

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 juli 1996 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor maatregelen in het kader van het grond- en pandenbeleid", heeft op 4 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid, gezien het noodzakelijk is de initiatiefnemers, in het bijzonder de gemeenten voor de actualisatie van de inventaris van de onbebouwde percelen, nog voor het zomerreces in kennis te kunnen stellen van de tegemoetkomingen voorzien in het besluit, zodat deze tijdig de nodige voorbereidende maatregelen kunnen treffen, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem is toegemeten, dient de Raad van State zich te beperken tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Luidens artikel 63, § 2, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw houden de gemeenten een inventaris bij van alle percelen op hun grondgebied waarvoor een niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat en waarop nog niet is gebouwd, evenals van alle onbebouwde percelen gelegen in een

.../...

woongebied zoals bepaald door het vigerende ontwerp-gewestplan, gewestplan of gemeentelijk plan van aanleg (1).

Krachtens artikel 58, § 1, van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, kan de Vlaamse regering, binnen de perken van de begroting, in het kader van het grond- en pandenbeleid aan de provincies, gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn subsidies verlenen als tegemoetkoming in de verwerving van gronden en panden ter uitvoering van strategische projecten, in het bijzonder ter versterking van een geïntegreerd beleid in stedelijke gebieden, en als tegemoetkoming in de uitbouw en toepassing van specifieke instrumenten voor de uitvoering van een grond- en pandenbeleid alsmede, in het bijzonder, de actualisatie van de inventaris van de onbebouwde percelen, de voorbereiding van de oprichting van een grond- en pandenbank en de ondersteuning van herverkavelingsinitiatieven overeenkomstig de wetgeving betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.

De in artikel 58 bedoelde subsidies gelden volgens paragraaf 3 van dat artikel voor de gemeenten onverminderd de bepalingen van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse

(1) Het koninklijk besluit van 8 januari 1980 betreffende de inventarisatie van onbebouwde percelen in verkavelingen en in woongebieden gelegen in het Vlaamse Gewest regelt de modaliteiten en legt het gebruik van modelsteekkaarten op.

Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

2. De voorwaarden en modaliteiten waaronder de voornoemde subsidies kunnen worden verleend, worden krachtens artikel 58, § 4, van het decreet van 22 december 1995 bepaald door de Vlaamse regering. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp beoogt aan deze decreetsbepaling uitvoering te geven.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat enkele definities en somt de voor subsidie in aanmerking komende projecten op. De hoofdstukken II en III regelen de subsidiëring van projecten voor de verwerving van gronden en panden. Hoofdstuk IV heeft betrekking op de subsidiëring van de actualisatie van de gemeentelijke inventaris van onbebouwde percelen. In hoofdstuk V wordt de subsidiëring van de ontwikkeling van een eenvormige methode voor de registratie van gegevens met het oog op de uitbouw van een grond- en pandenbank (1) geregeld. Hoofdstuk VI heeft betrekking op de subsidieregeling voor de herverkavelingsinitiatieven.

(1) Volgens de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel dat artikel 58 van het decreet van 22 december 1995 is geworden zou deze grond- en pandenbank het voorwerp vormen van een eigen specifieke decretale regeling. Artikel 58 zou enkel de basis bieden voor het voorbereiden van de organisatie van die "bank" (Parl. St., Vl. R., 1995-1996, nr. 147/1, p. 35).

Die onderscheiden hoofdstukken bepalen telkens de voorwaarden voor de subsidiëring, het bedrag ervan, alsmede de aanvraag- en betalingsprocedure.

De hoofdstukken VII en VIII ten slotte bevatten respectievelijk een aantal overgangsbepalingen, slotbepalingen en regelen de controle op het gebruik van de subsidies en de eventuele terugbetaling ervan.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Hoofdstuk VIII van het ontwerp regelt de controle op de naleving van de voorwaarden van het ontworpen besluit en die van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen.

Indien deze voorwaarden niet worden nageleefd, dienen de subsidies te worden terugbetaald, vermeerderd met de interesten tegen de wettelijke rentevoet. Op verzoek kan de bevoegde minister echter een gemotiveerde afwijking toestaan (artikelen 29 en 30 van het ontwerp).

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten stelt de - federale - wet de algemene bepalingen vast op het stuk van 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" (1). Die bevoegdheid om terzake "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 federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" (2).

1.2. Luidens artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker die de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd, die de toelage niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor zij verleend werd of die de in artikel 56 bedoelde controle hindert, tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden.

(1) Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden, (Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 37).

(2) Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 543.

In zoverre de artikelen 29 en 30 van het ontwerp afwijkingen toelaten op de verplichte terugvordering van de subsidie, is dit niet in overeenstemming met de voornoemde bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. In zoverre de ontworpen bepalingen voorzien in de verhoging van het terug te vorderen bedrag "met de wettelijke interessen", zijn ze weliswaar strenger dan de van rechtswege toepasselijke regeling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit; het vaststellen van een dergelijke strengere regeling komt echter alleen de decreetgever toe, niet de regering (1).

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat in de artikelen 29 en 30 de verwijzing naar de wettelijke interest alsmede telkens het tweede lid van deze artikelen moeten worden weggelaten.

2. Het ontwerp voldoet niet steeds aan de regels van de legistiek en, meer in het bijzonder, aan de omzendbrief Vlaamse wetgevingstechniek VR 95/4 van 4 oktober 1995. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de onjuistheden in het opschrift en in de aanhef, op de wijze waarop wijzigingen (al dan niet) worden vermeld, op het (nodeloos) steeds hernemen van het opschrift van reeds geciteerde teksten alsmede op de incoherentie in de indeling. Terwijl

(1) Zie ook advies afdeling wetgeving L. 24.073/8 van 19 december 1995 over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar" (Parl. St., Vl. R., 1995-1996, nr. 243/1).

de regels voor de verschillende "tegemoetkomingen" telkens in één hoofdstuk worden opgenomen, worden wat de subsidie voor verwerving betreft de voorwaarden geregeld in hoofdstuk II en het bedrag en de procedure in hoofdstuk III. De opschriften van de hoofdstukken leiden ten slotte soms tot verwarring. Hoofdstuk VIII bevat onder "slotbepalingen" bijvoorbeeld regels inzake toezicht en terugbetaling.

Mede gelet op de korte termijn die hem is toegemeten, zal de Raad van State hierna bij het onderzoek van de tekst geen opmerkingen van legistieke aard maken, hetgeen niet wegneemt dat de stellers van het ontwerp er goed zouden aan doen het ontwerp op dat punt grondig te herwerken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

1. De definitie van "strategisch project" in artikel 1, 3°, stemt niet overeen met de omschrijving in artikel 58, §§ 1 en 2, van het voornoemde decreet van 22 december 1995. In de ontworpen bepaling is sprake van "project met voorbeeldfunctie voor de inrichting van het gemeentelijk grondgebied, dat leidt tot ruimtelijke ingrepen die op effectieve en kwalitatieve wijze bijdragen tot de uitvoering van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg dat een functionele verwevenheid beoogt" terwijl het voornoemde

.../...

artikel 58 verwijst naar projecten ter versterking van een geïntegreerd beleid in stedelijke gebieden die een wezenlijke bijdrage leveren tot de uitvoering van een plan van aanleg.

De ontworpen definitie houdt evenmin rekening met de in artikel 14 van de wet van 29 maart 1962 opgenomen mogelijkheid dat meerdere gemeenten een gezamenlijk plan van aanleg opstellen (1). Ten slotte wordt evenmin verwezen naar de materies waarop de projecten luidens artikel 58, § 2, tweede lid, van het voornoemde decreet van 22 december 1995 betrekking kunnen hebben (2).

2. De definitie van de term "verwerving", in artikel 1, 5°, van het ontwerp heeft een meer beperkte draagwijdte dan de door de decreetgever gehanteerde notie waarin onteigening is begrepen. Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp de bedoelde subsidiëring op die wijze effectief te beperken, dan dient dit duidelijker in het ontwerp ingeschreven te worden en niet onder de vorm van een definitie.

(1) Een vaststelling die overigens ook geldt voor de andere bepalingen van het ontwerp.

(2) Zie in dat verband artikel 5 van het ontwerp.

Artikel 5.

Teneinde interpretatieproblemen te voorkomen verdient het aanbeveling de redactie van het eerste lid nauwer te doen aansluiten bij artikel 58, § 2, tweede lid, van het voornoemde decreet van 22 december 1995.

Artikel 11.

De beslissing waarbij de subsidie betaalbaar wordt gesteld dient te worden genomen overeenkomstig de procedure bepaald in de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Bijgevolg moet het bedrag eerst worden vastgesteld en vervolgens geordonnanceerd na visum van de controleurs der vastleggingen en na visum van het Rekenhof.

Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 17, 22 en 26 van het ontwerp.

Artikel 12.

De vraag rijst hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 6, § 3, tweede lid, van het decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan.

.../...

Indien, bijvoorbeeld, panden of gronden in het kader van een strategisch project worden verworven en zulks eveneens als een project voor de aanleg of verbetering van schoolgebouwen kan worden gekwalificeerd, mogen de subsidies bedoeld in het ontwerp enkel gecumuleerd worden met de trekkingsrechten op het Investeringsfonds bedoeld in het voornoemde decreet van 20 maart 1991. Krachtens artikel 6, § 3, tweede lid, van dat decreet dient echter eerst gebruik te worden gemaakt van de subsidiëringmogelijkheden in het decreet betreffende het Onderwijs II.

Artikel 13.

Het tweede lid beoogt de voorwaarden te hernemen die worden vermeld in artikel 58, § 2, laatste lid, van het voornoemde decreet van 22 december 1995, doch in een andere redactie.

Mede gelet op het beginsel van de hiërarchie van de rechtsnormen, verdient het aanbeveling het in het tweede lid van artikel 13 bepaalde te vervangen door een verwijzing naar de voornoemde decreetsbepaling.

Artikel 18.

Het is kennelijk niet de bedoeling dat, om de in dit artikel bedoelde subsidie te kunnen genieten, de provincies zich in een nieuwe rechtspersoon zouden verenigen. Daarom schrijve men "Als de Vlaamse provincies

.../...

samenwerken ..." in plaats van "Als de Vlaamse provincies zich verenigen ...".

Artikel 27.

Met betrekking tot dit artikel rijst de vraag of het geen aanbeveling zou verdienen deze overgangsbepaling uit te breiden tot de gevallen waarin tussen 1 januari 1996 en de datum van inwerkingtreding van het ontwerp tot verwerving werd beslist zonder dat de verwerving reeds plaats heeft gevonden.

Artikelen 29 en 30.

1. In het eerste lid van artikel 29 wordt gewag gemaakt van "de definitieve toekenning" terwijl in het eerste lid van artikel 30, - een analoge bepaling -, gewag wordt gemaakt van "de toekenning". Beide bepalingen zouden moeten worden gepreciseerd op een eenvormige wijze : allicht wordt bedoeld de termijn van drie jaar te laten aanvangen na de beslissing waarbij de subsidie betaalbaar wordt gesteld.

2. In telkens het tweede lid van deze artikelen is niet duidelijk van welke regel - de termijn of de terugbetalingsverplichting - de bevoegde minister kan afwijken. Ook op dit punt dienen beide bepalingen te worden verduidelijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.