

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 20 december 1996 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder, alsook van de verhouding in dewelke het Vlaamse Gewest bijdraagt in de kosten verbonden aan de bouw door de gemeenten van rioolwaterzuiveringsinstallaties met een capaciteit van maximum 500 inwonerequivalenten, evenals houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de procedure tot vaststelling van subsidiëringsprogramma's", heeft op 28 januari 1997 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Artikel 32duodecies, § 1, tweede lid, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, ingevoegd bij het decreet van 8 juli 1996, bepaalt dat de gemeenten, onder de voorwaarden vastgesteld door de Vlaamse regering, bepaalde taken i.v.m. het plannen, het exploiteren, het financieren en het aanpassen van rioolwaterzuiveringsinstallaties met een capaciteit van maximum 500 inwonerequivalenten ("kleinschalige rioolwaterzuiveringsinstallaties") op zich kunnen nemen. Volgens dezelfde bepaling kan het Vlaamse Gewest, onder de voorwaarden en in de verhouding die de Vlaamse regering vaststelt, bijdragen in de kosten verbonden aan de bouw en de verbetering door de gemeenten van dergelijke rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Artikel 32duodecies, § 2, van de wet bepaalt dat enkel projecten die voorkomen op een subsidiëringsprogramma, vastgesteld door de Vlaamse regering, in aanmerking komen voor de voornoemde gewestbijdrage.

Artikel 32ter decies, § 1, van de wet beschrijft de procedure die gevolgd moet worden voor het vaststellen van het hiervóór vermelde subsidiëringsprogramma. Bij artikel 32ter decies, § 2, wordt de Vlaamse regering gemachtigd om nadere regels terzake vast te stellen.

.../...

2. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, ter uitvoering van de genoemde wetsbepalingen, enerzijds, de voorwaarden te bepalen waaronder het Vlaamse Gewest bijdraagt in de kosten van de bouw van een kleinschalige rioolwaterzuiveringsinstallatie en het aandeel van die bijdrage vast te stellen en, anderzijds, nadere regels te bepalen inzake de procedure voor het vaststellen van een subsidiëringsprogramma m.b.t. zulke installaties.

Het ontwerp bepaalt in de eerste plaats de criteria waaraan een rioolwaterzuiveringsproject moet voldoen om voor subsidiëring in aanmerking te komen. Die criteria zijn van procedurele, milieutechnische en financieel-economische aard (artikel 2).

De bijdrage van het Vlaamse Gewest in de kosten wordt bepaald op 50 %, voor zover de in de begroting opgenomen kredieten zulks toelaten (artikel 3). Die bijdrage kan gecumuleerd worden met trekkingsrechten uit 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 (artikel 4).

Het ontwerp bepaalt voorts de procedure die gevolgd moet worden om een bijdrage van het Vlaamse Gewest in de kosten te verkrijgen. Samengevat verloopt die procedure als volgt (artikel 5) :

.../...

- in de "ontwerpfase 1" dient de gemeente een voorontwerp-dossier in bij de Vlaamse Milieumaatschappij; na een technische controle van het dossier door de N.V. Aquafin, stelt deze vennootschap een verslag op; op grond van het verslag beslist een ambtelijke commissie over de goedkeuring van het voorontwerp (§ 2);
- op basis van de definitief goedgekeurde voorontwerpen maakt de Vlaamse Milieumaatschappij elk jaar een subsidiëringsprogramma op; de bevoegde Vlaamse minister beslist of de gewestbijdrage al dan niet op de daarin opgenomen projecten wordt toegekend (§ 3);
- in de "ontwerpfase 2" dient de gemeente een ontwerp-dossier in bij de gouverneur; op grond van een advies van de N.V. Aquafin beslist de gouverneur over de goedkeuring van het ontwerp; nadat de gemeente over de gunning van de werken beslist heeft, dient zij bij de gouverneur een aanvraag in tot definitieve vaststelling van de gewestbijdrage; over die aanvraag wordt door de gouverneur beslist (§ 4);
- na kennisgeving van de definitieve vaststelling van het bedrag van de gewestbijdrage mag de gemeente de betrokken aannemer kennis geven van de gunning van de opdracht; het toezicht op de uitvoering van de werken gebeurt door de gouverneur, die advies kan vragen aan de N.V. Aquafin (§ 5);

.../...

- aan de gemeente kan, na uitvoering van 20 % van de werken, een voorschot (van maximum 80 %) uitbetaald worden; het saldo wordt betaald na overlegging van de eindafrekening (§ 6).

Het ontwerp bepaalt welke gegevens het hiervóór bedoelde voorontwerpdossier moet bevatten (artikel 6). Ook de minimale inhoud van het ontwerpdossier wordt bepaald (artikel 8, lees : artikel 7).

VORMVEREISTEN.

Volgens artikel 8, § 1, 1^o, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole moeten ontwerpen van besluiten van de Vlaamse regering waardoor ofwel de ontvangsten, ofwel de uitgaven kunnen worden beïnvloed, voor gemotiveerd akkoord worden voorgelegd aan de Vlaamse minister bevoegd voor begroting.

Het voorliggende ontwerp bepaalt o.m. de voorwaarden waaronder de gewestbijdrage kan worden verleend. Het ontwerp diende bijgevolg voor akkoord te worden voorgelegd aan de genoemde minister (1).

(1) Volgens artikel 8, § 2, van het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 is het advies van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting niet vereist indien de inspecteur van financiën adviseert dat de ontvangsten en de uitgaven niet worden beïnvloed. Dit blijkt niet met zoveel woorden uit het advies dat te dezen gegeven is op 6 december 1996.

Bij gebreke van zulk akkoord, zou besloten moeten worden dat de adviesaanvraag voorbarig is. Gelet op de hiernavolgende opmerking i.v.m. de rechtsgrond, meent de Raad van State het ontwerp niettemin thans reeds te moeten onderzoeken.

RECHTSGROND.

1. Het opstellen van een subsidiëringsprogramma moet gebeuren volgens de procedure bepaald in artikel 32ter decies, § 1, van de wet van 26 maart 1971. De krachtlijnen van die procedure zijn de volgende : de Vlaamse Milieumaatschappij legt elk jaar een ontwerp van rollend subsidiëringsprogramma voor de volgende vijf jaar aan de Vlaamse regering voor; dat ontwerp wordt, wat de projecten op hun grondgebied betreft, aan de betrokken gemeenten voorgelegd : die gemeenten moeten dan beslissen of zij akkoord gaan met de uitvoering van het project, mede gelet op de financiële planning; rekening houdend met de positieve reacties van de gemeenten en met de budgettaire mogelijkheden stelt de Vlaamse regering het rollend subsidiëringsprogramma ten slotte definitief vast; dit programma wordt aan de gemeenten medegedeeld uiterlijk op 1 juli van het jaar voorafgaand aan het eerste kalenderjaar van de vijf jaar waarop het betrekking heeft.

Volgens de decreetgever moet een gemeente dus een beslissing nemen op het zicht van een project waarvan de Vlaamse Milieumaatschappij de opname in een rollend subsidiëringsprogramma voorstelt. Het staat aan de betrokken

.../...

gemeenten om al dan niet in de realisatie van het ontworpen subsidiëringsprogramma in te stappen. Gaat een gemeente akkoord, en wordt het project opgenomen in het subsidiëringsprogramma, dan dient de gemeente verder de nodige schikkingen te treffen voor het leveren van de van haar verwachte bijdrage. De kosten van de werken zullen dan echter, onder de door de Vlaamse regering te bepalen voorwaarden, mede door het Vlaamse Gewest gedragen kunnen worden (1).

De regeling vervat in het ontworpen besluit wijkt op verscheidene punten af van die vervat in artikel 32ter decies, § 1, van de wet :

- een project wordt niet voorgesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij, maar door de betrokken gemeente zelf (op basis van een voorontwerpdossier);
- uit het voorgaande vloeit logisch voort dat het project goedgekeurd wordt, niet door de gemeente - zij heeft het project immers zelf ingediend -, maar door een ambtelijke commissie;
- het subsidiëringsprogramma heeft niet het kenmerk van een rollend programma voor vijf jaren, maar van een programma voor één jaar, zij het met de mogelijkheid dat, in geval

(1) Rdpl. i.v.m. deze procedure de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, Parl. St., Vl. Raad, 1995-96, nr. 147-1, p. 9.

van ontoereikende begrotingskredieten, een project doorgeschoven kan worden naar het volgende kalenderjaar (1);

- het definitief goedgekeurde subsidiëringsprogramma wordt niet aan de gemeenten medegedeeld uiterlijk op 1 juli van het jaar voorafgaand aan het eerste kalenderjaar van de vijf jaar waarop het rollend subsidiëringsprogramma betrekking heeft, maar de gemeenten hebben tijd om tot 1 mei van het jaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd, een project in te dienen.

De conclusie uit het voorgaande is dat het ontworpen besluit voorziet in een wijze van opmaken van een subsidiëringsprogramma die, gelet op de hiervóór aangehaalde afwijkingen, niet overeenstemt met de regeling welke de decreetgever voor ogen stond. Ook al kan men begrip opbrengen voor de bezorgdheid om te vermijden dat in het programma projecten opgenomen worden waarvan niet vaststaat

(1) In verband met het eenjarig karakter van de subsidiëringsprogramma's is door de gemachtigde van de regering op omstandige wijze uiteengezet waarom de opmaak van een rollend subsidiëringsprogramma voor vijf jaren bij de start van de programma's niet opportuun is. De gemachtigde heeft tevens bevestigd, zoals trouwens reeds uiteengezet in de nota aan de Vlaamse regering, dat vanaf 1997 meteen gestart wordt met een definitieve regeling; het eenjarig karakter van de subsidiëringsprogramma's is dus niet beperkt, bij wijze van overgangsmaatregel, tot het kalenderjaar 1997 (zie artikel 32ter decies, § 1, 1^o, van de wet van 26 maart 1971).

dat zij effectief uitgevoerd zullen worden (1), toch kan niet aanvaard worden dat om opportuniteitsredenen wordt getreden buiten het bij decreet opgelegde kader. In zoverre het voor advies voorgelegde ontwerp de procedure inzake de opmaak van subsidiëringsprogramma's regelt, vindt het dan ook geen rechtsgrond in de wet van 26 maart 1971.

2. Artikel 32duodecies, § 2, van de wet van 26 maart 1971 bepaalt dat enkel projecten die voorkomen op een subsidiëringsprogramma in aanmerking komen voor de gewest-bijdrage.

Uiteraard wordt hiermee bedoeld dat de gewest-bijdrage enkel verleend kan worden voor projecten die voorkomen op een subsidiëringsprogramma dat is opgemaakt volgens de door de decreetgever bepaalde procedure, d.i. volgens de procedure bepaald in artikel 32ter decies.

(1) In zijn advies L. 24.676/1/8 van 16-17 oktober 1995 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 december 1995, had de Raad van State erop gewezen "dat de mogelijkheid die aan de gemeenten gelaten wordt om projecten al dan niet te aanvaarden of om projecten waarmee zij hun instemming hebben betuigd al dan niet uit te voeren, de coherentie van de waterzuiveringsprogramma's ernstig in het gedrang zou kunnen brengen" (Parl. St., Vl. Raad, 1995-96, nr. 147-1, (73), 92). Die opmerking heeft niet geleid tot een aanpassing van het betrokken ontwerp. In de memorie van toelichting beperkte de regering zich tot het uitspreken van "de verwachting dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid terzake zullen opnemen, zodat (hun) vrije keuze de coherentie van de waterzuiveringsprogramma's niet in het gedrang zal brengen" (zelfde stuk, p. 9).

Projecten die op een andere wijze in een subsidiëringsprogramma zijn opgenomen, zijn niet degene waarvoor de decreetgever in de mogelijkheid van een gewestbijdrage voorziet.

Nu het voor advies voorgelegde ontwerp de subsidiëring regelt van projecten die niet conform de wet in een subsidiëringsprogramma zijn opgenomen, moet geconcludeerd worden dat het ontwerp, ook in zoverre het de bijdrage van het Vlaamse Gewest in de kosten regelt, geen rechtsgrond vindt in de wet van 26 maart 1971.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.