

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.443/1/V
VAN 16 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2007 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening 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 subsidiëring van projecten in het kader van het Rubiconfonds in het begrotingsjaar 2007", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Bij artikel 28 van het decreet van 27 juni 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2003 werd het Rubiconfonds opgericht, met de bedoeling om de investeringen inzake waterbeheersing in het Vlaamse Gewest bijkomend te ondersteunen via aanvullende financiering ⁽¹⁾. Artikel 29 van hetzelfde decreet bepaalt de middelen van het Fonds, terwijl artikel 30 vastlegt voor de financiering of subsidiëring van welke werken die middelen "uitsluitend" kunnen worden aangewend.

Bij artikel 32 van het decreet van 27 juni 2003 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels vast te stellen voor de subsidiëring bedoeld in artikel 30 van het decreet. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om, voor het begrotingsjaar 2007, uitvoering te geven aan deze machtiging.

VORMVEREISTEN

Alhoewel in de aanhef van het ontwerp alleen naar het advies van de inspectie van financiën wordt verwezen, blijkt het begrotingsakkoord op 17 juli 2007 te zijn verleend. De verwijzing in de aanhef naar het advies dient derhalve te worden vervangen door een verwijzing naar het begrotingsakkoord, teneinde ervan te doen blijken dat aan dat vormvereiste is voldaan.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1690/1, 20.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Aangezien de rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 32 van het decreet van 27 juni 2003, dient in het eerste lid van de aanhef uitsluitend naar dat artikel te worden verwezen.

Daarenboven strekken de andere decreten die in de aanhef worden vermeld het ontwerp niet tot rechtsgrond, zodat de tweede, de derde en de vierde aanhefverwijzing weggelaten moeten worden.

Artikel 2

In artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de te subsidiëren projecten betrekking hebben op "(...)werken bedoeld in art. 138 van het decreet van 20 december 2006 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007". De betrokken bepaling bevat echter geen enkele aanduiding over de aard van de bedoelde werken, zodat de verwijzing onbegrijpelijk is ⁽²⁾.

Bovendien worden in artikel 30 van het decreet van 27 juni 2003 de soorten waterbeheersingswerken opgesomd voor de subsidiëring waarvan de middelen van het Rubiconfonds uitsluitend kunnen worden aangewend, terwijl die beperking niet in het ontwerp is overgenomen. In artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt daarentegen in zeer algemene zin aangegeven dat voor subsidiëring in aanmerking komen:

⁽²⁾ Het decreet van 20 december 2006 is nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De tekst van artikel 138 zoals aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement (*Parl. St.*, Vl. Parl. 2006-2007, nr. 15/11, 72) luidt:
"Goedgekeurd wordt de bij dit decreet gevoegde begroting voor het jaar 2007 van het Rubiconfonds.
De begroting belooft voor de ontvangsten 2.500.000 euro en voor de uitgaven 2.500.000 euro.
Het fonds wordt ertoe gemachtigd ten laste van zijn begroting een bedrag vast te leggen van 2.500.000 euro.
De ontvangsten en uitgaven voor orde worden respectievelijk geraamd op 0 euro en 0 euro".

"de kleinschalige investeringswerken (...) voor zover zij betrekking hebben op:

- 1/ grondverwerving noodzakelijk om de infrastructuurwerken te kunnen uitvoeren;
- 2/ infrastructuurwerken;
- 3/ werken tot aanleg of aanpassing van de rechtstreekse toegang tot de in 2/ bedoelde infrastructuurwerken;
- 4/ de bijhorende werken van natuurtechnische milieubouw bij de in 2/ bedoelde infrastructuurwerken" ⁽³⁾.

Om dit te verhelpen en om de ontworpen regeling in overeenstemming met de rechtsgrond te brengen, zal de verwijzing naar artikel 138 van het decreet van 20 december 2006 vervangen moeten worden door een verwijzing naar artikel 30 van het decreet van 27 juni 2003.

Artikel 4

Bij artikel 4 van het ontwerp wordt verordenende bevoegdheid gedelegeerd, namelijk het vaststellen van de selectiecriteria waaraan de projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor projectsubsidie, aan de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening.

De mogelijkheid tot delegatie aan een minister waarin artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen voorziet, dient beperkt te blijven tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Het vaststellen van de selectiecriteria voor het toekennen van de subsidies determineert de keuze van de te subsidiëren projecten. Het gaat bijgevolg om een delegatie van de essentie van de bevoegdheid, niet om maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

De bevoegdheid tot het vaststellen van de selectiecriteria dient dan ook zaak van de Vlaamse Regering te blijven, eventueel op voorstel of na advies van de Coördinatiecommissie integraal waterbeleid.

⁽³⁾ Artikel 1, 4/, van het ontwerp omschrijft "kleinschalige investeringswerken" als "investeringswerken voor een maximumbedrag van 1.000.000 euro aan subsidiabele kosten en een minimumbedrag van 250.000 euro aan subsidiabele kosten".

Artikel 9

Deze bepaling wijkt af van artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, dat bepaalt dat de toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden is indien hij de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd (1/), indien hij de toelage niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor ze verleend werd (2/) en indien hij de controle, bedoeld in artikel 56 van de gecoördineerde wetten, verhindert (3/).

In dat verband moet worden opgemerkt dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van 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" ⁽⁴⁾.

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, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen,

⁽⁴⁾ Voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, 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, nog niet in werking getreden. Bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, uitstel van 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 werd de inwerkingtreding van die wet immers uitgesteld tot 1 januari 2010. De inwerkingtreding van het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, die aanvankelijk was bepaald op 1 januari 2007, is uitgesteld naar een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 65 van het decreet van 7 mei 2004, gewijzigd bij het decreet van 22 december 2006).

maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader (...) in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁽⁵⁾.

De bevoegdheid om ter zake "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 federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽⁶⁾. Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel alleen de decreet- of ordonnantiegever toe, niet de regering.

In de mate beoogd wordt met artikel 9 van het ontwerp artikel 57 van de gecoördineerde wetten af te zwakken ⁽⁷⁾, kan de regeling geen doorgang vinden en is ook de decreetgever niet bevoegd om ze vast te stellen.

Anderzijds vult artikel 9 van het ontwerp artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten aan en houdt aldus een strengere regeling in dan die bedoeld in de voornoemde gecoördineerde wetten. Dergelijke regeling kan enkel door de decreetgever worden vastgesteld, zodat het betrokken artikel uit het ontwerp moet worden gelicht.

⁽⁵⁾ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, 37).

⁽⁶⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, 543.

⁽⁷⁾ Zie het gebruik van het woord "kan" in de inleidende zin van artikel 9.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, E. BREWAEYS,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. BAERT