

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 december 1999 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen aangaande de terbeschikkingstelling van Vlaamse uitrustingsgoederen ter bevordering van de export", heeft op 23 december 1999 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp (1) beoogt een subsidieregeling in te stellen ter bevordering van de uitvoer van uitrustingsgoederen die worden vervaardigd door bepaalde ondernemingen met exploitatiezetel in het Vlaamse Gewest.

Volgens de nota aan de Vlaamse regering moet de ontworpen regeling worden aangemerkt als een gewijzigde versie van een voorheen bestaande regeling, die afliep op 31 december 1998.

Het ontwerp bevat definities (artikel 1), omschrijft zijn toepassingsgebied (artikelen 2 en 3), stelt een aanvraagprocedure in (artikelen 4, 5 en 7), bepaalt het subsidiebedrag (artikel 6) en voorziet in een procedure volgens dewelke de subsidie wordt uitbetaald en de aanwending ervan wordt gecontroleerd (artikelen 8 tot 10).

2. Blijkens het eerste en tweede lid van de aanhef, zoekt het ontwerp zijn rechtsgrond in de artikelen 12, 55 tot 58 en 94 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en in een niet nader gespecificeerd artikel van het decreet van 19 december 1998 houdende

(1) Een ontwerp met hetzelfde opschrift en met een gelijkwaardige inhoud werd op 3 november 1998 om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegd. In advies nr. L. 28.421/1 van 20 mei 1999 werd die adviesaanvraag voorbarig bevonden omdat op dat ogenblik het standpunt van de Europese Commissie over de in het ontwerp vervatte bepalingen nog niet bekend was.

de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999.

Een besluit dat de voorwaarden vaststelt waaronder een toelage wordt verleend, kan, blijkens het voornoemde artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit twee mogelijke rechtsgronden hebben : hetzij een organieke wet, hetzij, bij ontstentenis daarvan, een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert.

Te dezen wordt de rechtsgrond gezocht in de algemene uitgavenbegroting voor 1999. Bij het voormelde dossier L. 28.421/1 verklaarde de gemachtigde van de regering dat het meer bepaald gaat om artikel 14 van die begroting (Subsidies), organisatieafdeling 51, programma 40, rubriek 51.01 ("Ter beschikking stellen van Vlaamse uitrustingsgoederen met het oog op de exportbevordering aan landen of regio's aangeduid door de Vlaamse regering") (1).

De ontworpen regeling zal echter niet meer vóór het einde van het begrotingsjaar 1999 in werking kunnen treden, gelet op de datum waarop het huidig advies is gegeven. Aldus zal de betrokken bepaling van de voornoemde algemene uitgavenbegroting niet langer meer rechtsgrond kunnen bieden voor het ontwerp.

(1) Deze libellering, die tevens in het opschrift van het ontwerp wordt teruggevonden, is misleidend. Men zou er immers kunnen uit afleiden dat daarmee de levering zelf van goederen door de overheid wordt bedoeld. Beter ware te gewagen van "subsiëring van de export van uitrustingsgoederen ...".

Volgens de gemachtigde van de regering bevat het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000 een analoge bepaling als die onder de voormelde rubriek 51.01. Het ontwerp zal bijgevolg daarin rechtsgrond moeten zoeken.

3. Bij die rechtsgrond moet de Raad van State, afdeling wetgeving, in elk geval de volgende opmerkingen maken.

De rechtsgrond die in de algemene uitgavenbegroting kan worden gevonden, geldt in principe slechts voor het betrokken begrotingsjaar en tot beloop van de door de begroting vastgestelde kredieten.

Het voorliggende ontwerp dient zich echter aan als een blijvende regeling. Volgens de nota aan de Vlaamse regering dient de ontworpen regeling immers de afgelopen regeling "voor onbepaalde duur" te verlengen.

Niettegenstaande de beperking in de tijd van de rechtsgrond, kan evenwel worden aanvaard dat, wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar kredieten zullen worden uitgetrokken, de nadere regelen voor het verlenen van die toelagen worden vastgesteld in een besluit waarvan de duur niet beperkt is.

De Raad van State vestigt er echter de aandacht op dat, wijl het procédé van regelgeving op grond van een begrotingsbepaling die de aard van de uitgave omschrijft, aanleiding kan geven tot een haast zelfstandige verordnungsbevoegdheid van de uitvoerende macht, het om evidente

.../...

redenen van rechtszekerheid aan te bevelen is dat de wet- of decreetgever in een organieke regeling voorziet. Ook wat de voorgelegde regeling betreft is zulks raadzaam.

Het is onder dat voorbehoud dat de hiernavolgende nadere opmerkingen bij de tekst van het ontwerp worden gemaakt.

OPMERKINGEN BIJ DE TEKST

Aanhef

Het derde lid dient te worden vervolledigd met de datum van het daarin vermelde begrotingsakkoord.

Bepalend gedeelte

Overeenkomstig de gebruikelijke regels van de wetgevingstechniek dient het ontwerp te worden ingedeeld in hoofdstukken in plaats van in afdelingen.

Artikel 1

1. In het eerste lid, 1°, vervange men het woord "materiaal" door "materieel".

.../...

2. Rekening houdend met de door de gemachtigde van de regering gegeven toelichting, passe men de tekst van het eerste lid, 2°, na het derde streepje, aan als volgt :

- tussen de woorden "middelgrote onderneming" en "in handen" dient te worden toegevoegd hetgeen volgt :
"zijn. Een uitzondering vormen de gevallen waar de onderneming";
- in de laatste volzin dienen de woorden "aannemen dat voor 25 % of meer in handen te zijn" te worden gelezen als "aannemen niet voor 25 % of meer in handen te zijn".

3. Het tweede lid van artikel 1 bevat een voorwaarde in verband met de toekenning van de bedoelde subsidies. Dat lid kan beter als een afzonderlijke paragraaf in artikel 3 van het ontwerp worden ondergebracht. Een dergelijke paragraaf zou in dat geval als volgt kunnen aanvangen :

"Om in aanmerking te komen voor subsidie mogen de uitrustingsgoederen niet meer dan 30 % goederen van buitenlandse oorsprong bevatten; dat percentage ...".

4. Het derde lid van artikel 1 hoort thuis in het eerste lid, 2°, van dat artikel en kan, eenmaal daarin opgenomen, in fine beter luiden als volgt : "... boekjaren niet meer beantwoordt aan één van deze voorwaarden".

.../...

Artikel 3

1. In paragraaf 1 schrijve men in het tweede lid "exploitatiezetels waarin de uitrustingsgoederen worden vervaardigd" in plaats van "ondernemingen".

In de voorliggende redactie kan de bepaling immers de verkeerde indruk wekken dat het Vlaamse Gewest ook bevoegd zou zijn om goederen te subsidiëren die vervaardigd worden door een onderneming, weliswaar met maatschappelijke zetel in het Vlaamse Gewest, maar in een exploitatiezetel die zich buiten dat gewest bevindt.

2. De bepaling in paragraaf 2 is misleidend geformuleerd. Uit de woorden "de minister kan de uitrustingsgoederen ter beschikking stellen" zou immers ten onrechte kunnen worden afgeleid dat uitrustingsgoederen zelf ter beschikking worden gesteld en niet subsidies teneinde de uitvoer van die goederen te bevorderen.

Voorts dient de verwijzing naar de "OESO-consensus" te worden verduidelijkt.

Men redigere paragraaf 2 bijgevolg beter als volgt :

"Om voor subsidie in aanmerking te komen moet de onderneming aantonen dat zij de betrokken uitrustingsgoederen uitvoert naar landen die opgenomen zijn in "The Arrangement on guidelines for officially supported export credits", hierna "OESO-consensus" te noemen".

.../...

3. In paragraaf 3 vervange men de woorden "per land" door "voor de uitvoer van uitrustingsgoederen naar eenzelfde land".

4. Paragraaf 5 kan beter aanvangen met de woorden "De ondernemingen" in plaats van "De aanvragers".

5. In paragraaf 6 vervange men eveneens het woord "aanvrager" door "onderneming". Het woord "eindgebruiker" kan wellicht beter worden vervangen door "koper". Deze laatste term wordt immers in de artikelen 5, 6 en 9 gebezigd.

Artikel 4

1. Men vervange in het eerste lid de woorden "De aanvragers " door "De ondernemingen".

2. Het tweede lid schrijve men beter als volgt :

"De minister stelt het model van het aanvraag-formulier vast".

.../...

Artikel 6

De gehele tekst van dit artikel vormt in het ontwerp een eerste paragraaf terwijl er geen tweede paragraaf voorhanden is.

Ofwel moet het paragraafteken vervallen, ofwel moet de tekst vanaf de derde volzin ("De toe te kennen subsidie ...") tot een tweede paragraaf worden afgesplitst.

Voorts kan het gehele artikel - het betreft de uitvoering van de subsidieregeling, gelet op zijn inhoud, beter worden overgebracht naar afdeling 3 (die hoofdstuk 3 zou worden).

Artikel 7

1. Dit artikel, dat de beroepsmogelijkheid betreft, kan beter in artikel 5, § 2, worden opgenomen. In die paragraaf wordt immers de behandeling van de aanvragen geregeld.

2. Het verdient aanbeveling de beroepsprocedure nader uit te werken, minstens met bepaling van een beroepstermijn.

Artikel 10

Artikel 10 houdt een strengere regeling betreffende de terugbetaling van subsidies in dan die opgenomen in de

.../...

van rechtswege van toepassing zijnde (1) gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Al zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om de federale regels inzake de controle op de aanwending van subsidies strenger te maken (2), dan moet er nochtans worden op gewezen dat het vaststellen van een dergelijke strengere regeling alleen aan de decreetgever toekomt, en niet aan de Vlaamse regering. Artikel 10, § 2, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 12

Luidens dit artikel treedt het ontwerpbesluit in werking "onmiddellijk na de ondertekening".

Een dergelijke wijze van inwerkingtreding is hoogst ongebruikelijk en staat op gespannen voet met het wets-technische vereiste dat rechtsnormen in principe voor alle rechtsonderhorigen op gelijke wijze kenbaar moeten zijn. Aan dat vereiste kan enkel worden voldaan door een inwerkingtreding, ten vroegste ingaand op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

(1) Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

(2) Verklaring van de Minister van Financiën, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	
	J. SMETS,	staatsraden,
	E. WYMEERSCH,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST