

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 december 1999 door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende een garantieregeling voor ondernemingen die geleden hebben onder de dioxine-contaminatie in 1999", heeft op 16 december 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"ondernemingen waarvan de activiteiten uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking hebben op de productie van, de verwerking van, het vervoer van of de handel in voedingsproducten of diervoeder een belangrijk inkomensverlies geleden hebben ingevolge de dioxinecrisis in het voorjaar van 1999. Zelfs intrinsiek gezonde ondernemingen kregen te maken met cashflowproblemen, soms in die mate dat hun voortbestaan erdoor bedreigd wordt. Deze crisissituatie heeft bovendien geleid tot een reëel risico van een significant verlies aan arbeidsplaatsen in deze sectoren. Om die redenen moet zo snel mogelijk een garantieregeling ingevoerd worden die bijdraagt tot het herstel van de liquiditeitspositie van de getroffen ondernemingen. Er moet immers voorkomen worden dat door een trage invoering van een steunregeling de ondernemingen in een nog moeilijker situatie zouden terechtkomen.".

\*

\*

\*

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

.../...

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet stelt de voorwaarden en de nadere regels vast volgens dewelke het Vlaamse Gewest kredieten kan waarborgen die door de kredietinstellingen zijn verleend aan ondernemingen die getroffen zijn door de dioxinecrisis. De aldus door het Vlaamse Gewest te verlenen waarborg heeft, luidens artikel 2, § 2, van het voorontwerp "tot doel gemakkelijker kredieten toe te kennen die bestemd zijn voor de wedersamenstelling van het bedrijfskapitaal".

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt verduidelijkt, beoogt de ontworpen regeling aan te sluiten bij een protocol dat op 6 oktober 1999 tussen de gewesten en de Belgische Vereniging van Banken werd gesloten en waarin het kader wordt geschetst waarbinnen de kredietinstellingen en de gewesten respectievelijk kredieten en een gewestwaarborg aan de getroffen ondernemingen kunnen toekennen.

De ontworpen regeling vervolledigt, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, het geheel van steunmaatregelen waarin recent reeds door andere wetgevers is voorzien geworden ten aanzien van ondernemingen die door de dioxinecrisis werden getroffen. Te denken valt daarbij aan de regelingen die zijn vervat in respectievelijk het decreet van het Waalse Gewest van 30 september 1999 "relatif à l'octroi d'une intervention du Fonds de garantie et d'une subvention-intérêt aux entreprises touchées par la crise de la dioxine de 1999", en de wet van 3 december 1999 "betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis".

.../...

Het om advies voorgelegde voorontwerp heeft, in vergelijking met dat decreet en die wet, een minder verstrekkende draagwijdte, aangezien erin uitsluitend in een regeling van de gewestwaarborg van bepaalde kredieten wordt voorzien en niet tevens in een andere vergoedingsregeling ten gunste van de getroffen ondernemingen.

#### VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Inzake het toepassingsgebied van de ontworpen regeling wordt in de memorie van toelichting het volgende bepaald :

"Gelet op de steunmaatregelen die al van kracht zijn voor de landbouwbedrijven is de garantieregeling gericht op ondernemingen waarvan de activiteit volledig of hoofdzakelijk slaat op bepaalde niet-landbouw-activiteiten. De garantieregeling is beperkt tot een aantal subsectoren van de niet-landbouw, namelijk de productie van, de verwerking van, het vervoer van of de handel in voedingsproducten of diervoeder die in de eerste helft van 1999 door de dioxinebesmetting zijn getroffen."

In aansluiting op deze verduidelijking, bepaalt artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp, dat van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling zijn uitgesloten "de landbouwondernemingen die een gewaarborgd krediet genieten met toepassing van het Protocol dat op 25 augustus 1999 werd gesloten tussen de Belgische Staat en de Belgische Vereniging van Banken".

.../...

Een dergelijke bepaling zou de indruk kunnen wekken dat sommige landbouwondernemingen alsnog onder de toepassing vallen van de ontworpen regeling, in zoverre zij niet een gewaarborgd krediet genieten met toepassing van het voornoemde protocol van 25 augustus 1999. Aldus begrepen zou die bepaling niet in overeenstemming zijn met wat, blijkens de memorie van toelichting, de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp. Tevens zou ermee afbreuk worden gedaan aan de residuaire bevoegdheid die aan de federale wetgever inzake landbouw toekomt (1).

