



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 51.812/3
van 18 september 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 houdende de definitieve regularisatie en toekenning van een subsidie aan bepaalde initiatieven binnen polders, wateringen, milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuut, wat betreft de delegatie voor het toekennen van de subsidie en het verloop van de procedure voor het toekennen ervan’

Op 24 juli 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 28 september 2012 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 houdende de definitieve regularisatie en toekenning van een subsidie aan bepaalde initiatieven binnen polders, wateringen, milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuuut, wat betreft de delegatie voor het toekennen van de subsidie en het verloop van de procedure voor het toekennen ervan’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 september 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘houdende de definitieve regularisatie en toekenning van een subsidie aan bepaalde initiatieven binnen polders, wateringen, milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC¹-statuut’ te wijzigen.

De wijzigingen hebben betrekking op de vervanging in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 van “de afdeling bevoegd voor milieu-integratie en -subsiëringen” door “het departement Leefmilieu, Natuur en Energie” als optredende instantie bij de subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen (artikelen 1, 2, 4, 2°, 5, 1°, 6 tot 11 van het ontwerp), op de data en de termijnen in de subsidieprocedure (artikelen 3, 4, 1°, 5, 2° en 3°, 12 van het ontwerp) en op de regeling betreffende stopzetting van de vereffening van de subsidies en de terugvordering ervan (artikel 10). Het ontwerp treedt in werking op 1 januari 2013 (artikel 13).

3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ en in artikel 67 van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’.

3.2. Het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreft in essentie een besluit voor de toekenning van subsidies aan bepaalde initiatieven binnen de polders, de wateringen en de milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statut. Dat besluit is opgevat als een permanente regeling waarvan de gelding verder reikt dan een begrotingsjaar.

Bij gebreke aan een organieke decreetsbepaling waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd in een subsidieregeling te voorzien, dient de rechtsgrond voor het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 te worden gezocht in artikel 3, derde lid, 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

¹ Derde arbeidscircuit.

voor de organisatie van de controle door het Rekenhof²⁻³ en in een speciale bepaling in de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert⁴.

De wijzigingen die met het ontworpen besluit worden beoogd aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004, zullen volgens artikel 13 van het ontwerp in werking treden op 1 januari 2013. Bij gebreke aan een organieke decreetsbepaling waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd in een subsidieregeling te voorzien, moet daarom in de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 een speciale bepaling zijn opgenomen die de aard van de toelage preciseert. Aangezien die algemene uitgavenbegroting nog niet in de rechtsorde bestaat, ontbreekt voor de bepalingen van het ontworpen besluit, uitgezonderd wat betreft het ontworpen artikel 13 (artikel 10 van het ontwerp), de noodzakelijke rechtsgrond. Het ontworpen besluit zal bijgevolg maar kunnen worden genomen vanaf het ogenblik dat de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 door het Vlaams Parlement is aangenomen en door de Vlaamse Regering is bekrachtigd en afgekondigd.

3.3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 (artikel 10 van het ontwerp) wordt in beginsel geboden door artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, onder voorbehoud wat hierna wordt opgemerkt in verband met het eerste lid van het ontworpen artikel 13, § 1.

Luidens het genoemde artikel 57 stelt de Vlaamse Regering de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.

3.3.2. In het ontworpen artikel 13, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 (artikel 10 van het ontwerp) wordt voorzien in een regeling waarbij de subsidie geheel of gedeeltelijk “kan” worden stopgezet en geheel of gedeeltelijk “kan” worden teruggevorderd als de initiatiefnemer niet voldoet aan een of meer subsidiëeringsvoorwaarden, als subsidiefraude of dubbelsubsidiëring wordt vastgesteld of als de initiatiefnemer niet meewerkt aan de uitoefening van het toezicht vermeld in artikel 11 van dit besluit.

² Naar luid van die bepaling moet bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.

³ Die wet is van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

⁴ Voor het jaar 2012 wordt de rechtsgrond voor het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004, wat de subsidie aan milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuuut betreft, geboden door artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 en door artikel 15 van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2012’. Voor de subsidie voor de polders en de wateringen ontbreekt voor het begrotingsjaar 2012 evenwel een speciale bepaling in het voornoemde decreet van 23 december 2011 en is er dus geen rechtsgrond.

Door gewag te maken van het woord “kan” in het ontworpen artikel 13, § 1, eerste lid, kan deze bepaling zo worden geïnterpreteerd dat aan het hoofd van de Vlaamse Milieumaatschappij wat betreft de subsidies aan de polders en de wateringen (ontworpen artikel 13, § 1, tweede lid, 1°) en aan het hoofd van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie wat betreft de Vlaamse milieu- en natuurverenigingen (ontworpen artikel 13, § 1, tweede lid, 2°) een zekere appreciatiebevoegheid wordt verleend omtrent het al dan niet terugvorderen van de subsidie.

In dat verband dient te worden opgemerkt dat een regeling betreffende de terugbetaling van subsidies reeds is opgenomen in artikel 13 van de voornoemde wet van 16 mei 2003. Die bepaling luidt als volgt:

“Art. 13. Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde :

- 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
- 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
- 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

Uit artikel 13, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 volgt dat eenmaal is vastgesteld dat de initiatiefnemer in één van de voorwaarden verkeert als bedoeld in deze bepaling, de overheid over geen discretionaire bevoegdheid beschikt. Het betreft hier een volstrekt gebonden bevoegdheid en de betrokken overheid moet dan ook zonder meer tot terugvordering overgaan.⁵ De woorden “kan” dienen dan ook uit de ontworpen bepaling te worden weggelaten.

Ook wat betreft de gevallen waarin de initiatiefnemer tot onmiddellijke terugbetaling is gehouden, dient te worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 13, § 1, eerste lid, niet in dezelfde bewoordingen is gesteld. Om iedere onduidelijkheid in dat verband te vermijden, dienen de stellers van het ontwerp daarom beter aan te sluiten bij de tekst van 13 van de wet van 16 mei 2003 en dienen zij daarbij te verwijzen naar artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 (“...overeenkomstig artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ...”).

⁵ Vgl. met artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat in eenzelfde regeling voorziet, RvS (AV) 13 maart 2012, nr. 218.454, bvba Taxi Gilbert.

3.4. Uit wat vooraf gaat volgt dat voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit de nodige rechtsgrond ontbreekt. In die omstandigheden ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, af van een nader onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS