

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.766/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 maart 2004 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de voorwaarden voor de erkenning en/of subsidiëring van strategische projecten in het kader van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen", heeft op 30 maart 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de voorwaarden en de nadere regels te bepalen voor de erkenning en subsidiëring van strategische projecten in het kader van het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen.

RECHTSGROND

1. Artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, 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)" ⁽¹⁾.

Artikel 14 van het decreet van 19 december 2003 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2004, door het Vlaams Parlement aangenomen op 17 december 2003 en op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, bepaalt dat, binnen de perken van de betrokken basisallocatie, subsidies toegekend kunnen worden, onder meer voor "strategische projecten in het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen" (organisatieafdeling 62, programma 10, basisallocatie 43.02) ⁽²⁾. Uit de tabel gevoegd bij het decreet blijkt dat voor de bedoelde subsidies een bedrag van 372.000 euro is ingeschreven ⁽³⁾.

De voornoemde bepaling van het begrotingsdecreet kan worden beschouwd 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

⁽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 tot 1 januari 2007 van overeenkomstige toepassing op de gewesten.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 15/15 (tekst aangenomen door de plenaire vergadering), 30.

⁽³⁾ *Ibidem*, 137.

de wetten op de rijkscomptabiliteit, geacht worden in beginsel de rechtsgrond te bieden voor het vaststellen, door de Vlaamse regering, van de voorwaarden voor het verlenen van de betrokken subsidies.

De rechtsgrond die in de algemene uitgavenbegroting kan worden gevonden, geldt in principe slechts voor het desbetreffende begrotingsjaar en tot beloop van de door de begroting vastgestelde kredieten. Het ontwerp dient zich daarentegen aan als een blijvende regeling en houdt geen rekening met het wezenlijk tijdelijke karakter van de begroting (zie bijvoorbeeld artikel 12 van het ontwerp). Niettegenstaande de beperking in de tijd van de rechtsgrond, wordt evenwel aanvaard dat wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar kredieten zullen worden uitgetrokken, de nadere regelen voor het verlenen van toelagen worden vastgesteld in een besluit waarvan de duur niet beperkt is.

De Raad van State vestigt er echter ook de aandacht op dat, aangezien het procédé van regelgeving op grond van een begrotingsbepaling die de aard van de uitgave omschrijft, aanleiding kan geven tot een haast zelfstandige verordeningsmacht van de uitvoerende macht, het om evidente redenen van rechtszekerheid aan te bevelen is dat de decreetgever in een organieke regeling voorziet. Dit argument klemmt hier des te meer, vooreerst daar het voorliggende ontwerp, wat de inhoud van de subsidieerbare projecten betreft, ruime, want vage criteria bevat, en voorts daar wegens de beperking tot het begrotingskrediet en tot het begrotingsjaar, de indiener van een strategisch project nooit de zekerheid heeft dat hij de toelage zal ontvangen of blijven ontvangen, zelfs al voldoet hij aan alle voorwaarden waarin het ontwerp voorziet.

2. De erkenning van strategische projecten - zie hoofdstuk II van het ontwerp - is in hoofdzaak gekoppeld aan de subsidiëring ervan ⁽⁴⁾. Toch blijkt volgens de ontworpen regeling de erkenning zonder subsidiëring mogelijk ⁽⁵⁾.

De rechtsgrond voor het ontwerp laat de regering toe een subsidiëringsregeling uit te werken, en dus eventueel in het kader daarvan een erkenningsregeling vast te stellen, doch voor zover de in het ontwerp opgenomen erkenningsregeling ook een eigen leven zou kunnen leiden los van de subsidiëring, is ervoor geen rechtsgrond voorhanden. Vraag is trouwens wat de concrete gevolgen van zo'n erkenning zonder subsidiëring zouden zijn.

Het ontwerp dient op dit punt te worden herbekeken.

⁽⁴⁾ Op grond van artikel 9 van het ontwerp kan alleen een aanvraag tot subsidie worden ingediend voor erkende strategische projecten.

⁽⁵⁾ Zie inzonderheid de artikelen 12 ("De subsidie kan in een eerste fase maximaal voor een periode van drie jaar worden toegekend (onafhankelijk van de duur van de erkenning van het strategische project)") en 14 ("Als de periode van erkenning (...) langer duurt dan de periode waarop de subsidie betrekking heeft, (...)") van het ontwerp. In het verslag aan de regering is in dat verband het volgende te lezen: "Het is correct dat er in het besluit een onderscheid wordt gemaakt tussen de erkenning en de subsidiëring. Het was niet de bedoeling om hiermee de procedure tot subsidiëring te bemoeilijken. In de praktijk zullen in de meeste gevallen erkenning en beslissing tot subsidiëring samen vallen. Artikel 10 is dus eerder bedoeld als de regel dan als een uitzondering (de formulering van het artikel werd daarom aangepast tot «De aanvraag kan samen met de aanvraag tot erkenning worden ingediend»). Toch is het denkbaar dat een aanvraag tot erkenning van een strategisch project wordt ingediend zonder dat de aanvrager klaar is met de projectstructuur of onmiddellijk een subsidieaanvraag wil indienen voor de coördinator. Aangezien de subsidiëring voor een coördinator sowieso van beperkte duur is (maximaal 6 jaar), is de timing van de inzet van de (voltijdse) coördinator belangrijk. Het is mogelijk dat de coördinator niet meteen aan de slag gaat na de erkenning van het strategische project. Vanuit het perspectief van AROHM is het mogelijk dat men een strategisch project alvast wil erkennen maar misschien in dat jaar geen subsidiemogelijkheden heeft (gezien de beperkte omvang van de middelen). Dit zou betekenen dat de coördinator in een eerste periode wordt betaald door de aanvrager en de subsidiëring door het Gewest later aanvangt. Ook dan vallen het ogenblik van erkenning en van subsidiëring niet samen. Dit mag de aanvrager niet beletten om de aanvraag tot erkenning en subsidiëring gelijktijdig te doen."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Zowel het derde lid van de aanhef, als de considerans in de vijfde aanhefverwijzing zijn overbodig, en kunnen beter worden geschrapt.

2. Het vierde lid van de aanhef stelle men als volgt:

"Gelet op advies 36.766/1 van de Raad van State, gegeven op 30 maart 2004, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

De onderdelen van een opsomming moeten, zoals trouwens het geval is in de artikelen 3, 5, 9, 10, 13, 15, 16 en 17 van het ontwerp, worden aangegeven met "1°", "2°", "3°", enzovoort. Artikel 1 dient aan dat legistiek voorschrift te worden aangepast.

Artikel 6

In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat de beslissing waarbij de erkenning wordt geweigerd, met redenen omkleed wordt. Als hiermee wordt bedoeld op de verplichting tot formele motivering van de betrokken weigeringsbeslissing, is dergelijke bepaling tegelijk overbodig en misleidend. Zij is overbodig omdat dergelijke rechtshandelingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de verplichting tot formele motivering van de weigeringsbeslissingen reeds uit die wet voortvloeit. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven in de ontworpen normatieve tekst.

.../...

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 10 en 15 van het ontwerp.

Artikel 9

De indeling in leden van artikel 9 van het ontwerp is niet duidelijk aangegeven.

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 10, 15, 17 en 18.

Artikel 12

Indien niet wordt voorzien in een nieuwe organieke rechtsgrond voor subsidies aan strategische projecten, dient artikel 12 van het ontwerp te worden herschreven in de zin dat de subsidie telkens slechts voor één begrotingsjaar kan worden toegekend. In die hypothese dient ook artikel 17 te worden aangepast aan het jaarlijkse karakter van de subsidie.

Artikelen 17 en 18

In artikel 18, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het Vlaamse Gewest de subsidies die ten onrechte werden toegekend, terugvordert.

Indien met de woorden "ten onrechte werden toegekend" wordt bedoeld op een fout in hoofde van de toelagetrekker, bijvoorbeeld indien niet is voldaan aan de voorwaarden waaronder de subsidies zijn verleend, dient de bepaling te worden geschrapt. Uit de artikelen 50, § 2, derde lid, en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten volgt, in de huidige stand van de regelgeving, dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het gebruik van subsidies een regeling vast te stellen die afwijkt van die welke is vastgesteld in de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Vergelijk inzonderheid met artikel 57, eerste lid, 2°, van die wetten: "Tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage is gehouden de toelagetrekker: (...) 2° die de toelage niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij verleend werd."

De gemeenschappen en de gewesten kunnen nochtans specifieke regels vaststellen, die de regeling vervat in de wetten op de rijkscomptabiliteit strenger maken. Bij gebreke van uitdrukkelijke machtiging door de decreetgever, staat het echter niet aan de Vlaamse regering om zulke regels vast te stellen.

In zoverre de Vlaamse regering met sommige bepalingen van de artikelen 17 en 18 van het ontwerp een minder strenge regeling wenst vast te stellen, is dit in strijd met de artikelen 50, § 2, derde lid, en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. In zoverre de Vlaamse regering met de artikelen 17 en 18 van het ontwerp een strengere regeling wenst vast te stellen, is zij hiertoe niet bevoegd bij gebreke van een uitdrukkelijke machtiging door de decreetgever. De artikelen 17 en 18 dienen derhalve, in het licht hiervan, te worden herbekeken.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME