KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 mei 1999 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen", heeft op 29 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen, hebben in essentie betrekking op de voorwaarden en de procedure van de erkenning van de milieu- en natuurverenigingen, eensdeels, en op de berekeningswijze van de subsidies en de controle op de aanwending ervan, anderdeels.

2.1. Voor het merendeel van de ontworpen bepalingen kan de rechtsgrond in beginsel (1) worden gevonden in de artikelen 11, § 3, 2° en 6°, en 16 van het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen. Luidens het voornoemde artikel 11, § 3, 2° en 6°, kan de Vlaamse regering regels vaststellen inzake de boekhouding welke de milieu- en natuurverenigingen moeten voeren (2°) en inzake de activiteitsnormen waaraan die verenigingen moeten voldoen (6°). Het voornoemde artikel 16 machtigt de Vlaamse regering om de nadere regels te bepalen voor het verlenen, het handhaven en het opheffen van de erkenning en voor de subsidiëring.

2.2. Voor de bepaling van het ontworpen artikel 3, § 3 (artikel 2 van het ontwerp), waarbij de Milieu- en Natuur-raad van Vlaanderen (hierna : de MINA-raad) wordt betrokken bij het onderzoek van de erkenningsaanvragen, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 4, § 1, van het voornoemde decreet van 29 april 1991. Luidens die decreetsbepaling kan de MINA-raad o.m. om advies worden gevraagd door de Vlaamse regering.

2.3. De bepaling van het ontworpen artikel 9 (artikel 8 van het ontwerp) in verband met de bijzondere subsidie voor de koepelverenigingen, vindt rechtsgrond in artikel 11, § 2, van het voornoemde decreet van 29 april 1991. Het tweede lid van die decreetsbepaling machtigt de Vlaamse regering om

---

(1) Zie echter de algemene opmerking hierna.

de nadere regels te bepalen inzake de in het eerste lid bedoelde bijzondere subsidie welke wordt verleend aan de koepelorganisaties.

ALGEMENE OPMERKING

De erkenningsvoorwaarden waaraan de milieu- en natuurverenigingen moeten voldoen, worden bepaald in artikel 11, § 3, 1° tot 6°, van het decreet van 29 april 1991. Zoals hiervoren reeds werd opgemerkt, wordt de Vlaamse regering in het 2° en het 6° van dat artikel 11, § 3, gemachtigd om terzake regelend op te treden, met name wat betreft de regels inzake de boekhouding welke de milieu- en natuurverenigingen moeten voeren (2°) en de activiteitsnormen waaraan die verenigingen moeten voldoen (6°). Geen andere bepaling van artikel 11, § 3, houdt een dergelijke machtiging in.

In een aantal bepalingen van het ontwerp worden nochtans erkenningsvoorwaarden opgenomen die geen verband houden met boekhoudkundige regels of met activiteitsnormen. Het gaat meer bepaald om :

- het ontworpen artikel 4, § 1 (artikel 3 van het ontwerp) dat als erkenningsvoorwaarde stelt dat de milieu- en natuurverenigingen met geëigende bewijsstukken moeten aantonen dat ze de sociale en fiscale wetten respecteren;

- de bepalingen van het ontworpen artikel 6 (artikel 5 van het ontwerp) inzake de minimumabonnementsprijs van het tijdschrift (paragraaf 1, 2°), het stemrecht in de

algemene vergadering van de gewestelijke ledenvereniging (paragraaf 2, 2˚), de samenstelling van de raad van beheer van de gewestelijke ledenvereniging (paragraaf 2, 5˚) en de samenstelling van de raad van beheer van de gewestelijke thematische vereniging (paragraaf 4, 6˚);

- de bepalingen van het ontworpen artikel 7, § 1, 5˚ en 8˚ (artikel 6 van het ontwerp) inzake respectievelijk de samenstelling van de raad van beheer van de regionale vereniging en de abonnementsprijs van het tijdschrift.

Gelet op de omstandigheid dat de erkenningsvoorwaarden in het decreet zelf worden vastgesteld (met name in artikel 11, § 3) en dat slechts met betrekking tot twee van die voorwaarden (namelijk die bedoeld sub 2˚ en 6˚) aan de regering wordt opgedragen om verordenend op te treden, rijst ernstige twijfel of voor het vaststellen van de hiervoren vermelde "nieuwe" erkenningsvoorwaarden rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 16 van het decreet van 29 april 1991. Die bepaling machtigt de Vlaamse regering immers alleen om de "nadere regels" voor "het verlenen, het handhaven en het opheffen van de erkenning" vast te stellen, en niet om (nieuwe) "voorwaarden" voor die erkenning te bepalen.

De hiervoren vermelde bepalingen - en de verwijzingen ernaar in de overige bepalingen van het ontwerp - zouden derhalve beter worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervoren werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van de ontworpen bepalingen, dient in het eerste lid van de aanhef ook te worden verwezen naar artikel 4 van het decreet van 29 april 1991.

2. In het tweede lid van de aanhef schrijve men "22 juli 1993 en ..." in plaats van "22 juli en ...".

3. Na het tweede lid dient een nieuw derde lid te worden ingevoegd, luidend als volgt :

"Gelet op het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, gegeven op 6 mei 1999;".

Artikel 1

Aangezien artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 niet werd gewijzigd bij het besluit van 8 maart 1995, dienen in de inleidende zin van artikel 1 de woorden "zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 8 maart 1995" te worden geschrapt.

Artikel 2

1. Zoals het ontworpen artikel 3, § 1, is geredigeerd, geeft het de indruk dat de minister de verenigingen automatisch erkent van zodra ze daartoe een aanvraag hebben ingediend. Die bepaling kan beter worden geredigeerd als volgt :

"§ 1. De erkenningsaanvraag wordt bij aangetekende brief ingediend bij de administratie.".

Dat de erkenning verleend kan worden door de minister (en niet door een andere overheid), blijkt voorts voldoende uit de ontworpen paragraaf 5.

2. Luidens het ontworpen artikel 3, § 2, 2°, moet bij de erkenningsaanvraag het bewijs worden gevoegd dat de vereniging gedurende drie jaar vóór de datum van de aanvraag actief was. Die voorwaarde zou beter worden opgenomen in de artikelen waarin de activiteitsnormen worden vastgesteld (artikelen 4, 6 en 7).

3. In het ontworpen artikel 3, § 3, zou moeten worden verduidelijkt dat de erin bedoelde termijn van twee maanden ingaat op de dag van de ontvangst (of de verzending) van de erkenningsaanvraag.

4. Ook in de ontworpen paragraaf 4 zou moeten worden gepreciseerd wanneer de erin bedoelde termijn van een maand ingaat. Bovendien vervange men de woorden "wordt het geacht gunstig te zijn" door "mag aan de adviesverplichting worden voorbijgegaan".

5. In de vigerende tekst van het besluit van 3 juni 1992 worden, voor de nummering van de bijlagen, Arabische cijfers gebruikt. In paragraaf 2 en paragraaf 3 van het ontworpen artikel 3 schrijve men derhalve respectievelijk "bijlage 2" en "bijlage 3".

Artikel 4

1. In het ontworpen artikel 5, § 2, schrijve men, overeenkomstig het gangbare taalgebruik, "De erkenning wordt ingetrokken ..." in plaats van "De erkenning wordt opgeheven ...".

Paragraaf 3, derde lid, en paragraaf 5 van het ontworpen artikel 5 dienen dan in dezelfde zin te worden aangepast.

2. Luidens de tweede volzin van het ontworpen artikel 5, § 2, wordt de vereniging op de hoogte gesteld van de beslissing tot intrekking van de erkenning. In verband met die bepaling moet worden opgemerkt dat, overeenkomstig de terzake geldende algemene beginselen, beslissingen tot

intrekking van een erkenning niet kunnen worden genomen zonder dat de betrokken vereniging in de mogelijkheid is gesteld haar standpunt kenbaar te maken over het voornemen om haar erkenning in te trekken. Het verdient de voorkeur zulks uitdrukkelijk in de ontworpen bepaling in te schrijven.

3. Luidens het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, wordt de erkenning niet ingetrokken als "slechts in beperkte mate afgeweken wordt bij (lees : van) de minimum aanwezigheden zoals bedoeld in artikel 6, § 2, 1°, 3°, 7°, 8°, artikel 6, § 4, 4°, 7°, 8°, artikel 7, § 1, 2°, 3°, 7°".

In de ontworpen artikelen 6, § 2, 1°, en 7, § 2, 2° (artikelen 5 en 6 van het ontwerp) is evenwel geen sprake van "aanwezigheden", maar wel van "aantal leden". Men schrijve dus "Als evenwel slechts in beperkte mate wordt afgeweken van het minimumaantal leden bedoeld in de artikelen 6, § 2, 1°, en 7, § 2, 2°, en van de minimumaanwezigheden bedoeld in artikel 6, § 2, 3°, 7° en 8°, in artikel 6, § 4, 4°, 7° en 8°, en in artikel 7, § 1, 3°, 7°".

Artikel 5

In het ontworpen artikel 6, § 4, schrijve men volledigheidshalve "gewestelijke thematische vereniging" in plaats van "thematische vereniging".

Artikel 6

In de inleidende zin van dit artikel schrijve men "In artikel 7 ... worden de volgende wijzigingen aangebracht" in plaats van "Artikel 7 ... worden volgende wijzigingen aangebracht".

Artikel 7

In de tweede volzin van het ontworpen artikel 8, § 3, dienen de woorden "vermeld in artikel 10 (a) of 13 (a)" te worden vervangen door "vermeld in de artikelen 10, 1˚, of 13, a)".

Artikel 9

In het ontworpen artikel 10, 2˚, b), en 3˚, schrijve men respectievelijk "bijlage 2" en "bijlage 1".

Artikel 10

De inleidende zin van dit artikel dient te worden geredigeerd als volgt :

"In artikel 11 van hetzelfde besluit worden de §§ 1 en 2, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 8 maart 1995, vervangen als volgt : ...".

Artikel 11

Men schrijve in de inleidende zin "In artikel 14 ... worden de volgende wijzigingen aangebracht" in plaats van "Artikel 14 ... worden de volgende wijzigingen aangebracht".

Artikel 12

1. In het ontworpen artikel 21, § 1, dienen de woorden "vermeld in artikel 10 (1) en 13 (a)" te worden vervangen door "vermeld in de artikelen 10, 1˚, en 13, a)".

2. In het ontworpen artikel 21, § 3, schrijve men "bijlage 4" in plaats van "bijlage IV".

Artikel 13

Luidens het ontworpen artikel 22, § 1 (lees : artikel 22) "kan" de subsidie worden teruggevorderd "ofwel bij niet naleving van de bepalingen in artikel 21, § 3, inzake toezicht en controle, ofwel als de erkenning of subsidiëring verkregen werd op basis van een valse verklaring".

Met betrekking tot die bepaling moet het volgende worden opgemerkt.

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" (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).

Luidens artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de

---

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37.

(2) Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden indien hij de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd (1°), indien hij de toelage niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor ze verleend werd (2°) en indien hij de in artikel 56 bedoelde controle verhindert (3°).

Het ontworpen artikel 21, § 1, blijkt op twee punten minder streng te zijn dan de regeling van de voornoemde gecoördineerde wetten, met name in zoverre het voorziet in de mogelijkheid - en niet in de verplichting - tot terugvordering van de subsidies en in zoverre het die terugvordering beperkt tot de gevallen dat de bepalingen inzake controle niet worden nageleefd of dat de erkenning of subsidiëring werd verkregen op basis van een valse verklaring.

Een dergelijke minder strenge regeling is strijdig met de aangehaalde bepalingen van de bijzondere financieringswet. Zulks blijkt ook het geval te zijn met de regeling vervat in het vigerende artikel 22 van het besluit van 3 juni 1992 : die bepaling voorziet immers alleen in de mogelijkheid voor de bevoegde minister om de uitbetaling van de subsidies te beperken in geval van kennelijk oneigenlijk gebruik of wangebruik van de subsidie. Aangezien het voorschrift van artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 van rechtswege toepassing vindt, is het overbodig - en vanuit wetgevingstechnisch oogpunt zelfs af te raden - artikel 22 van het besluit van 3 juni 1992 in overeenstemming te brengen met dat voorschrift. Het artikel dient integendeel te worden opgeheven.

Artikel 13 van het ontwerp moet in die zin worden omgewerkt.

Artikel 14

Dit artikel kan beter worden geredigeerd als volgt :

"Bijlage 2 bij hetzelfde besluit wordt vervangen door de bepalingen opgenomen als bijlage I bij dit besluit.".

Artikel 15

Dit artikel kan beter worden geredigeerd als volgt :

"De bijlagen II en III bij dit besluit worden opgenomen als bijlage 3 en bijlage 4 bij het voornoemde besluit van 3 juni 1992.".

Artikel 16

Teneinde het eerste lid van dit artikel op dezelfde wijze te structureren als het tweede en het derde lid, zou de eerste volzin van het eerste lid beter worden geredigeerd als volgt :

"Voor de verenigingen die na de inwerkingtreding van dit besluit voor het eerst een erkenningsaanvraag indienen, hebben de wijzigingen die bij dit besluit aangebracht worden in het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen, onmiddellijke uitwerking.".

Bijlage III

In fine van deze bijlage vervange men de woorden "BIJLAGE II" en "BIJLAGE III" door respectievelijk "Bijlage 2" en "bijlage 3".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de 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 Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER