



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.559/3
van 15 juli 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering
van het decreet van 7 juni 2013 tot vaststelling van de regels
inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds’

Op 14 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2013.

*

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 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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij het decreet van 7 juni 2013 ‘tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaamse Plattelandsfonds’ is het Vlaamse Plattelandsfonds ingesteld, dit is “een specifiek jaarlijks vastgesteld budget dat aangewend wordt om projecten met een plattelandsdoelstelling te financieren” (artikel 3 van het decreet), dat wordt verdeeld over de doelgemeenten voor de bedoelde projecten (artikel 5). Krachtens artikel 8, eerste lid, van het decreet stelt de Vlaamse Regering de lijst van doelgemeenten vast, “doellijst” genoemd, in principe voor een periode van zes jaar die overeenstemt met de lokale beleidscyclus. Die vijftig doelgemeenten worden geselecteerd op basis van hun plattelandskenmerken (artikel 7, § 1). Voor de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds wordt door de Vlaamse Regering voor dezelfde periode van zes jaar een “prioritiseringslijst”¹ vastgesteld, waarbij de doelgemeenten op basis van een aantal criteria worden gerangschikt (artikelen 9 en 10). Het Vlaams Plattelandsfonds wordt via trekkingsrechten verdeeld onder de gemeenten die voorkomen op de prioritiseringslijst, en volgens hun rangschikking op die lijst (artikel 11). De berekening van het jaarlijkse trekkingsrecht per gemeente, op basis van een aantal parameters, wordt in hoofdzaak door het decreet bepaald (artikel 12).

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitvoering van het decreet van 7 juni 2013.

Zowel de doellijst (artikel 2 van het ontwerp en bijlage 1) als de prioritiseringslijst worden vastgesteld (artikel 3 en bijlage 2).

Het indienen en het behandelen van de aanvragen tot goedkeuring van projecten wordt geregeld, alsook het activeren van de trekkingsrechten (artikelen 4 tot 10). Het ontwerp bevat verder regels met betrekking tot de uitbetaling van de geactiveerde trekkingsrechten (artikel 12), de verplichting om per project een financiële verantwoording te bieden (artikelen 13 en 14), de mogelijkheid voor de Vlaamse Landmaatschappij om aanvullende gegevens op te vragen (artikel 15) en de sancties (artikel 16).

Ten slotte bevat het ontwerp een regeling voor het overgangsjaar 2013 (artikel 17) en een bepaling van inwerkingtreding (artikel 18).

¹ Terwijl in het decreet van 7 juni 2013 de term “prioritiseringslijst” wordt gebruikt, wordt in het ontwerp van “prioriteringslijst” gewaagd. Het verdient uiteraard aanbeveling om de terminologie van het decreet te hanteren.

RECHTSGROND

4. Voor de ontworpen regels kan in hoofdzaak rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 8, eerste lid, 10, eerste lid, en 15 van het decreet van 7 juni 2013.

Voor de verschillende bepalingen van het ontwerp die opdrachten aan de Vlaamse Landmaatschappij inhouden, dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 13 van het decreet van 7 juni 2013 waarin wordt bepaald dat de projectaanvragen moeten worden ingediend bij dat extern verzelfstandigd agentschap.

In het eerste lid van de aanhef dient derhalve geen melding te worden gemaakt van artikel 14 van het decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef dient te worden verwezen naar het akkoord van de Vlaamse Minister van Begroting van 14 juni 2013 in plaats van naar het advies van de Inspectie van Financiën.²

Artikelen 2 en 3

6. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt artikel 8, tweede lid, van het decreet van 7 juni 2013 geparafraseerd. Die bepaling is onnodig. Hetzelfde geldt overigens voor artikel 3, tweede lid, dat dezelfde regel bevat als artikel 10, tweede lid, van het decreet.

Anderzijds blijkt uit de artikelen 8, eerste lid, en 10, eerste lid, van het decreet van 7 juni 2013 dat zowel de doellijst als de prioritiseringslijst worden vastgesteld voor een periode van zes jaar die overeenstemt met de lokale beleidscyclus.³ Dat de als bijlage bij het ontwerp gevoegde lijsten in principe gelden voor de periode 2014-2019, maar ook reeds van toepassing zijn voor het overgangsjaar 2013,⁴ zou duidelijker tot uiting moeten worden gebracht. Dat doet uiteraard niets af aan het gegeven dat die lijsten uit kracht van het decreet zullen blijven gelden indien de Vlaamse Regering er geen nieuwe vaststelt.

² Omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 80, 4°, b).

³ Cf. de omschrijving van “lokale beleidscyclus” in artikel 2, 1°, van het decreet: “beleidscyclus van zes jaar die gekoppeld is aan de lokale bestuursperiode en die begint in het tweede jaar dat volgt op de lokale verkiezingen en eindigt op het eind van het jaar na de daaropvolgende verkiezingen”.

⁴ Zie artikel 16 van het decreet van 7 juni 2013 en artikel 17 van het ontwerp.

Artikel 4

7. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp worden twee onderscheiden regels met elkaar vermengd, de eerste regel zijnde dat de Vlaamse Landmaatschappij de trekkingsrechten slechts binnen het kalenderjaar waarin ze zijn toegekend kan activeren, de tweede regel zijnde dat die rechten vervallen bij het verstrijken van dat kalenderjaar. Het is aan te bevelen om dat lid in die zin te redigeren.

Artikel 6

8. Volgens artikel 6, eerste lid, van het ontwerp “kan” de Vlaamse Landmaatschappij de aanvraag onontvankelijk verklaren als ze niet de gegevens, vermeld in artikel 4, vierde lid, bevat. Aldus wordt aan de Vlaamse Landmaatschappij een ruime appreciatiebevoegdheid gelaten om de ontvankelijkheid van de aanvragen te beoordelen.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het evenwel aanbeveling om in het ontwerp zelf te bepalen welke van de in artikel 4, vierde lid, vermelde gegevens essentieel zijn, zodat het ontbreken ervan tot de onontvankelijkheid van de aanvraag moet leiden.

Artikel 7

9. In artikel 7, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de definitieve ontvangst” van de aanvullende gegevens. Het is niet meteen duidelijk wat met het bijvoeglijk naamwoord “definitieve” wordt bedoeld.

10. Uit artikel 7, § 4, van het te nemen besluit volgt dat aanvragen die niet tijdig zijn afgekeurd (lees: waarvan de afkeuring niet tijdig ter kennis van de gemeente in kwestie is gebracht), moeten worden geacht te zijn goedgekeurd. Aldus wordt gebruik gemaakt van het procedé van de impliciete goedkeuring.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Artikel 7, § 4, van het ontwerp wordt dan ook op dit punt best herzien.

Artikel 16

11. Bij ontstentenis van een volledige en correcte verantwoording van de geactiveerde trekkingsrechten, zo blijkt uit artikel 16, tweede lid, van het ontwerp, dienen de al uitbetaalde trekkingsrechten voor het niet verantwoorde gedeelte terugbetaald te worden.

Die verplichting volgt reeds uit artikel 13 van de federale 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’, die uitvoering geeft aan artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

Het overnemen, het parafraseren of het bevestigen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift.

Enkel wanneer zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of een goed begrip van de ontworpen regeling of omwille van de rechtszekerheid, kan het overnemen van bepalingen van een hogere regeling worden gebillijkt, in welk geval de aard van de bepalingen die worden overgenomen dient te worden aangegeven (“overeenkomstig ...”).

Artikel 18

12. Volgens artikel 18 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom het noodzakelijk wordt geacht af te wijken van de gebruikelijke regeling inzake de inwerkingtreding van regeringsbesluiten, opgenomen in artikel 84, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT