

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 27 december 1994 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot instelling en organisatie van een Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling", heeft op 30 december 1994 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

«Het spoedeisend karakter is vereist omwille van het feit dat dringend werk moet worden gemaakt van een objectieve wetenschappelijke onderbouw van het natuurontwikkelingsbeleid, inzonderheid de gebiedsgerichte ecologische kwaliteitsdoelstellingen teneinde een grondig maatschappelijk debat over natuurontwikkeling te kunnen voeren».

*

*

*

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, eensdeels, en op het tijdstip waarop de adviesaanvraag werd ingediend (1),

(1) De adviesaanvraag is op de griffie van de afdeling wetgeving ingekomen op 27 december 1994 en diende, ter inachtneming van de door artikel 84 van de gecoördineerde wetten opgelegde termijn, uiterlijk op 30 december te worden behandeld, d.i. tijdens de periode dat de diensten van de Vlaamse regering - en blijkbaar ook de kabinetten - met compensatieverlof zijn. Dit heeft tot gevolg gehad dat het bevoegde lid van het Auditoraat tevergeefs heeft gepoogd de gemachtigde kabinetsmedewerker te bereiken om hem nadere toelichting over het ontwerp te vragen.

anderdeels, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt er in essentie toe een subsidieregeling vast te stellen voor onderzoeksprojecten die beleidsondersteunend zijn voor het natuurbehoud in Vlaanderen.

Het "instellen" van het "Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling" komt erop neer dat, voor een periode van vijf jaar (artikel 1, § 2), op het MINA-fonds (artikel 1, § 4) vijfhonderd miljoen frank (artikel 1, § 3) wordt vrijgemaakt, ten laste waarvan subsidies (artikel 15) kunnen worden verleend voor onderzoeksprojecten ingediend door het Instituut voor Natuurbehoud en het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer, eensdeels (artikel 1, §§ 7, 8, 10 en 11), en door universitaire instellingen en natuur- en milieuverenigingen, anderdeels (artikel 1, §§ 9 en 10, en artikel 8).

Het ontwerp regelt omstandig de procedure en de criteria voor de beoordeling van de aanvragen om projectfinanciering (artikelen 8 tot 17), waarbij een belangrijke

.../...

rol wordt toebedeeld aan een op te richten "beheerscomité" (artikel 2) en een "operationele cel" (artikel 6).

De Vlaamse minister tot wiens bevoegdheid het natuurbehoud behoort neemt de uiteindelijke beslissing over de toekenning van de subsidiëring van de onderzoeksprojecten, over de verderzetting of stopzetting ervan en over de besteding van het budget (artikel 1, §§ 10 en 11, en artikel 15).

RECHTSGROND VAN DE ONTWORPEN REGELING.

1. In de aanhef van het ontwerp-besluit wordt, wat de rechtsgrond van de ontworpen regeling betreft, uitsluitend verwezen naar artikel 84 van het decreet van 5 juli 1989 houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap van het begrotingsjaar 1989.

Luidens dit artikel 84 wordt "in Sectie 76, Titel IV, Afzonderlijke Sectie van de Sector 32 - Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ... onder artikel 60.10.03 A een Fonds voor Preventie en Sanering inzake Milieu en Natuur opgericht", dat tot doel heeft "alle lopende en kapitaal-uitgaven, ongeacht de aard, in het raam van het beleid van de Vlaamse regering inzake leefmilieu en natuurbeleid ten laste te nemen". De ontvangsten van het fonds zijn : bepaalde nauwkeurig aangewezen saldi van ordonnanceringskredieten die kunnen worden overgeschreven en de bijstand van de Europese Gemeenschappen. De aangevoerde bepaling verleent ten slotte, voor het begrotingsjaar 1989, een vastleggingsmachtiging van 2 miljard frank.

.../...

Het in de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 84 van het decreet van 5 juli 1989 blijkt dus niet meer te zijn dan een gewone begrotingsbepaling tot oprichting van een fonds op de afzonderlijke sectie, die, overeenkomstig het beginsel van de eenjarigheid van de begrotingen, moet worden geacht geen rechtskracht meer te hebben (1). Er valt bijgevolg niet in te zien hoe deze bepaling thans rechtsgrond zou kunnen bieden voor de ontworpen regeling.

2. De vraag rijst derhalve of voor het ontwerp-besluit rechtsgrond kan worden gevonden, hetzij in enige bepaling van de organieke regeling van het MINA-fonds waarop, overeenkomstig artikel 1, § 4, van het ontwerp, de "financiële uitgaven" worden aangerekend, hetzij in de gecombineerde bepalingen van de algemene uitgavenbegroting en van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

(1) Sedert de inwerkingtreding, op 1 januari 1991, van artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 (thans artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991) kan overigens slechts in de oprichting van begrotingsfondsen worden voorzien bij "organiek" decreet. Dat voorschrift 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". Ook de bepaling van artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit staat derhalve eraan in de weg dat aan artikel 84 van het decreet van 5 juli 1989 nog verdere gelding zou worden toegekend.

2.1. Het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met Afzonderlijk Beheer blijkt geen bijzondere delegatie van verordenende bevoegdheid inzake het verlenen van subsidies te bevatten. Hoewel artikel 2 van dat decreet het beheer van het MINA-fonds aan de Vlaamse regering opdraagt en artikel 4 bepaalt dat het MINA-fonds de uitgaven financiert, "ongeacht de aard, tot al wat dienen kan met betrekking tot het beleid van het Vlaamse Gewest inzake ...(o.m.) het natuurbehoud ... in de ruime zin", kan in die bepalingen, noch in de algemene bevoegdheid van de Vlaamse regering om dat decreet uit te voeren, een voldoende specifieke rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gevonden.

Artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, op grond van welke bepaling het MINA-fonds als een gewestdienst met afzonderlijk beheer is opgericht, blijkt evenmin een dergelijke specifieke rechtsgrond voor het vaststellen van een subsidieregeling te bieden.

2.2. Luidens de tweede volzin van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit "(moet er) bij ontstentenis van een organieke wet (lees : organiek decreet) ... voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert" en kan de Koning (lees : de Gewestregering) de voorwaarden vaststellen waaronder dergelijke toelagen kunnen worden toegekend.

.../...

Opdat de Vlaamse regering in die bepaling de bevoegdheid zou vinden om het ontworpen besluit vast te stellen, is vereist dat in de "algemene uitgavenbegroting" een voldoende precieze, speciale bepaling zou zijn opgenomen die voorziet in de mogelijkheid om subsidies te verlenen voor "onderzoeksprojecten" als bedoeld in het ontworpen besluit. Er is de Raad van State geen dergelijke bepaling bekend.

3. De conclusie uit wat voorafgaat lijkt dan ook te moeten zijn dat voor de ontworpen regeling geen rechtsgrond voorhanden is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER, kamervoorzitter,

D. VERBIEST, staatsraden,
P. LEMMENS,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.