

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.705/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 januari 2003 door de toenmalige Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende toekenning van een subsidie aan uiteenlopende actoren voor het natuur-, bos- en groenbeheer via groene, duurzame jobs toegankelijk voor doelgroepwerknemers", en op 14 juli 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot zestig dagen, heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 4 september 2003, op 10 september 2003 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe een subsidieregeling uit te werken voor het uitvoeren van niet op economisch rendement gerichte arbeidsintensieve natuur- en bosbeheerwerken die kunnen worden uitgevoerd zonder een zwaar machinepark. De in het ontwerp bedoelde subsidie kan worden toegekend aan elke grondgebruiker, grondeigenaar of bosgroep die beroep doet op doelgroepwerknemers. De werken moeten worden uitgevoerd ofwel op gronden die behoren tot het openbaar domein, of die eigendom zijn van een erkend natuurreservaat of bosreservaat, dan wel van een natuurreservaat of een bosreservaat waarvoor de erkenningsprocedure lopende is, ofwel in bossen waar werken worden uitgevoerd onder de coördinatie van een bosgroep, ofwel op terreinen die toegankelijk zijn voor het publiek.

RECHTSGROND

3. In de aanhef van het ontworpen besluit worden de volgende bepalingen als rechtsgrond aangehaald:

- de artikelen 17 en 18 van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen;

.../...

- het besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie;
- artikel 41 *bis* van het bosdecreet van 13 juni 1990;
- artikel 13 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- artikel 22 van het decreet van 5 juli 2002 houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2002.

3.1. De artikelen 17 en 18 van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen zijn volkomen vreemd aan het voorwerp van de ontworpen regeling. Ze kunnen dan ook geen rechtsgrond bieden.

Ook het besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie is vreemd aan het voorwerp van de ontworpen regeling. Bovendien kan een besluit van de Vlaamse regering geen rechtsgrond bieden aan een ander besluit van de Vlaamse regering.

3.2. Artikel 41 *bis*, § 2, van het bosdecreet van 13 juni 1990 kan rechtsgrond bieden voor de subsidiëring van bosgroepen voor het uitvoeren van werkzaamheden zoals omschreven in het ontwerp.

Artikel 13, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu zou, ruim geïnterpreteerd, rechtsgrond kunnen bieden aan het ontworpen besluit, in zoverre het bepalingen bevat die niet op bosgroepen betrekking hebben. Hierover kan echter twijfel bestaan. Noch uit de tekst van artikel 13 van het voormelde decreet van 21 oktober 1997, noch uit de parlementaire voorbereiding van dit artikel volgt immers dat de decreetgever destijds een subsidiëring heeft beoogd, als uitgewerkt in het ontwerp. Daartegen kan dan weer worden ingebracht dat voormeld artikel 13 in zeer ruime bewoordingen is gesteld.

.../...

De conclusie is dan ook dat weliswaar op verdedigbare gronden kan worden aangevoerd dat het voornoemde artikel 13, § 2, een gedeeltelijke rechtsgrond biedt, maar dat daarvoor een ruime interpretatie van die bepaling vereist is.

Aan de Vlaamse regering wordt aangeraden om bij gelegenheid een initiatief te nemen tot invoering van een algemene, duidelijke en onbetwistbare rechtsgrond.

3.3. Voor het begrotingsjaar 2003 wordt ondertussen een onbetwistbare rechtsgrond geboden door artikel 98, zevende lid, van het decreet van 20 december 2002 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2003. Naar luid van onderdeel 361B3002 van die "speciale bepaling" ⁽¹⁾ is de minister bevoegd voor het leefmilieu gemachtigd om, binnen de perken van de kredieten, subsidies toe te kennen "aan uiteenlopende actoren voor het natuur-, bos- en groenbeheer via groene, duurzame jobs toegankelijk voor kansengroepen" ⁽²⁾.

Deze bepaling kan slechts rechtsgrond bieden voor het begrotingsjaar 2003. Uit verschillende bepalingen van het ontwerp (bijv. artikel 6, § 3) blijkt echter dat het ontworpen besluit kennelijk is opgevat als bevattende een permanente regeling, waarvan de gelding dus verder reikt dan het begrotingsjaar 2003. De rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, behoort normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet. Artikel 98 van

⁽¹⁾ In de zin van artikel 12 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Met ingang van 1 januari 2004 (of 1 januari 2005) wordt de genoemde wetsbepaling opgeheven. De inhoud ervan is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, overgenomen in artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

⁽²⁾ De bepaling van artikel 98, zevende lid, van het decreet van 20 december 2002 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2003 is op dit punt identiek aan de overeenkomstige bepaling van artikel 22, zevende lid, van het decreet van 5 juli 2002 houdende de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2002, waarnaar in het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen.

het decreet van 20 december 2002 kan niet tegemoetkomen aan de bezwaren waarop hiervoor, i.v.m. artikel 13 van het decreet van 21 oktober 1997 is gewezen (opmerking 3.2).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met de opmerkingen i.v.m. de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dienen het eerste en het tweede lid uit de aanhef te worden weggelaten.

5. Het vijfde lid, waarin wordt verwezen naar artikel 22 van het decreet van 5 juli 2002, dient thans te worden vervangen door een lid waarin wordt verwezen naar artikel 98 van het decreet van 20 december 2002 (zie opmerking 3.3).

6. Het zevende en het achtste lid dienen te worden aangepast aan de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 2 april 2003.

Men vervange die twee leden dan ook door het volgende lid:

"Gelet op advies 34.705/1/V van de Raad van State, gegeven op 4 september 2003, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

7. De overwegingen vervat in het negende tot het elfde lid zijn overbodig. Ze kunnen dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 1

8. De werkzaamheden bedoeld in 3° worden kennelijk opgesomd in de eerste bijlage gevoegd bij het ontworpen besluit.

.../...

Men redigere het 3° dan ook als volgt:

"3° werkzaamheden: niet op economisch rendement gerichte arbeidsintensieve natuur- en bosbeheerwerken die kunnen worden uitgevoerd zonder een zwaar machinepark, en waarvan een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage I;".

9. In 4° moet de verwijzing naar het wijzigend besluit van 7 december 2002 worden weggelaten. In een normatieve bepaling dient een besluit waarnaar wordt verwezen, slechts te worden vermeld met de wijzigingen die het tot op dat ogenblik heeft ondergaan, indien het de bedoeling is dat met eventueel latere wijzigingen van dat besluit geen rekening mag worden gehouden. Niets wijst erop dat de stellers van het ontwerp die bedoeling zouden hebben.

10. In 5° moet niet worden verwezen naar een "ontwerp van besluit", maar naar het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2, § 3.

Artikel 2

11. In de paragrafen 2 en 3 schrappe men de woorden "of van latere wijzigingen daarvan" (zie opmerking 9).

Artikel 6

12. Het formulier bedoeld in paragraaf 1 is kennelijk opgenomen als tweede bijlage gevoegd bij het ontworpen besluit.

.../...

Men redigere paragraaf 1 dan ook als volgt:

"§ 1. De subsidie wordt door de actor aangevraagd op basis van een werkplan, met een formulier waarvan het model gevoegd is als bijlage II."

Artikel 9

13. Volgens paragraaf 2 kan de "minister belast met de uitvoering van dit besluit" (men schrijve: minister) "via een ministerieel besluit" (deze woorden zijn overbodig) de bedragen "voorzien in artikel 9 § 1" (men schrijve: bedoeld in § 1) wijzigen.

In het ontwerp zou moeten worden bepaald op grond van welke criteria de minister aldus wijzigingen kan aanbrengen in het ontworpen besluit.

Artikel 12

14. Artikel 12, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de subsidies "kunnen" worden teruggevorderd, "vermeerderd met de wettelijke intresten", indien de voorwaarden voor toekenning van de subsidies niet worden nageleefd.

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" ⁽³⁾. 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 nationale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽⁴⁾.

Naar luid van artikel 57, eerste lid, 1°, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker die de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage werd verleend, tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden ⁽⁵⁾.

De bepaling in het eerste lid van artikel 12 van het ontwerp, dat subsidies "kunnen" worden teruggevorderd, houdt een versoepeling in ten aanzien van de controlemaatregelen bepaald in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Dat eerste lid moet in dat opzicht worden geacht de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten te gaan.

De vermeerdering van het terug te betalen bedrag met de wettelijke intresten in artikel 12, eerste lid, van het ontwerp, moet anderzijds worden aangemerkt als een strengere controlemaatregel.

Het vaststellen van een dergelijke strengere regeling, die aanvullend is ten opzichte van wat in de wet is bepaald, komt in beginsel aan de decreetgever toe, en niet aan de regering. Voor een dergelijke strengere regeling is te dezen echter geen rechtsgrond voorhanden.

⁽³⁾ **Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37.**

⁽⁴⁾ **Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.**

⁽⁵⁾ Met ingang van 1 januari 2004 (of 1 januari 2005) worden de genoemde gecoördineerde wetten opgeheven. De inhoud van artikel 57, eerste lid, 1°, is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, overgenomen in artikel 13, eerste lid, 1°, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

De conclusie is dan ook dat artikel 12, eerste lid, uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Artikel 14

15. Bij artikel 14 van het ontworpen besluit wordt aan de minister de bevoegdheid gedelegeerd om te beslissen of een overgangsregeling moet worden uitgewerkt.

Die delegatie van bevoegdheid is in te ruime bewoordingen gesteld. Ze heeft immers tot gevolg dat de minister oordeelt of al dan niet van de ontworpen bepalingen moet worden afgeweken. Het zou meer stroken met de beginselen die de verhouding tussen de gemeenschaps- en gewestregeringen en hun leden regelen, dat de Vlaamse regering zelf zou beslissen of al dan niet in een overgangsregeling moet worden voorzien. De concrete uitwerking van zulke regeling kan dan aan de minister worden opgedragen. Artikel 14 van het ontwerp bepaalt overigens reeds de criteria op grond waarvan de minister een overgangsregeling kan vaststellen.

Bijlagen

16. De bijlagen moeten worden genummerd als bijlagen I en II. Elk van de bijlagen moet bovendien worden voorzien van een opschrift ⁽⁶⁾.

In het tweede kader bovenaan elke bijlage dient telkens de vermelding te worden weggelaten dat het gaat om een bijlage die integraal behoort tot het ontworpen besluit. Onderaan elke bijlage dienen daarentegen de volgende woorden te worden toegevoegd: "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse regering van ... houdende toekenning ..."; daarop moeten dan dezelfde handtekeningen volgen als onder het ontworpen besluit.

⁽⁶⁾ Voor bijlage I zou het opschrift kunnen zijn: "Werkzaamheden die in aanmerking komen voor groenjobs"; voor bijlage II zou het opschrift kunnen zijn: "Aanvraag van een subsidie voor een groenjob".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS,	staatsraden,
	E. BREWAEYS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS