

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.328/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 april 2005 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de subsidieverlening voor projecten in het kader van het Kustactieplan 2005-2009, afgekort KAP III", heeft op 3 mei 2005 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 24, § 1, van het decreet van 30 juni 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000, gewijzigd bij artikel 11 van het decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005, kunnen ten laste van de begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap voor de jaren 2000 tot 2009 subsidies worden toegekend aan projecten die het toeristisch imago en de waarde van de kust bevorderen. Aan deze projecten moeten de in genoemd artikel 24, § 1, bepaalde doelstellingen ten grondslag liggen. De Vlaamse Regering bepaalt de selectiecriteria, de wijze waarop de rechthebbenden worden aangeduid en waarop de subsidies worden verdeeld, en de voorwaarden inzake toekenning en uitbetaling.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de nadere regels te bepalen voor de verlening van de subsidies voor de jaren 2005 tot 2009.

Voorheen werd de subsidiëring op grond van genoemd artikel 24 geregeld door het besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2000 houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de subsidieverlening voor projecten in het kader van het Kustactieplan.

.../...

RECHTSGROND

3. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 11 van het decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005, naar het decreet van 19 maart 2004 houdende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Toerisme Vlaanderen", en naar de artikelen 12 en 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

3.1. Artikel 11 van het decreet van 24 december 2004 is een bepaling tot wijziging van artikel 24 van het decreet van 30 juni 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000. Het is deze laatste bepaling, zoals gewijzigd, die rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit.

3.2. Wat het decreet van 19 maart 2004 betreft, moet in het bijzonder artikel 5, § 2, vermeld worden. Volgens het eerste lid van die bepaling kan de Vlaamse Regering nadere regels uitvaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, vermelde taken van Toerisme Vlaanderen, en volgens het derde lid kan Toerisme Vlaanderen door de Vlaamse Regering belast worden met "bijzondere opdrachten" die kaderen in de in artikel 4 bedoelde missie en de in artikel 5 bedoelde taken, en die zullen worden uitgevoerd conform de voorwaarden en modaliteiten bepaald in de beheersovereenkomst. Zoals er door de gemachtigde van de regering op gewezen is, zijn de in het ontwerp bedoelde subsidies geen subsidies die door Toerisme Vlaanderen worden verleend, zodat het tweede lid van artikel 5, § 2, van het decreet van 19 maart 2004 te dezen niet relevant is.

3.3. Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit kan, samen met een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting, rechtsgrond bieden aan en subsidieregeling, indien er daarvoor geen "organieke wet" is. Aangezien artikel 24 van het decreet van 30 juni 2000 echter kan beschouwd worden als een "organieke wet", in de genoemde zin, is het overbodig en zelfs onjuist een beroep te doen op artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

De artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, die de controle op de aanwending van toelagen betreffen, vormen evenmin een rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In het ontwerp wordt op verscheidene plaatsen de term "Kustactieplan" of "Kustactieplan 2005-2009" gebruikt (zie bijvoorbeeld de artikelen 1, 15°, 3, § 5, en 4, § 4). Door de gemachtigde van de regering is verklaard dat hiermee de regeling wordt bedoeld die het voorwerp uitmaakt van het ontwerp zelf.

Voor alle duidelijkheid zou in artikel 1 best een definitie van het begrip "Kustactieplan" opgenomen worden. De Raad van State suggereert de volgende definitie:

"Kustactieplan: het programma tot toekenning van subsidies overeenkomstig de bepalingen van dit besluit".

In een nieuw artikel, in te voegen na artikel 1, zou voorts bepaald kunnen worden dat het ontworpen besluit van toepassing is in de jaren 2005 tot 2009. Het feit dat in het opschrift sprake is van het Kustactieplan "2005-2009", kan in dit opzicht niet volstaan.

5. In tal van gevallen blijken de bepalingen van het ontwerp eerder vaag te zijn, of ruimte te laten voor uiteenlopende interpretaties. Zulks komt de rechtszekerheid uiteraard niet ten goede. De betrokken bepalingen, welke hierna genoemd worden, zouden best duidelijker geredigeerd worden.

5.1. Zo moet volgens artikel 2, § 3, de aanvrager bij zijn aanvraag alle gegevens vermelden of toevoegen die voor de evaluatie van het project "relevant kunnen zijn", en "kunnen" deze gegevens "onder meer betrekking hebben op" een aantal met name genoemde gegevens.

Op grond van die bepaling kan de aanvrager niet met zekerheid weten welke gegevens hij moet meedelen, en welke gegevens hij mag meedelen. Het zou beter zijn dat in de tekst duidelijk bepaald zou worden dat de aanvrager een aantal gegevens moet meedelen, en dat hij voor het overige alle andere gegevens meedeelt die voor de evaluatie van het project "relevant zijn". Eventueel kan dan, wat die laatste categorie van gegevens betreft, een indicatieve opsomming gegeven worden ("Deze gegevens hebben betrekking op:").

5.2. In artikel 3, § 2, is sprake van aanvragen die door Toerisme Vlaanderen "ontvankelijk" dan wel "niet-ontvankelijk" verklaard zijn. Uit de tekst blijkt echter niet wat de ontvankelijkheidsvereisten zijn.

De ontworpen bepaling beoogt Toerisme Vlaanderen met een filterfunctie te belasten. Omwille van de rechtszekerheid dient dan duidelijk te worden bepaald wanneer een aanvraag niet-ontvankelijk verklaard wordt ⁽¹⁾.

5.3. In artikel 3, § 3, worden de selectiecriteria opgesomd, op grond waarvan de jury de aanvragen beoordeelt. Verscheidene van die criteria zijn zeer vaag. Dit is met name het geval voor de criteria vermeld in 3°.

Ter wille van de rechtszekerheid zou ernaar gestreefd moeten worden om de criteria met meer precisie te omschrijven.

5.4. Het verdient aanbeveling in artikel 5 de termen "subsidiabele kosten" en "neergelegde subsidiabele kosten" nader te preciseren. Deze begrippen bepalen immers, samen met de maximale percentages, de grenzen voor het verlenen van de subsidies.

6. Tot op heden wordt uitvoering gegeven aan artikel 24 van het decreet van 30 juni 2000 met het besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2000 houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de subsidieverlening voor projecten in het kader van het Kustactieplan.

Volgens de gemachtigde van de regering is het de bedoeling dat de subsidies vanaf het begrotingsjaar 2005 nog enkel verleend worden op grond van het ontworpen besluit. Het besluit van 8 december 2000 zal dus niet meer gelden voor de nieuwe subsidies. Volgens de gemachtigde is dat besluit echter nog wel nodig voor de controle en de uitbetaling van subsidies die in 2004 werden verleend. Om die reden zou niet in de opheffing ervan worden voorzien.

⁽¹⁾ Volgens de gemachtigde van de regering kan een aanvraag niet-ontvankelijk verklaard worden, bijvoorbeeld wanneer niet voldaan is aan artikel 2, § 2 (het project heeft geen betrekking op het doelgebied) of artikel 2, § 3 (essentieel geachte gegevens ontbreken), of wanneer de projectaanvrager niet behoort tot de in artikel 2, § 1, genoemde categorieën van begunstigden. Men lette erop dat de gevallen niet exemplatief, doch integendeel limitatief omschreven worden.

Het behoud van het besluit van 8 december 2000, naast het ontworpen besluit, zorgt voor verwarring. Het besluit van 8 december 2000 kan beter opgeheven worden. Eventueel kan in het ontwerp ook een overgangsbepaling opgenomen worden, waarin bepaald wordt dat de controle en de uitbetaling van subsidies verleend op grond van het genoemde besluit nog volgens dat besluit gebeuren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met de bevindingen inzake de rechtsgrond van het ontworpen besluit (zie opmerking 3):

- in het eerste lid vermelde men artikel 24 van het decreet van 30 juni 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000, gewijzigd bij het decreet van 24 december 2004;
- in het tweede lid vermelde men inzonderheid artikel 5, § 2, van het decreet van 19 maart 2004 houdende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Toerisme Vlaanderen";
- het derde lid dient te worden weggelaten.

8. Vóór het huidige vierde lid dient een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 25 maart 2005.

9. In het huidige zesde en zevende lid wordt enerzijds verwezen naar de dringende noodzakelijkheid, en wordt anderzijds in algemene bewoordingen uiteengezet waarom het ontworpen besluit moet worden genomen.

Geen van die leden hoort te dezen thuis in de aanhef. Ze dienen dan ook weggelaten te worden.

10. In het huidige achtste lid kan het nummer van het voorliggende advies (38.328/3) vermeld worden.

Artikel 1

11. Sub 2° dient te worden verwezen naar artikel 24 van het decreet van 30 juni 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000, niet naar het decreet dat die decreetsbepaling heeft gewijzigd (zie opmerking 3.1).

12. Het begrip "uitbetalende administratie", gedefinieerd in 11°, wordt nergens in het ontwerp gebruikt. Het 11° kan zonder probleem weggelaten worden, als in artikel 6, § 2, gepreciseerd wordt dat de uitbetaling gebeurt door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

13. In 13° wordt verwezen naar het Strategisch Beleidsplan voor Toerisme en Recreatie aan de Kust (2002). Volgens de gemachtigde van de regering werd het strategisch plan goedgekeurd door de provincieraad van West-Vlaanderen (op 31 januari 2002) en door de raad van bestuur van Toerisme Vlaanderen (op 6 februari 2002). Voor de duidelijkheid zou dat in de definitie gepreciseerd kunnen worden.

14. De Stuurgroep, bedoeld in 14°, wordt opgericht bij artikel 3, § 5 (lees: artikel 3, § 4) van het ontwerp. Voor de duidelijkheid kan in de definitie dan ook beter geschreven worden: "de Stuurgroep opgericht bij artikel 3, § 4".

15. Het begrip "doelgebied Vlaamse Kust", gedefinieerd in 15°, wordt enkel gebruikt in artikel 2, § 2, van het ontwerp. Uit die laatste bepaling blijkt voldoende wat onder dat begrip verstaan moet worden. Het 15° kan dan ook beter uit artikel 1 worden weggelaten.

Artikel 2

16. Gelet op de definitie vervat in artikel 1, 14°, dienen in artikel 2, § 1, de woorden "Stuurgroep Kustactieplan III" vervangen te worden door "Stuurgroep".

17. Volgens de notificatie van de beslissing van de Vlaamse Regering van 15 april 2005 heeft de regering haar principiële goedkeuring gehecht aan het voorliggende ontwerp, "met dien verstande dat minstens 80 % van het totale bedrag aan subsidies moet worden toegekend aan projecten die gesitueerd zijn in de 10 Vlaamse kustgemeenten, bedoeld in artikel 2, § 2, van het besluit".

Deze voorwaarde blijkt niet uit de tekst van het ontwerp. Wil de regering die voorwaarde een normatieve draagwijdte geven, dan dient artikel 2, § 2, in die zin te worden aangevuld.

18. In paragraaf 3, tweede lid, voorlaatste streepje, zijn *in fine* kennelijk een aantal woorden per vergissing weggevallen. Hierop gewezen, heeft de gemachtigde van de regering laten weten dat de tekst gelezen moet worden als volgt:

- "- indien de aanvraag tot financiële steun betrekking heeft op infrastructuursubsidies: een afschrift van de eigendomstitel en eventuele huurcontracten, plus een verklaring van het college van burgemeester en schepenen waaruit blijkt dat aan de stedenbouwkundige voorschriften voldaan is. Voor subsidies beneden 50.000 euro volstaat een attest; voor (subsidies) boven 50.000 euro zijn een attest en later een bouwvergunning noodzakelijk;"

Artikel 3

19. Volgens paragraaf 1, eerste lid, treden de leden van de jury op, "los van hun professionele of sectorale achtergronden". Het is niet duidelijk wat met die bepaling bedoeld wordt, gelet op het feit dat de leden precies worden aangewezen op basis o.m. van hun "multi-disciplinaire achtergrond". De tekst zou op dit punt best verduidelijkt worden.

