

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.453/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 juli 2000 door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies aan gemeenten voor de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en gemeentelijke plannen van aanleg, heeft op 5 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het bepalen van de voorwaarden voor het toekennen van subsidies aan gemeenten voor de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en gemeentelijke plannen van aanleg.

Het ontwerp somt de voor subsidie in aanmerking komende plannen op (artikelen 2 en 8) en stelt het subsidiebedrag vast (artikelen 3 en 9). Het regelt de procedure van aanvraag, toekenning en uitbetaling van de subsidie (artikelen 4 tot 7 en 10 tot 12). Het ontwerp voorziet voorts in een regeling van het toezicht op de naleving van de erin vervatte voorwaarden en voorziet in de mogelijkheid van terugvordering van de subsidie als blijkt dat deze ten onrechte is toegekend, of dat ze wordt gebruikt voor andere doeleinden dan die waarvoor ze is toegekend (artikelen 13 tot 15). Het ontwerp bevat, tot slot, een aantal overgangsbepalingen met betrekking tot, onder meer, de subsidiëring van plannen waarvan de procedure van opmaak lopende is op het ogenblik van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling (artikelen 16 en 17).

2. Wat de rechtsgrond betreft, dient een onderscheid te worden gemaakt naargelang de te subsidiëren plannen.

2.1. Het ontwerp vindt een voldoende rechtsgrond in artikel 35, § 4, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, in zoverre erin de

.../...

subsubidiëring van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen wordt geregeld. De genoemde decretale bepaling maakt de Vlaamse regering immers bevoegd om, binnen de perken van de begrotingskredieten, financiële ondersteuning te verlenen aan de gemeenten voor het vervullen van hun taken met betrekking tot de ruimtelijke structuurplannen en om daartoe de voorwaarden en de nadere regels te bepalen.

2.2. Wat de subsidiëring voor het opmaken van gemeentelijke plannen van aanleg betreft, kan, met toepassing van artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (1), een voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 14 van het decreet van 22 december 1999 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000, waarin onder meer wordt bepaald :

"Binnen de perken van de betrokken basisallocatie kunnen de volgende subsidies worden toegekend :

(...)

(1) Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten zijn de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten. Artikel 12, derde lid, van die gecoördineerde wetten, bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (lees in casu : "de Vlaamse regering)".

62.10 43.20 Subsidie aan gemeenten voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en van gemeentelijke plannen van aanleg".

De aangehaalde bepaling van het begrotingsdecreet kan beschouwd worden als een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting, die bovendien de aard van de toelage preciseert. Aldus kan die bepaling, overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, geacht worden de rechtsgrond te bieden voor het vaststellen, door de Vlaamse regering, van de voorwaarden voor het verlenen van de betrokken subsidies voor de opmaak van de in die bepaling vermelde plannen.

Wel is het zo dat de betrokken begrotingsbepaling de ontworpen regeling enkel tot rechtsgrond kan strekken met betrekking tot het begrotingsjaar 2000 en dat, willen de stellers van het ontwerp aan de ontworpen subsidieregeling een in de tijd onbeperkte gelding geven, daartoe bij een afzonderlijk decreet een organieke regeling zal moeten worden uitgewerkt. Een dergelijke, meer permanente regeling zou daarenboven een meer rechtszekere onderbouw voor de betrokken subsidiëring uitmaken.

2.3. Vastgesteld moet worden dat in de sub 2.2 aangehaalde bepaling van het decreet van 22 december 1999 geen melding wordt gemaakt van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (1) en dat de Vlaamse regering, evenmin, in enige

(1) De bepalingen van hoofdstuk III van het ontwerp, die de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen betreffen, treden trouwens blijkens artikel 18 van het ontwerp pas op 1 januari 2001 in werking, d.w.z. van zodra het

andere decretale bepaling bevoegd wordt gemaakt om in een regeling van financiële tegemoetkoming te voorzien met betrekking tot de opmaak van dergelijke plannen door de gemeenten.

Dat houdt in dat, in de huidige stand van de decreetgeving (1), geen rechtsgrond bestaat voor de ontworpen regeling, in zoverre deze betrekking heeft op de subsidiëring van de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Om die reden onthoudt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich van een nader onderzoek van de artikelen 8 tot 12 van het ontwerp, die specifiek op de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen betrekking hebben.

De stellers van het ontwerp van hun kant dienen, in de huidige stand van de decreetgeving, de genoemde artikelen uit het ontwerp weg te laten en ze moeten - daarmee rekening houdend - de redactie van sommige van de overblijvende artikelen grondig herzien (zo onder meer die van artikel 17). Ook moet erop worden toegezien dat, waar nodig, bepaalde interne verwijzingen naar de bepalingen van hoofdstuk III van het ontwerp, betreffende de gemeentelijke

begrotingsjaar 2000, waarop artikel 14 van het decreet van 22 december 2000 betrekking heeft, is afgelopen.

- (1) Overwogen kan worden de sub 2.2 gesuggereerde organieke regeling mede te betrekken op de subsidiëring van de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

.../...

ruimtelijke uitvoeringsplannen, worden aangepast (zie bijvoorbeeld de artikelen 1, 3°, 2, eerste lid, en 18). Ook in het opschrift van het ontwerp moet de vermelding van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

In diverse artikelen van het ontwerp komt het begrip "belofte van tegemoetkoming" voor (zie, onder meer, de artikelen 2, tweede lid, 4, 5, 15 en 17).

Het betrokken begrip is evenwel voor uiteenlopende interpretatie vatbaar en kan tot rechtsonzekerheid aanleiding geven. In zoverre het begrip zou inhouden dat dergelijke "beloften" ook de kredieten van toekomstige begrotingsjaren kunnen bezwaren, zou het begrip tevens vanuit begrotingstechnisch oogpunt voor kritiek vatbaar zijn.

Om die redenen en gelet op de verduidelijking die de gemachtigde van de regering in dat verband heeft gegeven, wordt het begrip "belofte van tegemoetkoming" telkens beter vervangen door de term "subsidie".

Aanhef

.../...

1. De decretale bepalingen waaraan in het eerste en het tweede lid van de aanhef wordt gerefereerd, strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond, noch worden zij erdoor gewijzigd. Het vermelden ervan in de aanhef is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Het eerste en het tweede lid moeten bijgevolg uit de aanhef worden weggelaten.

2. In het vierde lid van de aanhef - dat het tweede lid dient te worden -, moet de datum "16 december 1999" worden vervangen door "22 december 1999".

Artikel 3

1. Ter wille van de duidelijkheid worden in artikel 3, § 1, tweede lid, de woorden "Als basis voor deze indeling" beter vervangen door de woorden "Voor de toepassing van het eerste lid".

2. Zoals artikel 3, § 2, is geredigeerd, wordt de erin beoogde correctie toegepast op alle gemeenten, op één categorie na, zijnde die met een oppervlakte tussen 2.000 en 5.000 hectare. Het is de vraag of dit onderscheid gewild is en of, indien dat het geval is, voor dat onderscheid objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven vallen aan te wijzen. Bij gebrek aan dergelijke motieven zou immers het

.../...

grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel in het gedrang worden gebracht.

3. Ter wille van de redactionele eenvormigheid van artikel 3, § 3, vervange men in 1° van die bepaling de woorden "gelegen in het buitengebied" door de woorden "die in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen geselecteerd is als buitengebied".

Artikel 4

Meer in overeenstemming met de terminologie van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, schrijve men in artikel 4, eerste lid "... onmiddellijk na de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan ...".

In artikel 4, tweede lid, schrijve men dan : "... waarin het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorlopig wordt vastgesteld ...".

Artikel 5

Rekening houdend met het bepaalde in artikel 4, waarin de vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan als voorwaarde wordt gesteld voor het indienen van de aanvraag tot subsidiëring, hoeft in

.../...

artikel 5 niet nogmaals te worden verwezen naar die vaststelling.

Mede gelet op de in dit advies geformuleerde voorafgaande opmerking, kan de redactie van artikel 5 als volgt worden vereenvoudigd :

"De minister verleent de subsidie. De beslissing wordt aan de aanvrager betekend door middel van een aangetekende brief en vermeldt het bedrag van de subsidie op basis van de in artikel 3 vermelde categorieën".

Artikel 6

1. De regeling die in artikel 6 is uitgewerkt met betrekking tot de uitbetaling van de subsidie in twee schijven, moet worden gelezen in samenhang met artikel 15, dat het geval regelt waarin de tweede schijf niet wordt uitbetaald.

Niettemin rijst de vraag wat met de reeds uitbetaalde eerste schijf dient te gebeuren als achteraf blijkt dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet wordt goedgekeurd. Evenmin duidelijk is hoe artikel 6 moet worden toegepast in het geval waarin er slechts een gedeeltelijke goedkeuring van het vernoemde plan is. Eén en ander zou moeten worden verduidelijkt in het ontwerp.

.../...

2. Op het einde van artikel 6, 2°, volstaat het te schrijven "of de bestendige deputatie" in plaats van "of de provinciale bestendige deputatie".

Artikelen 8 tot 12

In verband met de artikelen 8 tot 12 kan worden verwezen naar de opmerking 2.3, geformuleerd bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 13

Artikel 13 belast - in algemene bewoordingen - de administratie met het uitvoeren van de controle "op de naleving van de voorwaarden gesteld in (het) besluit".

Het valt bijgevolg niet goed in te zien waarom, daarnaast, in hetzelfde artikel wordt bepaald dat die controle ook betrekking heeft op "de voorwaarden vermeld in het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen".

Vraag is immers of de vermelding van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 niet overbodig is, rekening houdend met de algemene controletaak die de administratie wordt opgedragen met betrekking tot de naleving van de in de ontworpen regeling vastgestelde voorwaarden.

.../...

Oordelen de stellers van het ontwerp het desalniettemin raadzaam de vermelding van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 in artikel 13 te behouden, dan rijst de vraag of in die bepaling niet naar nog andere besluiten moet worden verwezen.

Artikel 14

Artikel 14 vermeldt twee gevallen waarin de subsidies worden teruggevorderd, te weten "als blijkt dat de subsidies ten onrechte werden toegekend of niet gebruikt voor de doelstellingen waarvoor ze werden toegekend".

Artikel 14 wijkt derhalve af van artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, dat bepaalt dat de toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden is 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 controle, bedoeld in artikel 56 van de gecoördineerde wetten, verhindert (3°).

In dat verband moet worden opgemerkt dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens het reeds aangehaalde 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, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" (1).

De 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 federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" (2). Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van

(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.

subsidies komt evenwel alleen de decreet- of ordonnantiegever toe, niet de regering (1).

Wat meer bepaald artikel 14 van het ontwerp betreft, moet worden vastgesteld dat erin niet in strengere regels dan die vervat in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit wordt voorzien, doch dat - integendeel - het eerstgenoemde artikel de terugvordering van de in het ontwerp bedoelde subsidies op een minder stringente wijze regelt dan het geval is in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, aangezien in artikel 14 de gevallen worden beperkt waarin tot een terugvordering moet worden overgegaan.

Aldus doet artikel 14 afbreuk aan de artikelen 50, § 2, derde lid, en 71, § 1, van de genoemde bijzondere wet van 16 januari 1989. Het artikel dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 15

1. De woorden "Onverminderd artikel 15" moeten volgens de gemachtigde van de regering vervangen worden door de woorden "Onverminderd artikel 14". Aangezien evenwel artikel 14 uit het ontwerp moet worden weggelaten, dient ook de verwijzing ernaar in artikel 15 te worden geschrapt.

(1) Zie ook het advies L. 24.073/8 van de afdeling wetgeving van 19 december 1995 over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar" (Gedr. St., Vl. R., 1995-1996, nr. 342/1).

2. Artikel 15 refereert aan het uitblijven van de goedkeuring van het betrokken plan "binnen een periode van 2 jaar na de datum van de belofte van tegemoetkoming" (lees : "binnen een periode van twee jaar na de datum van de beslissing tot subsidiëring").

Het is de vraag of artikel 15 op dat punt voldoende rekening houdt met de termijnregeling die inzake de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is vervat in artikel 33 van het reeds genoemde decreet van 18 mei 1999.

De gemachtigde van de regering gaf in dat verband de volgende verduidelijking :

"Er wordt voorgesteld om de bepaling 'binnen een periode van 2 jaar' te behouden, vermits de termijnen van het decreet termijnen van orde zijn. De gemeente kan enkel rappeleren. Door te verwijzen naar de wettelijke termijnen verliezen de gemeenten misschien de tweede schijf van de subsidie door een te late beslissing door bestendige deputatie of VR. Een periode van twee jaar is voldoende ruim om hier een zekere marge te bieden.".

3. Naar analogie van hetgeen is opgemerkt bij artikel 6, sub 1, kan ook bij artikel 15 de vraag worden opgeworpen of erin wel alle mogelijke hypothesen worden geregeld (bijvoorbeeld die van een gedeeltelijke goedkeuring van het betrokken plan).

.../...

Artikel 16

1. In artikel 16, eerste en tweede lid, kunnen de woorden "decretaal geregelde" als overbodig worden geschrapt.

Ook de woorden "voor het overige", in het eerste lid, zijn overbodig en moeten worden weggelaten.

2. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 17, tweede lid, wordt in artikel 16, eerste lid, geen nadere omschrijving gegeven van het begrip "lopende procedure". De regering dient te oordelen of een dergelijke omschrijving, ter wille van de rechtszekerheid, niet tevens in artikel 16, eerste lid, moet worden opgenomen.

3. Op het einde van de laatste zin van artikel 16, tweede lid, schrijve men : "... worden ingediend" in plaats van "... worden aangevraagd".

Artikel 17

1. Artikel 17 verwijst bij herhaling naar bepalingen van hoofdstuk III van het ontwerp, waaromtrent is opgemerkt dat ervoor in de huidige stand van de decreetgeving geen voldoende rechtsgrond bestaat. Derhalve dient de redactie van artikel 17 grondig te worden herzien.

2. In de eerste zin van artikel 17, eerste lid, schrijve men, ter wille van de duidelijkheid, "... voor de

.../...

opmaak van gemeentelijke plannen van aanleg die qua concept ..." en, meer in overeenstemming met de redactie van artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 : "... en op voorwaarde dat de gemeenteraad heeft beslist tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan" in plaats van "... en op voorwaarde dat de gemeente gestart is met het gemeentelijk structuurplanningsproces".

3. Onverminderd de opmerking sub 1, late men de laatste zin van artikel 17, tweede lid, aanvangen als volgt : "In dat geval wordt de subsidie aangevraagd en uitbetaald overeenkomstig ...".

4. Men late artikel 17, vierde lid, aanvangen als volgt : "Geen subsidie wordt verleend voor bijzondere plannen van aanleg met betrekking tot ...".

Artikel 18

Ook de redactie van artikel 18 moet worden aangepast, rekening houdend met de in dit advies geformuleerde opmerking in verband met het ontbreken van een voldoende rechtsgrond voor de bepalingen van hoofdstuk III van het ontwerp.

Afgezien daarvan, moet het woord "publicatie" in ieder geval worden vervangen door het woord "bekendmaking".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	staatsraden,
	J. BAERT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME