

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.703/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 juli 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot zestig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen", heeft 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 nieuwe erkennings- en subsidieregeling uit te werken voor milieu- en natuurverenigingen.

Het ontwerp bevat algemene bepalingen i.v.m. de erkenning en de subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen (titel II), en bijzondere bepalingen i.v.m. de subsidiëring van streekverenigingen (titel III) en i.v.m. bepaalde aanvullende subsidies (titel IV).

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen, met uitzondering van titel III van dat besluit ⁽¹⁾.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De artikelen 5 tot 9 bevatten een aantal erkenningsvoorwaarden.

⁽¹⁾ Titel III van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 wordt overigens opgeheven bij een ontworpen besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de subsidiëring van projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid, waarover de Raad van State heden advies 35.704/1/V geeft.

In verband met gelijkaardige bepalingen van het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1999 tot wijziging van het voornoemde besluit van 3 juni 1992, heeft de Raad van State in advies 29.309/3 van 29 juni 1999 de volgende opmerking gemaakt:

"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 (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). (De) Vlaamse regering (wordt) 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."

.../...

Met betrekking tot het voorliggende ontwerp kan dezelfde bedenking worden geformuleerd bij de artikelen 6, § 2, 4°, 7, § 1, 4°, 8, 5° en 9, 4°, i.v.m. de goedkeuring van het werkingsprogramma door de algemene vergadering.

4. De artikelen 12 tot 17 van het ontwerp bevatten bepalingen i.v.m. allerlei soorten subsidies.

Het is niet steeds eenvoudig om, voor elke subsidie, de band te leggen met de overeenstemmende bepalingen van het decreet van 29 april 1991. Aan de stellers van het ontwerp wordt aanbevolen om het ontwerp op dit punt na te kijken, en om zoveel mogelijk de terminologie en de structuur van het decreet te volgen.

In het bijzonder dient hier te worden gewezen op artikel 17 van het ontwerp. In die bepaling is sprake van "aanvullende subsidies", maar in een andere betekenis dan die waarin die term wordt gebruikt in de artikelen 13 en 14, § 1, van het decreet. Zulke afwijking komt de doorzichtigheid van de regelgeving niet ten goede.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het vijfde lid dient te worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op advies 35.703/1/V van de Raad van State, gegeven op 10 september 2003, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

6. De overweging vervat in het zesde lid van de aanhef is overbodig. Dat zesde lid kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 5

7. Volgens artikel 5, 3°, van het ontwerp moet een vereniging, om te worden erkend, o.m. haar leden of ledenverenigingen in principe en in hoofdzaak werven "in het Vlaamse Gewest en/of onder de Vlamingen en de Vlaamse verenigingen woonachtig of gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", of er haar werking in principe en in hoofdzaak hebben.

De bevoegdheid van het Vlaamse Gewest is beperkt tot het grondgebied van dat gewest. Artikel 5, 3°, van het ontwerp lijkt een voorwaarde te bevatten die de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest gedeeltelijk te buiten gaat. Een meer geschikte voorwaarde zou erin bestaan dat de activiteiten van de vereniging gericht moeten zijn op de bescherming van het leefmilieu binnen het Vlaamse Gewest.

Artikel 11

8. Volgens paragraaf 1, tweede volzin, houden de verenigingen de nodige verantwoordingsstukken ter beschikking voor eventuele controle ter plaatse door de bevoegde ambtenaren, door de Inspectie van Financiën en door het Rekenhof.

Artikel 11, § 3, 4°, van het decreet van 29 april 1991 bepaalt als subsidiëringsvoorwaarde dat de verenigingen een controle ter plaatse moeten aanvaarden "door de ambtenaren van de bevoegde diensten van de Vlaamse regering". Deze bepaling biedt geen rechtsgrond voor het opleggen van de mogelijkheid tot controle ter plaatse door ambtenaren of instanties die niet behoren tot de bevoegde diensten van de Vlaamse regering, zoals de inspecteurs van financiën.

Weliswaar bepaalt artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten dat de gemeenschappen en de gewesten een eigen administratieve- en begrotingscontrole organiseren, en dat ze daartoe een beroep doen op de inspecteurs van financiën die hun ter beschikking worden gesteld en die onder hun gezag staan. Die inspecteurs van financiën zijn echter geen ambtenaren van de bevoegde diensten van de Vlaamse regering. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal

.../...

Korps van de Inspectie van financiën geeft dit korps integendeel een interfederaal karakter. Er is dus geen rechtsgrond om de inspecteurs van financiën in het kader van de ontworpen subsidieregeling met de controle ter plaatse te belasten ⁽²⁾.

Ook voor een controle door het Rekenhof kan geen rechtsgrond worden gevonden in een of andere wetsbepaling. Krachtens de overgangsbepaling van artikel 71, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 zijn de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten. Deze bepalingen, vervat in de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, voorzien niet in een controle ter plaatse i.v.m. de aanwending van subsidies ⁽³⁾.

In artikel 11, § 1, tweede volzin, kunnen dus enkel de "bevoegde ambtenaren" worden vermeld.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor artikel 21, § 4, van het ontwerp.

9. Artikel 11, § 2, van het ontwerp bepaalt dat, bij niet-naleving van de voorwaarden bepaald in paragraaf 1, de administratie de subsidies "kan" terugvorderen, desgevallend "vermeerderd met de wettelijke interessen".

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde

⁽²⁾ Artikel 12 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 bepaalt dat de gemeenschaps- of gewestregering, voor de controle op de aanwending van subsidies, o.m. een beroep kan doen op de inspecteurs van financiën. Die bepaling zou allicht wel de rechtsgrond kunnen bieden voor een bepaling als die van artikel 11, § 1, tweede volzin, van het ontwerp. De wet van 16 mei 2003 treedt echter ten vroegste pas op 1 januari 2004 in werking.

⁽³⁾ De voornoemde wet van 16 mei 2003 bevat afzonderlijke bepalingen i.v.m. de controle door het Rekenhof, maar voorziet evenmin in een controle ter plaatse door het Rekenhof i.v.m. de aanwending van subsidies.

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" ⁽⁴⁾. 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" ⁽⁵⁾.

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 ⁽⁶⁾.

Artikel 11, § 2, van het ontwerp houdt op twee punten een versoepeling in ten aanzien van de controlemaatregelen bepaald in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit: het voorziet in de mogelijkheid - en niet in de verplichting - tot terugvordering van de subsidies, en het beperkt die terugvordering tot de gevallen dat de bepalingen inzake het bezorgen van verantwoordingsstukken of controle niet worden nageleefd. Zulke regeling is strijdig met de aangehaalde bepalingen van de bijzondere financieringswet ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37.

⁽⁵⁾ Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

⁽⁶⁾ 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 voornoemde wet van 16 mei 2003.

⁽⁷⁾ Artikel 22 van het ontwerp bevat daarentegen een algemene bepaling die wel verenigbaar is met de bijzondere financieringswet. Het is de Raad van State overigens niet duidelijk welke meerwaarde artikel 11, § 2, zou bieden, gelet op artikel 22.

De vermeerdering van het terug te betalen bedrag met de wettelijke interesten, in artikel 11, § 2, 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 geen rechtsgrond voorhanden.

De conclusie is dan ook dat artikel 11, § 2, uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Artikel 14

10. In paragraaf 1, 3°, worden twee vervaldata vermeld, die afwijken van de vervaldata bepaald in artikel 10 van het ontwerp. Het zou beter zijn om de bepalingen van artikel 14, § 1, 3°, af te stemmen op die van artikel 10. De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

Artikel 15

11. Volgens paragraaf 4, tweede lid, zijn de bepalingen van artikel 12, tweede lid, van het decreet van 29 april 1991 niet van toepassing op de aanvullende forfaitaire subsidie ter ondersteuning van de adviesverlenende opdracht, bedoeld in artikel 15 van het ontwerp.

Artikel 12, tweede lid, van het decreet bepaalt dat de activiteiten waarvoor de erkende milieu- en natuurverenigingen met toepassing van andere reglementeringen subsidies ontvangen vanwege de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, niet in aanmerking komen voor het berekenen van de basissubsidie bestemd voor de algemene

werking, inclusief de personeelsuitgaven. Aldus wordt een "dubbele subsidiëring" voorkomen ⁽⁸⁾.

Het staat niet aan de Vlaamse regering om het toepassingsgebied van deze decreetsbepaling te omschrijven. Artikel 15, § 4, tweede lid, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten. Zulks verandert overigens niets aan de draagwijdte van het ontwerp, nu de regel vervat in artikel 15, § 4, tweede lid, van het ontwerp d.m.v. interpretatie ook uit artikel 12, tweede lid, van het decreet kan worden afgeleid. Het gaat in artikel 15 van het ontwerp immers niet om activiteiten gesubsidieerd met toepassing van een "andere" reglementering dan de ontworpen reglementering zelf.

Artikel 18

12. Artikel 18 bevat een overgangsbepaling die geldt "tijdens het eerste werkjaar na de inwerkingtreding van het (ontworpen) besluit".

12.1. Het zou duidelijker zijn de in die bepaling bedoelde jaren (werkjaar, lopend jaar) zonder meer te noemen (2004, 2003).

12.2. Volgens de tweede volzin bedraagt de bijkomende personeelstoelage tijdens de overgangsperiode, in geval van een eerste aanwerving van reguliere tewerkstelling, "30 % van wat bepaald is in artikel 13 en 14 § 4". Volgens de derde volzin moet de tewerkstelling een aanvang nemen "voor 1 juni".

Men schrijve "30 % van de bedragen verkregen met toepassing van de artikelen 13 en 14, § 4".

Voorts is het de Raad van State niet duidelijk of de vervaldatum van 1 juni nog wel zinvol is, gelet op het feit dat het ontworpen besluit niet tijdens het eerste semester van 2003 is genomen, en het allicht ook niet tijdens het eerste semester van 2004 zal worden genomen; de stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de voornoemde vervaldatum wel aan hun bedoeling beantwoordt.

⁽⁸⁾ Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 29 april 1991, Parl. St., Vl. Raad, 1990-91, nr. 457/1, p. 12.

12.3. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de bepaling van artikel 18, die een loutere overgangsmaatregel inhoudt, thuishoort bij de andere overgangsbepalingen van het ontwerp (titel VII).

Artikel 19

13. Zoals de bepalingen van de paragrafen 1 en 2 zijn geformuleerd, zou de indruk kunnen ontstaan dat de evolutie van de beschikbare begrotingskredieten wordt geregeld. Zulke regeling behoort echter niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse regering, en zou overigens ook stuiten op het beginsel van de annaliteit van de begroting.

Het is allicht de bedoeling dat de in het ontworpen besluit vermelde bedragen worden geïndexeerd. In dat geval zou de tekst die bedoeling beter tot uiting moeten brengen.

14. Volgens paragraaf 3 is de in paragraaf 2 bedoelde subsidie, andere dan die voor de personeelsuitgaven, cumuleerbaar met andere subsidies van het Vlaamse Gewest, in zoverre dubbele subsidiëring wordt vermeden. Het te verwachten bedrag van die andere subsidies dient in de subsidieaanvraag te worden vermeld.

De draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk. Indien het de bedoeling is toepassing te maken van de hiervóór aangehaalde regel van artikel 12, tweede lid, van het decreet van 29 april 1991 (zie opmerking 11), kan paragraaf 3 beter worden geschreven als volgt:

"§ 3. Overeenkomstig artikel 12, tweede lid, van het decreet, komen activiteiten waarvoor met toepassing van andere regelingen vanwege de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest subsidies ontvangen worden, niet in aanmerking voor de toekenning van de subsidie op grond van dit besluit. Het te verwachten bedrag van die andere subsidies wordt duidelijk vermeld in de begroting of de ontwerpbegroting bedoeld in artikel 10, eerste lid, 1°, eerste streepje, van dit besluit" ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ In het tekstvoorstel wordt niet meer verwezen naar de "subsidieaanvraag, vermeld in artikel 10 1°, of 13, a)". Om te beginnen is er in artikel 10, eerste lid, 1°, geen sprake van een "subsidieaanvraag". Bovendien lijkt de verwijzing naar artikel 13, a), op een vergissing te berusten.

Artikel 22

15. In dit artikel wordt de bepaling van het eerste lid van artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit in herinnering gebracht ⁽¹⁰⁾.

Om te vermijden dat de indruk a contrario zou ontstaan dat het tweede lid van dat artikel niet van toepassing is, zou best ook naar die bepaling worden verwezen ⁽¹¹⁾.

Artikel 23

16. Dit artikel dient te worden opgenomen als het laatste artikel van het ontworpen besluit.

Artikel 24

17. Er lijkt geen reden te zijn om af te wijken van de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten van een gewestregering. Dit artikel kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 25

18. Men vervange de woorden "artikel III" door "titel III".

⁽¹⁰⁾ De bepaling van artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten is overgenomen in artikel 13, eerste lid, van de hiervóór genoemde wet van 16 mei 2003.

⁽¹¹⁾ De bepaling van artikel 57, tweede lid, van de gecoördineerde wetten is overgenomen in artikel 13, tweede lid, van de hiervóór genoemde wet van 16 mei 2003.

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 Mevr. K. BAMS, 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