20. Volgens paragraaf 3, 1°, bestaat een van de selectiecriteria erin dat de aanvraag beantwoordt aan de doelstellingen "zoals bepaald in het decreet en/of het Strategisch Beleidsplan voor Toerisme en Recreatie aan de Kust ⁽²⁾".

Het is volgens de gemachtigde van de regering niet de bedoeling dat er een keuze bestaat tussen het beantwoorden aan de doelstellingen van het decreet of aan deze van het strategisch plan. Hij stelt voor te schrijven:

"beantwoorden aan de doelstellingen bepaald in het decreet en, in bijkomende orde, het strategisch plan van de kust".

Artikel 4

21. Volgens paragraaf 1, tweede lid, 6°, moet een beslissing tot toekenning van de subsidie melding maken van de voorwaarden inzake de verantwoording van het gebruik ervan, "voor zover de minister afwijkt van hoofdstuk IV".

Volgens de gemachtigde van de regering is het deze bepaling die de minister de bevoegdheid geeft om af te wijken van de regels bepaald in het ontwerp (bijv. als gevolg van de specifieke aard van een project).

Er zou moeten bepaald worden van welke onderdelen van hoofdstuk IV de minister kan afwijken, en met welk doel. Veel van de regels vervat in hoofdstuk IV lijken immers dermate essentieel dat het moeilijk denkbaar is dat de minister een afwijking daarvan zou kunnen toestaan.

Artikel 10

22. Luidens dit artikel "(kan) de toegekende subsidie ... niet of slechts gedeeltelijk worden uitbetaald, en (moeten) de eventueel reeds betaalde voorschotten ... geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd, wanneer de activiteit waarvoor de subsidie werd toegekend: 1° ofwel niet gerealiseerd werd; 2° ofwel gerealiseerd werd, maar niet of slechts gedeeltelijk beantwoordt aan de eventuele criteria die in de subsidiebeslissing bepaald werden".

⁽²⁾ Om wetgevingstechnische redenen zou hier geschreven moeten worden: "het strategisch plan van de kust" (zie de definitie vervat in artikel 1, 13°).

22.1. In zoverre artikel 10 betrekking heeft op het niet of slechts gedeeltelijk uitbetalen van de subsidie, bevat het een overbodige bepaling, gelet op de regeling inzake de uitbetaling van de voorschotten en van het saldo in artikel 6 van het ontwerp.

22.2. In zoverre artikel 10 betrekking heeft op de terugvordering van de subsidie, moet het volgende opgemerkt worden.

Een regeling i.v.m. de terugbetaling van subsidies is opgenomen in artikel 57 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Die bepaling blijft, overeenkomstig de overgangsbepaling vervat in artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, van toepassing tot aan de inwerkingtreding van de wet waarbij, met toepassing van artikel 50, § 2, derde lid, van de genoemde bijzondere wet, de algemene beginselen zijn vastgesteld die op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten.⁽³⁾

Een bepaling als die van artikel 10 van het ontwerp is dan ook overbodig. Ze is bovendien onvolledig, nu niet alle gevallen opgesomd worden waarin de subsidie volgens artikel 57 van de gecoördineerde wetten terugbetaald moet worden.

Willen de stellers van het ontwerp herinneren aan de bestaande regelgeving i.v.m. de terugbetaling van subsidies, dan kan artikel 10 geredigeerd worden als volgt:

"Art. 10. De subsidies worden teruggevorderd overeenkomstig artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991."

⁽³⁾ Bedoeld is 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. Deze wet treedt echter pas op 1 januari 2007 in werking (artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 maart 2004 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van de inwerkingtreding 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).

Artikel 25

23. Dit artikel kan beter geredigeerd worden als volgt:

"Art. 25. Dit besluit treedt heden in werking."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT