

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.704/1/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 subsidiëring van projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid", 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 subsidieregeling uit te werken voor verenigingen die bepaalde projecten organiseren die gericht zijn op natuur- of milieudoelstellingen.

Het ontwerp bevat bepalingen i.v.m. de aard van de projecten die voor subsidiëring in aanmerking komen, alsmede i.v.m. de kosten waarvoor een subsidie kan worden verleend (hoofdstuk II). Het bevat ook bepalingen i.v.m. de procedure voor het indienen en het onderzoek van de subsidieaanvragen (hoofdstuk III), i.v.m. de opvolging en de rapportering (hoofdstuk IV), en i.v.m. de betaling van de subsidie (hoofdstuk V).

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van titel III 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 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De overige bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1992 worden overigens opgeheven bij een ontworpen besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen, waarover de Raad van State heden advies 35.703/1/V geeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar 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.

Te dezen kan inzonderheid worden verwezen naar de artikelen van dat decreet die rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit, zijnde de artikelen 4, § 1 (gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999), 12 (gewijzigd bij het decreet van 21 december 1994), 14, § 2, en 16.

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

"Gelet op advies 35.704/1/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;"

Artikel 3

5. Volgens dit artikel is de subsidie voor de uitvoering van een project cumuleerbaar met andere subsidies van het Vlaamse Gewest, in zoverre dubbele subsidiëring wordt uitgesloten.

De draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk.

Artikel 14, § 2, tweede lid, van het decreet van 29 april 1991 bepaalt dat de activiteiten waarvoor de organisaties die geen erkenning genieten, met toepassing van andere reglementeringen subsidies ontvangen vanwege de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, niet in aanmerking komen voor subsidiëring

.../...

met toepassing van het genoemde decreet. Artikel 3 van het ontwerp mag met die bepaling niet in strijd komen.

Het lijkt dan ook beter om artikel 3 anders te redigeren. De Raad van State stelt de volgende tekst voor:

"Art. 3. Overeenkomstig artikel 14, § 2, tweede lid, van het decreet komen activiteiten waarvoor met toepassing van andere regelingen vanwege de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest subsidies worden ontvangen, niet in aanmerking voor de toekenning van de subsidie op grond van dit besluit."

Artikel 4

6. In het eerste lid worden een aantal modules opgesomd. Volgens het tweede lid kunnen bijkomende modules door de Vlaamse regering worden toegevoegd.

De Vlaamse regering behoeft zichzelf niet te machtigen om de lijst van modules aan te vullen. Het tweede lid is overbodig, en dient te worden weggelaten.

Hoofdstuk III

7. Het woord "Projecten", in het opschrift van hoofdstuk III, heeft weinig zin, nu het hele ontwerp uitsluitend op projecten betrekking heeft. Dat woord kan dan ook beter worden weggelaten.

Deze opmerking geldt eveneens voor de hoofdstukken IV, V en VII.

Artikel 9

8. Volgens paragraaf 2, tweede lid, kunnen de criteria bedoeld in het eerste lid "door de administratie en de minister verder worden gespecificeerd".

.../...

Enkel aan de minister kan een verordenende bevoegdheid worden gedelegeerd. De delegatie van bevoegdheid aan de administratie dient dus te worden weggelaten.

Artikel 11

9. Artikel 11, § 3, eerste volzin, bepaalt dat de controle op de aanwending van de subsidie wordt uitgeoefend door de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer ⁽²⁾ en door het Rekenhof .

Artikel 11, § 3, 4°, van het decreet van 29 april 1991 bepaalt als subsidiëringsvoorwaarde dat de verenigingen een controle 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 door het Rekenhof, daargelaten of de decreetgever daartoe bevoegd zou zijn.

Voor een controle door het Rekenhof kan evenmin een rechtsgrond worden gevonden in een of andere wetsbepaling. Krachtens de overgangsbepaling van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten 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 i.v.m. de aanwending van subsidies ⁽³⁾.

In artikel 11, § 3, eerste volzin, kan dus enkel de bevoegde administratie worden vermeld.

⁽²⁾ Er lijkt een gebrek aan overeenstemming te zijn tussen artikel 1, 3°, en artikel 11, § 3. In laatstgenoemde bepaling volstaat het allicht te schrijven: "de administratie".

⁽³⁾ 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, bevat afzonderlijke bepalingen i.v.m. de controle door het Rekenhof, maar voorziet evenmin in een controle door het Rekenhof i.v.m. de aanwending van subsidies. Overigens treedt die wet ten vroegste pas op 1 januari 2004 in werking.

10. Artikel 11, § 3, tweede volzin, bepaalt dat, als de voorwaarden waaronder de subsidie werd verleend niet werden nageleefd, of als de subsidie niet werd aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend, de subsidie moet worden terugbetaald.

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 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⁾.

Artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, somt drie gevallen op waarin de toelagetrekker gehouden is tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage. Artikel 57, tweede lid, vermeldt nog een vierde geval ⁽⁶⁾. Artikel 11, § 3, tweede volzin, van het ontwerp somt de eerste twee gevallen op, maar niet het derde (verhinderen van de controle) en het vierde (verzuim de nodige verantwoording te verstrekken). Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het derde en het vierde geval te dezen niet relevant zouden zijn. Zulke conclusie zou echter strijdig zijn met de aangehaalde bepalingen van de bijzondere financieringswet.

⁽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 gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 opgeheven. De inhoud van artikel 57, eerste en tweede lid, is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, overgenomen in artikel 13, eerste en tweede lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003.

Om elke verkeerde indruk te vermijden, zou artikel 11, § 3, tweede volzin, best worden geredigeerd als volgt:

"Overeenkomstig artikel 57, eerste en tweede lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 **juli 1991**, **is de vereniging gehouden tot terugbetaling van de subsidie indien de voorwaarden niet werden nageleefd, waaronder de subsidie werd verleend, indien de subsidie niet werd aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend, indien de controle op de aanwending van de subsidie werd verhinderd, of indien de vereniging in gebreke blijft de stukken bedoeld in artikel 10, § 4, eerste tot derde lid, in te dienen; de terugbetaling vindt plaats binnen veertien kalenderdagen nadat de vereniging hierom wordt verzocht door de minister.**"

Artikel 12

11. Artikel 12, dat een opheffingsbepaling (niet: "ophefbepaling") bevat, kan beter worden geïntegreerd in hoofdstuk VII (dat dan hoofdstuk VI wordt).

Dat artikel 11 dient bovendien te worden geredigeerd als volgt:

"Art. Titel III 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, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 8 maart 1995, wordt opgeheven."

Artikel 14

12. 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.

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