

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.632/1
VAN 13 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 september 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 aanduiding van de Vlaamse Auditautoriteit voor de Europese Structuurfondsen en houdende oprichting van de Auditcel van de Auditautoriteit", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 18 oktober 2007 en 13 november 2007, 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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 VAN BESLUIT

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt de aanwijzing van twee inspecteurs van financiën, geaccrediteerd bij de Vlaamse Gemeenschap, als Auditautoriteit in de zin van artikel 59 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999, die de functies uitoefenen bedoeld in de artikelen 62, 72, 73 en 74 van die verordening. Die aanwijzing geldt voor elk operationeel programma dat onder de toepassing van die verordening valt. Met het oog hierop sluit de Vlaamse minister van Financiën een protocol met de korpschef van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën (artikel 1 van het ontwerp).

Artikel 2 van het ontwerp regelt de oprichting van een Auditcel bij voornoemde Auditautoriteit.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt de bevoegdheden van de aangewezen inspecteurs van financiën en stelt de activiteiten van de Auditautoriteit gelijk met de activiteiten die worden uitgevoerd op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak.

.../...

Artikel 4 van het ontwerp bevat een regeling voor de personeelskosten en de algemene en specifieke werkingskosten van de Auditautoriteit. Wat betreft de specifieke werkingskosten treden de als Auditautoriteit aangewezen inspecteurs van financiën op als gemachtigd ordonnateur. De bevoegde diensten van het beleidsdomein Financiën en Begroting verlenen hen hiertoe de nodige administratieve ondersteuning.

Artikel 5 van het ontwerp, ten slotte, bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2007.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE REGERING

1. Artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten bepaalt:

"De Gemeenschappen en de Gewesten organiseren een eigen administratieve- en begrotingscontrole en doen daartoe een beroep op inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en onder hun gezag staan.

De inspecteurs van Financiën stellen hun verslagen op in volle onafhankelijkheid, en delen deze alleen mee aan de Regering waaronder zij ressorteren.

Na akkoord van de Regeringen, organiseert de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het korps van de Inspectie van Financiën, de betrokkenheid van de Gemeenschappen en de Gewesten aan het beheer ervan alsook de terbeschikkingstelling van de inspecteurs van Financiën bij de Gemeenschappen en Gewesten met het oog op de uitvoering van de opdrachten die hun krachtens het eerste lid zijn toevertrouwd".

2. Uit voornoemd artikel 51, eerste lid, dient te worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten over de volheid van bevoegdheid beschikken om een eigen administratieve en begrotingscontrole in te richten en dat zij, in functie van de eigen beleidskeuzes op dat vlak, kunnen beslissen welke opdrachten zij in dat verband toevertrouwen aan de hun ter beschikking gestelde inspecteurs van financiën. Uit die bepaling dient echter eveneens te worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten aan de inspecteurs van financiën geen opdrachten kunnen verlenen die het kader van de administratieve- en begrotingscontrole te buiten gaan.

.../...

Door de auditeur-verslaggever gevraagd naar het verband tussen de opdrachten van de met het ontwerp opgerichte Auditautoriteit en de Vlaamse administratieve- en begrotingscontrole, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende toelichting verstrekt:

"De functies van de auditautoriteit zijn opgenomen in de art. 62 e.v. van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

De functies worden verder geconcretiseerd in art. 16 en 17 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van 8 december 2006 van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) Nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor regionale Ontwikkeling.

De Vlaamse Gemeenschap fungeert als doorgeefluik van Europese subsidies voor de financiering van talrijke beleidsinitiatieven. Die subsidies zijn slechts definitief verworven onder voorwaarde dat aan de toekenningsvoorwaarden van weerhouden projecten werden voldaan.

Dergelijke Europese subsidiëring is steeds afhankelijk van een cofinanciering vanuit de Vlaamse begroting.

Het opzet van de voormelde verordeningen bestaat erin een onafhankelijke controle- en auditfunctie in te stellen op de correcte aanwending en correcte berekening van de Europese cofinanciering die door toedoen van een beheersautoriteit worden toegekend aan weerhouden projecten, die opgenomen werden in voordien goedgekeurde operationele programma's, analoog aan de controle op de toelagen die worden aangerekend op de uitgavenbegrotingen van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse Gemeenschap heeft er direct budgettair belang bij dat die projecten tegelijk voldoen aan alle Europese en aan de nationale begrotingstechnische voorwaarden voor subsidiëring. Zo niet vervalt de Europese cofinanciering en dient de Vlaamse begroting het desbetreffende project integraal te financieren of ook haar eigen subsidies terug te vorderen.

De betrokken subsidievoorwaarden zijn opgenomen in voormelde verordeningen, in de desbetreffende Vlaamse subsidiereglementering of in het facultatief subsidiebesluit.

De taken van de Auditautoriteit hebben aldus een rechtstreeks verband met de controle op de correcte aanwending van de toelagen in art. 55 tot en met art. 58 van het KB van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit en met de bijzondere audits bij gesubsidieerde organismen in art. 25 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak.

Om als auditautoriteit te kunnen aangewezen worden moet het gaan om: een nationale, regionale of plaatselijke openbare autoriteit of overheidsinstantie die functioneel onafhankelijk is van de managementautoriteit en van de certificerende autoriteit. De Inspectie van Financiën voldoet aan deze voorwaarde, en werd ook in Wallonië en Brussel als dusdanig aanvaard".

Uit deze toelichting kan worden afgeleid dat de opdrachten verleend aan de inspecteurs van financiën die worden aangewezen als Auditautoriteit, wel degelijk kunnen worden ingepast in de administratieve- en begrotingscontrole. In dat verband kan ook worden gewezen op artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001, dat aan de Inspectie van Financiën nu reeds de opdracht verleent om bijzondere audits uit te voeren "met het oog op de controle van de naleving van de artikelen 55 tot 58 van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit".

3. Voornoemd artikel 51, tweede lid, dat bepaalt dat de inspecteurs van financiën hun verslagen alleen meedelen aan de regering waaronder zij ressorteren, staat er niet aan in de weg dat de inspecteurs van financiën die, zoals in dit geval, zijn aangewezen als Auditautoriteit, op vraag van de Vlaamse Regering bepaalde in de voornoemde verordeningen bedoelde documenten betreffende de geplande en uitgevoerde audits, benevens aan die regering, ook overmaken aan de Europese Commissie. Die bepaling moet immers enkel zo worden begrepen dat zij eraan in de weg staat dat de bij een bepaalde regering geaccrediteerde inspecteurs van financiën hun "verslagen", benevens aan die regering, ook zouden overmaken aan een regering van een andere gemeenschap of gewest of aan de Koning.

4. De conclusie uit hetgeen voorafgaat is dat de Vlaamse Regering bevoegd is om sommige van de bij haar geaccrediteerde inspecteurs van financiën aan te wijzen als Auditautoriteit in de zin van artikel 59 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan, onverminderd artikel 88 van die wet, iedere regering beschikt over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel, in samenhang gelezen met voornoemd artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

.../...

In de mate dat de ontworpen regeling ook van toepassing is op de organismen van categorie A die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, biedt artikel 8 van die wet mede rechtsgrond voor het ontwerp.

2. De Europese verordeningen waaraan wordt gerefereerd in het eerste tot het zesde lid van de aanhef bieden als zodanig geen rechtsgrond voor het ontwerp. Het vermelden van die verordeningen kan evenwel nodig worden geacht voor een goed begrip van de ontworpen regeling zodat de verwijzing ernaar in de aanhef kan worden behouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het is legistiek gebruikelijk om in de aanhef van een besluit eerst te verwijzen naar de rechtsgrondgebiedende bepalingen. De verwijzingen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en artikel 8 van de wet van 16 maart 1954, opgenomen in respectievelijk het zevende, het achtste en het negende lid van de aanhef, dienen bijgevolg in dezelfde volgorde vooraan in de aanhef te worden opgenomen. Ook dient nog in de verwijzing naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de rechtsgrond te worden gespecificeerd, door te refereren aan artikel 87, § 1, van die wet. Aangezien die bijzondere wetsbepaling bovendien tot heden ongewijzigd is gebleven, kunnen dan in die verwijzing de woorden "zoals tot op heden gewijzigd" worden weggelaten.

2. In het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, dient ook melding te worden gemaakt van het nummer van dat advies (43.632/1) en dient te worden gerefereerd aan artikel 84, § 1, eerste lid, 1/ (niet: artikel 84, § 1, 1/), van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 1

In het eerste lid van artikel 1 is het niet duidelijk of de twee aangewezen inspecteurs van financiën individueel dan wel als college optreden. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar kunnen de twee inspecteurs van financiën onafhankelijk van elkaar optreden. Dit moet beter tot uitdrukking worden gebracht in de ontworpen tekst.

Artikel 5

Men redigere artikel 5 op legistiek gebruikelijke wijze als volgt:

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2007".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME