve de verwijzing naar die artikelen in het eerste lid van de aanhef.

2. De ontworpen regeling vindt evenmin een rechtsgrond in het decreet van 23 januari 1991 waarnaar in het tweede lid van de aanhef wordt verwezen. Dat tweede lid moet derhalve worden geschrapt.

.../...

Artikel 1.

1. Er kan ter overweging worden gegeven dit artikel op te splitsen in twee artikelen, een eerste waarin de definities worden opgenomen van de begrippen "vereniging", "Vlaamse minister" en "dienst", een tweede dat in zekere mate het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp omvat, aangevuld met de bepaling van de inleidende zin van artikel 2 luidens welke de erkenning wordt gevraagd "met het oog op subsidiëring voor de aankoop van terreinen".

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar moet de bepaling luidens welke de voor erkenning in aanmerking komende verenigingen "het beleid (moeten) ondersteunen inzake het behoud van de natuurlijke milieus", worden aangemerkt als een essentiële erkenningsvoorwaarde waarvan de toepassing zal kunnen variëren naar gelang van het beleid dat de bevoegde minister op een bepaald ogenblik zal voeren.

Daargelaten nog de vraag of dit criterium geen aanleiding zal kunnen geven tot willekeur, is het de Raad van State niet duidelijk hoe de toepassing ervan te rijmen valt met het voorschrift van artikel 4, eerste lid, van het ontwerp luidens hetwelk de erkenning kan worden verleend voor een periode van vijf jaar.

3. Men vervange de woorden "Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting" door "Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu".

.../...

4. Indien niet zou worden ingegaan op de suggestie om in een eerste artikel de definitie van "de dienst" op te nemen, kan het vierde lid van artikel 1 beter worden geïntegreerd in artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 2.

1. Gelet op de opmerking 1 bij artikel 1 kan de inleidende zin van artikel 2 beter als volgt geredigeerd worden :

"Verenigingen kunnen, met het oog op de subsidiëring van de aankoop van terreinen die zij als natuurreservaat zullen beheren, een erkenning verkrijgen en erkend blijven indien ze aan de volgende voorwaarden voldoen :".

2. Indien het de bedoeling is dat alle verenigingen die momenteel erkende natuurreservaten beheren in aanmerking komen voor aankoopsubsidies, verdient het aanbeveling, gelet op de in artikel 2, § 2, 3^o en 4^o, van het voornoemde koninklijk besluit van 3 februari 1981 gehanteerde terminologie, de tweede volzin van artikel 2, 1^o, als volgt te redigeren :

"Het doel van de vereniging moet hoofdzakelijk en ondubbelzinnig gericht zijn op de natuurstudie, het natuurbehoud en de landschapszorg, of op één van deze doelstellingen".

.../...

3. Wat de bepaling sub 8° betreft luidens welke de erkenning (en dus de subsidiëring) wordt voorbehouden aan bestaande verenigingen die reeds een bepaalde oppervlakte natuurgebied en natuurreservaat beheren, dient erop te worden gewezen dat voor die voorkeurbehandeling een objectieve verantwoording ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel moet kunnen worden gegeven.

Artikel 3.

1. Men redigere de bepaling van 1°, naar analogie met het bepaalde in artikel 3, § 2, 3°, van het voornoemde koninklijk besluit van 3 februari 1981, als volgt :

"een exemplaar of fotocopie van de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad waarin de statuten en hun eventuele wijzigingen evenals de samenstelling van de in dienst zijnde raad van beheer worden gepubliceerd;".

2. In 4° en 5° schrijve men telkens "een verklaring van de vereniging" in plaats van respectievelijk "een verklaring, opgesteld door de op grond van de statuten aangewezen bestuurders die de vereniging kunnen verbinden" en "een verklaring van de voorzitter van de vereniging".

.../...

Artikel 5.

Luidens het tweede lid van dit artikel moet de aanvraag tot subsidiëring worden ingediend vóór 1 april van het kalenderjaar (lees : jaar) waarop zij slaat.

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat, indien men de ontworpen regeling wil toepassen in 1995, een overgangsregeling in het ontwerp zal moeten worden opgenomen.

Artikel 6.

1. In paragraaf 3, eerste lid, schrijve men "terreinen" in plaats van "gronden".

2. In paragraaf 3, tweede lid, vervange men het woord "subsidie" door "subsidie met toepassing van dit besluit", althans indien zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Artikel 7.

1. Uit de bepaling van 1^o luidens welke de eerste schijf van de subsidie wordt uitbetaald "na goedkeuring door de Vlaamse minister van het globaal indicatief programma", zou kunnen worden afgeleid dat de minister, naast de beslissing tot toekenning van de subsidie, ook een beslis-

.../...

sing tot goedkeuring van het bedoelde indicatief programma zou moeten nemen. Dit is volgens de gemachtigde ambtenaar niet het geval. De aangehaalde zinsnede kan dan ook beter worden geschrapt.

2. In de bepalingen sub 2^o en 3^o moet worden gepreciseerd wie de verantwoording over de besteding goedkeurt (de dienst, de minister, ...).

Artikel 10.

Dit artikel bepaalt een aantal gevallen waarin de verleende subsidies kunnen worden teruggevorderd.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de Gemeenschappen en de Gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, doch dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze

.../...

materies specifieke regels te bepalen" (memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37). Die bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de Gemeenschappen en Gewesten die (door de nationale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" (Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543).

Luidens artikel 57, eerste lid, 1^o, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker die de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd, tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden.

Ook indien kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling strenger is dan de van rechtswege toepasselijke regeling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, moet erop worden gewezen dat het vaststellen van een dergelijke strengere regeling alleen aan de decreetgever toekomt, en niet aan de regering.

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat artikel 10 uit het ontwerp moet worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
de Heer :	J. GIJSSELS,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.