Teneinde iedere mogelijke onduidelijkheid te voorkomen omtrent de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en - meteen - het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, verdient het aanbeveling om artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp, te vervangen door een bepaling waarin - in algemene zin - wordt gesteld dat van de regeling zijn uitgesloten de ondernemingen die behoren tot de landbouwsector in de betekenis die daaraan bevoegdheidsrechtelijk moet worden gegeven. Terwille van de duidelijkheid kan daarbij dan eventueel worden gespecificeerd dat het gaat om de "landbouwbedrijven", bedoeld in artikel 2, 2°, van de voormelde wet van 3 december 1999, en de ondernemingen die daarmee met toepassing van, onder meer, artikel 3, 1° en 2°, van dezelfde wet kunnen worden gelijkgesteld.

---

(1) De gewesten beschikken, wat het landbouwbeleid betreft, uitsluitend over de bevoegdheden die worden opgesomd in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. Het feit dat de ondernemingen die behoren tot de landbouwsector van de toepassing van de ontworpen regeling zouden zijn uitgesloten, staat er niet noodzakelijk aan in de weg dat de ontworpen maatregelen een weerslag kunnen hebben op het landbouwbeleid.

Het is de Raad van State evenwel niet mogelijk om, binnen het korte tijdsbestek dat hem voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, na te gaan of bepaalde aspecten van de ontworpen regeling niet een dergelijke weerslag op het landbouwbeleid vertonen. Mocht zulks het geval zijn, dan dient alsnog het vormvoorschrift van artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, te worden nageleefd en dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de (betrokken) maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

3. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering is de ontworpen regeling overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, bij de Europese Commissie aangemeld, en is deze laatste op 8 december 1999 tot de conclusie gekomen dat de regeling verenigbaar is met het bepaalde in artikel 87, lid 2, van het voormelde Verdrag.

.../...

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerkingen

1. Het voorontwerp betreft de "ondernemingen die geleden hebben onder de dioxinecontaminatie in 1999". Terwille van een eenvormig, en derhalve beter herkenbaar en toegankelijk juridisch taalgebruik, zou het aanbeveling verdienen indien het voorontwerp, in aansluiting op de terminologie die wordt gebruikt in, onder meer, het reeds genoemde decreet van 30 september 1999 en de wet van 3 december 1999, het zou hebben over de "ondernemingen die zijn getroffen door de dioxinecrisis".

2. Het voorontwerp zou moeten worden aangevuld met een aantal definities, op te nemen in een nieuw artikel 2. In de tekst van het voorontwerp komen immers een aantal termen voor waarvan de precieze draagwijdte niet duidelijk is en waaromtrent het bezwaarlijk aan de regering kan worden overgelaten om ervan, zonder specifieke machtiging terzake, een nadere omschrijving te geven. Te denken valt in dat verband aan de begrippen "onderneming", "bedrijfskapitaal" en "hoofdactiviteit van de onderneming".

Ook zou het aanbeveling verdienen indien, naar analogie van artikel 2 van de wet van 3 december 1999, vooraf een aparte omschrijving zou worden gegeven van de begrippen "dioxinecrisis" (1) en "Protocol". Het definiëren van het begrip "dioxinecrisis" zou alvast tot gevolg hebben

---

(1) Zulks voor zover wordt ingegaan op de onder 1 geformuleerde suggestie.

dat de weinig uniforme bewoordingen van het ontwerp kunnen worden verholpen, wat de beoogde dioxinecontaminatie betreft (zie in dat verband de verschillende bewoordingen, gebruikt in het opschrift, en in de artikelen 2, § 1, 4, 2°, en 14, van het voorontwerp).

3. Er wordt door het voorontwerp, minstens onrechtstreeks, een normatieve waarde toegekend aan het voormelde protocol van 6 oktober 1999, dat door de gewesten en de Belgische Vereniging van Banken werd gesloten (1). Het voorontwerp dient op bepaalde punten trouwens te worden gelezen in samenhang met het voormelde protocol. De tekst van dit protocol heeft evenwel niet het voorwerp uitgemaakt van enige bekendmaking, zodat noch de decreetgever, noch de rechtsonderhorigen er kennis kunnen van hebben.

Zonder dat daarom beroep moet worden gedaan op de techniek van de bijlage bij een normatieve tekst, verdient het toch aanbeveling de tekst van het protocol te voegen bij de documenten die samen met het voorontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement zullen worden ingediend.

### Bijzondere opmerkingen

#### Opschrift

In plaats van de term "garantieregeling" zou, in het opschrift, doch ook in de tekst van het voorontwerp, beter de juridisch meer accurate term "waarborgregeling"

---

(1) Zie het bepaalde in artikel 4, 1°, van het voorontwerp.

worden gebruikt. Mede rekening houdend met de algemene opmerking onder 1, zou het opschrift dan kunnen luiden als volgt :

"Voorontwerp van decreet houdende een waarborg-regeling voor ondernemingen die zijn getroffen door de dioxinecrisis.".

### Artikel 2

Indien wordt ingegaan op de in dit advies geformuleerde suggestie tot het invoegen van een aantal definities in het voorontwerp, hieronder mede begrepen de omschrijving van het begrip "dioxinecrisis", kan de redactie van artikel 2 - dat artikel 3 zou worden - worden beperkt tot wat volgt :

"(Art. 3.) Het Vlaamse Gewest kan een kredietwaarborg verlenen aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest die zijn getroffen door de dioxinecrisis. Deze waarborg betreft kredieten die bestemd zijn voor de wedersamenstelling van het bedrijfskapitaal."

### Artikel 3

1. Ter wille van de duidelijkheid, en derhalve de rechtszekerheid, zou in het voorontwerp een nadere omschrijving moeten worden gegeven van het begrip "intrinsiek gezonde onderneming", dat voorkomt in artikel 3, § 1, 2°.

.../...

2.1. Artikel 3, § 1, 3°, van het voorontwerp, dient aan te vangen als volgt : "de in het Vlaamse Gewest gevestigde exploitatiezetel van de onderneming die is getroffen door de dioxinecrisis, produceert, verwerkt, ...". Ook de redactie van artikel 3, § 1, 4°, eerste lid, van het voorontwerp, dient in overeenkomstige zin te worden aangepast.

2.2. Het verdient aanbeveling om, minstens in de memorie van toelichting, te verduidelijken of de in artikel 3, § 1, 3°, onder a) en b) opgesomde voorwaarden cumulatief gelden of niet.

2.3. De woorden "Belgische regeringsmaatregelen", in artikel 3, § 1, 3°, a) en b), worden beter vervangen door de woorden "nationale maatregelen", die een meer algemene draagwijdte hebben.

3. De vraag rijst op welke wijze het bepaalde in artikel 3, § 1, 4°, derde lid, van het voorontwerp, in de praktijk zal worden toegepast, ingeval het gaat om een onderneming van bijvoorbeeld slechts één jaar oud.

4. In verband met artikel 3, § 2, 1°, van het voorontwerp, kan worden volstaan met een verwijzing naar de voorafgaande opmerking onder 1.

5. Artikel 3, § 2, 2°, van het voorontwerp komt erop neer dat ondernemingen van de gewestwaarborg worden uitgesloten, zonder reeds veroordeeld te zijn. Rekening

.../...

houdend met de klassieke beginselen van de rechtsstaat en met het beginsel van het vermoeden van onschuld, rijst de vraag of de stellers van het voorontwerp er niet beter aan doen te bepalen dat de toepassing van de ontworpen waarborgregeling wordt opgeschort ten aanzien van de in artikel 3, § 2, 2°, bedoelde ondernemingen.

Vraag is daarenboven of het aangewezen is om in artikel 3, § 2, 2°, tevens melding te maken van de "burgerlijke vorderingen", aangezien het loutere feit van het instellen van dergelijke vorderingen volstaat om de betrokken onderneming van de toepassing van de ontworpen regeling uit te sluiten en het niet ondenkbaar is dat vorderingen enkel met dat doel zouden worden ingesteld.

#### Artikel 5

Artikel 5 van het voorontwerp houdt blijkbaar in dat het krediet dient te kunnen worden ingepast in het door de kredietinstelling te voeren "marktconform beleid voor de zakelijke en persoonlijke zekerheden die de kredietnemer moet stellen". Aldus begrepen wordt in artikel 5 een bijkomende voorwaarde geformuleerd waaraan het krediet moet voldoen. Indien zulks inderdaad de bedoeling is, verdient het aanbeveling om artikel 5 in artikel 4 te integreren als een nieuw punt 10°.

In ieder geval dient te worden geëxpliciteerd dat het te voeren marktconforme beleid betrekking heeft op het toekennen van de in het voorontwerp bedoelde kredieten.

.../...

### Artikel 6

In aansluiting op de memorie van toelichting, zou uit de redactie van artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp, duidelijker moeten blijken dat aan de onderneming slechts één gewaarborgd krediet kan worden toegekend per exploitatiezetel die in het Vlaamse Gewest is gevestigd. Een dergelijke verduidelijking kan erin bestaan dat de bewoordingen van de memorie van toelichting worden hernomen in de tekst van het ontwerp.

### Artikel 10

Artikel 10 van het voorontwerp draagt de Vlaamse regering op de gevallen te bepalen waarin het krediet onmiddellijk opeisbaar is. Deze delegatiebepaling wordt beter in artikel 15, § 2, van het voorontwerp opgenomen, aangezien daarin reeds een aantal gevallen worden beschreven waarin het krediet onmiddellijk opeisbaar is.

### Artikel 13

1. De bevoegdheid van de Vlaamse regering om de "toekenningsvoorwaarden" voor het verkrijgen van de gewestwaarborg te bepalen (artikel 13, eerste lid), lijkt enkel betrekking te kunnen hebben op een nadere specificatie van de voorwaarden die reeds in het ontworpen decreet worden geregeld. Indien dit inderdaad de bedoeling is, verdient het aanbeveling zulks met zoveel woorden in de tekst van het

.../...

voorontwerp tot uitdrukking te brengen. In het andere geval zouden minstens een aantal criteria moeten worden aangegeven op grond van dewelke de Vlaamse regering de betrokken delegatiebepaling op dat punt moet uitvoeren.

2. Artikel 13, tweede lid, van het voorontwerp, belast de Vlaamse regering met het oprichten van een evaluatiecomité, en met het regelen van de samenstelling, de werking en de opdracht ervan.

Een dergelijke delegatiebepaling is te ruim om toelaatbaar te kunnen worden geacht. De decreetgever zelf zal terzake minstens in de essentiële regels moeten voorzien. Daarbij doet hij er goed aan duidelijk aan te geven of de opdracht van het evaluatiecomité discretionair van aard is, dan wel of de betrokken ondernemingen van dat comité een welbepaalde beslissing kunnen eisen van zodra zij aan de toekenningsvoorwaarden voor het verkrijgen van de waarborg voldoen en er binnen de perken van de daartoe vastgestelde begrotingskredieten wordt gebleven.

#### Artikel 14

Artikel 14 van het voorontwerp beoogt, zoals uit de memorie van toelichting blijkt, een algemeen cumulatieverbod op te leggen. Het is derhalve raadzaam om, in de plaats van het geven van een opsomming van instanties die een waarborg verstrekken, te opteren voor een in meer algemene bewoordingen geformuleerde bepaling. Daarbij kan worden aangesloten op de in de memorie van toelichting gebruikte terminologie.

.../...

Artikel 19

De zinsnede "en geldt tot de volledige afhandeling van de garanties die het Vlaamse Gewest heeft verleend met toepassing van dit decreet" houdt een overbodige bevestiging in van wat reeds uit de draagwijdte van het ontworpen decreet zelf voortvloeit en kan worden weggelaten.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |               |                     |
|----------|---------------|---------------------|
| de Heren | D. VERBIEST,  | kamervoorzitter,    |
|          | M. VAN DAMME, |                     |
|          | J. SMETS,     | staatsraden,        |
|          | G. SCHRANS,   | assessoren van de   |
|          | E. WYMEERSCH, | 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. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST