KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.140/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 januari 2001 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de voorwaarden voor en de procedures tot toekenning, wijziging en intrekking van projectgebonden subsidies en medefinanciering, alsmede betreffende de subsidie- en medefinancieringspercentages", heeft op 29 mei 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 30, § 1, van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens (hierna : het havendecreet), wordt de Vlaamse regering ertoe gemachtigd binnen de perken van de begroting subsidies toe te kennen aan de havenbedrijven voor investeringen in de haveninterne basisinfrastructuur en de uitrustingsinfrastructuur met inbegrip van de vervanging van technisch en economisch achterhaalde constructies, of deze investeringen mede te financieren.

Voorts bevat dit decreetsartikel machtigingen aan de Vlaamse regering om de nadere regels te bepalen, met inbegrip van de termijnen, omtrent de procedure van indiening en beoordeling van de verstrekte verantwoordingsgegevens ter ondersteuning van de aanvraag tot subsidiëring of medefinanciering (paragraaf 2) en omtrent de methode van terugvordering van de financiële tegemoetkomingen (paragraaf 4).

Volgens artikel 33 van het havendecreet stelt de Vlaamse regering, wat betreft o.m. artikel 30 van dit decreet, de nadere regels vast inzake de subsidie- en medefinancieringspercentages.

Het Vlaamse Gewest kan, onverminderd voornoemd artikel 33, de in artikel 30 van het decreet bedoelde financiële tegemoetkomingen verbinden aan voorwaarden opgenomen in specifieke overeenkomsten, te sluiten met het betrokken havenbedrijf (artikel 34 van het havendecreet).

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt voornoemde decreetsbepalingen uit te voeren. Het bevat bepalingen i.v.m. de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van de bedoelde subsidies en medefinanciering (artikelen 2 tot 6), een voorschottenregeling (artikel 7), de voortgangscontrole (artikelen 8 tot 10) en de intrekking van de subsidie of de medefinanciering (artikel 11). Ten slotte worden in artikel 13, § 1, en bijlage II bij het ontwerp een aantal investeringen opgesomd, die niet vallen onder de toepassing van het ontworpen besluit, maar waarop het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 1993 betreffende het subsidiëringsbeleid van de investeringen in de zeehavens van toepassing blijft (1).

2.2. Wat de in artikel 11 van het ontwerp bedoelde intrekkingsregeling betreft, wordt een specifieke rechtsgrond geboden door artikel 4, § 2, van het havendecreet. Luidens die bepaling kan de Vlaamse regering, indien de havenbedrijven de havenbestuurlijke bevoegdheden niet uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van dit decreet en van de besluiten genomen ter uitvoering ervan, de uitkeringen bedoeld in o.m. artikel 30 geheel of gedeeltelijk inhouden, tenzij de havenbedrijven kunnen aantonen dat zij binnen een termijn, overeengekomen met de Vlaamse regering, hieraan wel voldoen.

---

(1) Het bedoelde besluit wordt bij artikel 14 van het ontworpen besluit opgeheven, met ingang van 31 december 2004.

VORMVEREISTEN

Uit verscheidene bepalingen van het ontwerp blijkt dat de stellers zich ervan bewust zijn dat de in het ontwerp bedoelde maatregelen beschouwd kunnen worden als steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, en dat de Europese Commissie op de hoogte gebracht moet worden, met toepassing van artikel 88, lid 3, van het Verdrag, van het voornemen om zulke maatregelen in te voeren (2).

Het voor advies voorgelegde ontwerp blijkt nog niet te zijn aangemeld bij de Europese Commissie. In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

> "Het is de bedoeling om Europa dit te melden en liefst zo snel mogelijk. Evenwel heeft de administratie en het kabinet geoordeeld dat er het best gewacht werd tot na het advies van de Raad van State omdat dan de tekst zoals hij definitief wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering, hen ter kennis komt en niet een tussentijdse tekst.
>
> De formulering naar de raadpleging van de EU (lees : de Commissie) is zo opgesteld ... dat, indien er zich later nog een (nieuw) feit voordoet, we over een instrument (artikel) kunnen beschikken zodat een ad-hoc voorleggen mogelijk is. ...".

---

(2) Zie artikel 6, § 1, § 3, 2°, en § 4, artikel 8, §§ 1 tot 3, en artikel 11, § 2, 5°, van het ontwerp. Opgemerkt moet worden dat in het ontwerp nog verwezen wordt naar de oude nummering van de artikelen van het EG-Verdrag (92 en 93), en niet naar de vigerende nummering (87 en 88). Op dit punt moet de tekst worden geactualiseerd.

Mede gelet op het specifieke karakter van het Europese havenlandschap, kan de Raad van State begrip opbrengen voor die werkwijze en wordt het ontwerp hierna verder onderzocht. Toch moet worden opgemerkt dat indien ten gevolge van opmerkingen van de Commissie, in het kader van de voornoemde aanmeldingsprocedure, het voorliggende ontwerp wijzigingen ondergaat, het opnieuw dient te worden voorgelegd aan de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift is niet voldoende duidelijk. Daaruit blijkt immers niet dat de subsidies en de medefinanciering bestemd zijn voor de havenbedrijven. Men voege daarom na de woorden "subsidies en medefinanciering" de woorden "aan de havenbedrijven" in.

Aanhef

1. Rekening houdend met opmerking 2.2 betreffende de rechtsgrond, dient in het eerste lid van de aanhef ook verwezen te worden naar artikel 4, § 2, van het haven-decreet.

Aangezien artikel 13 van het ontwerp voor bepaalde bestaande investeringen in een afwijkende regeling voorziet, welke steunt op de overgangsregeling vervat in artikel 42

van het havendecreet, dient eveneens naar die laatste bepaling verwezen te worden.

2. In de aanhef dient een nieuw tweede lid te worden ingevoegd dat verwijst naar het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 november 1993. Dit besluit wordt immers bij artikel 14 van het ontwerp opgeheven.

Men schrijve derhalve :

"Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 1993 betreffende het subsidiëringsbeleid van de investeringen in de zeehavens, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997;"

3. In het vierde lid van de aanhef, dat het vijfde lid wordt, kan het nummer (31.140/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 1

In de inleidende zin schrijve men : "Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan ...".

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, 5°, is sprake van "binnenvaartvaarrechten en -doorvaartrechten". De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat, naar analogie van het bepaalde in artikel 11, § 2, 6°, van het ontwerp, ook in artikel 2, eerste lid, 5°, beter de term "doorvaartrechten" wordt gebruikt.

Artikel 4

1. Rekening houdend met het bepaalde in artikel 3, § 4, van het ontwerp, dient in artikel 4, § 1, ook rekening te worden gehouden met de hypothese dat de aanvragen tot subsidiëring of medefinanciering zijn aangepast aan het advies van de MiNaraad. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

2. In artikel 4, § 3, schrijve men : "De indiening moet gebeuren ten laatste op de derde ...".

Artikel 5

1. In fine van paragraaf 1 schrijve men "op de uitgavenbegroting" in plaats van "op de begroting van de minister".

2. De bepaling vervat in paragraaf 6 bevat een overgangsmaatregel. Als zodanig dient ze in artikel 13 verwerkt te worden.

Artikel 6

1. Het zou de logische opbouw van dit artikel ten goede komen zo de paragrafen 1 en 2 van plaats worden verwisseld.

2. In artikel 6, § 2, 1°, schrijve men in fine "zou leiden" in plaats van "zou hebben geleid".

Artikel 8

Het verdient aanbeveling dit artikel onder te brengen in hoofdstuk II van het ontwerp, omdat deze bepaling betrekking heeft op het verlenen van de subsidie of de medefinanciering.

Artikel 11

1. In artikel 11, § 2, 3°, dient verwezen te worden naar artikel 9, §§ 4 en 5, in plaats van naar artikel 9, §§ 3 en 4, van het ontwerp.

2. Artikel 11 heeft betrekking op de gehele of gedeeltelijke intrekking van de subsidie of de medefinanciering.

In verband met het inhouden van de uitkeringen bedoeld in o.m. artikel 30 van het havendecreet, bepaalt artikel 4, § 2, van dit decreet dat de Vlaamse regering, indien de havenbedrijven de havenbestuurlijke bevoegdheden niet uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van dit decreet en van de besluiten genomen ter uitvoering ervan, die uitkeringen geheel of gedeeltelijk kan inhouden, "tenzij de havenbedrijven kunnen aantonen dat zij binnen een termijn, overeengekomen met de Vlaamse regering, hieraan wel voldoen".

Om in overeenstemming te zijn met die decreetsbepaling, dient artikel 11 van het ontwerp derwijze herwerkt te worden dat ten behoeve van de havenbedrijven in een procedure en een termijn van respijt voorzien wordt.

3. Luidens artikel 11, § 3, eerste lid, wordt, in geval van gehele of gedeeltelijke intrekking van de financiële tegemoetkoming, het teruggevorderde bedrag "in voorkomend geval vermeerderd met (o.m.) een forfaitaire administratieve boete van vijftien procent van de reeds verleende tegemoetkoming".

Uit het legaliteitsbeginsel inzake straffen, dat ook geldt voor administratieve boetes, volgt dat de decreetgever uitdrukkelijk moet voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van een dergelijke boete.

Het havendecreet blijkt evenwel niet te voorzien in een stelsel van administratieve boetes, en het verleent evenmin opdracht aan de Vlaamse regering om een dergelijk stelsel uit te werken. Voor het opleggen van een administratieve boete is er dan ook geen rechtsgrond.

De zinsneden in artikel 11, § 3, eerste lid, van het ontwerp waarin sprake is van een boete, dienen derhalve weggelaten te worden.

Artikel 12

Paragraaf 5 kan beter geredigeerd worden als volgt :

"Vanaf de inwerkingtreding van dit besluit tot 31 december 2001 worden, in afwijking van artikel 7, § 6, de bedragen van de voorschotten afgerond tot het lager liggend duizendtal, uitgedrukt in Belgische frank.".

Artikel 14

1. Volgens dit artikel wordt het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 1993 betreffende het

subsidiëringsbesluit (lees : subsidiëringsbeleid) van de investeringen in de zeehavens opgeheven "op 31 december 2004".

Uit de samenlezing van die bepaling met artikel 13, § 1, kan afgeleid worden dat het de bedoeling is dat het besluit van 10 november 1993 onmiddellijk wordt opgeheven, maar dat het bij wijze van overgangsmaatregel voor een bepaald aantal investeringen nog toegepast kan worden tot 31 december 2004.

In dat geval dient in artikel 13, § 1, gepreciseerd te worden dat de daarin bedoelde investeringen tot 31 december 2004 gesubsidieerd worden overeenkomstig de bepalingen van het besluit van 10 november 1993, en dienen in artikel 14 de woorden "op 31 december 2004" te worden weggelaten.

2. Men vermelde overigens nog dat het besluit van 10 november 1993 is gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 1997.

Artikel 15

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou het de bedoeling zijn deze bepaling te vervangen door een bepaling waarbij in een terugwerkende kracht tot 1 januari 2001 wordt voorzien.

Tegen zulke terugwerking bestaat er te dezen geen bezwaar (zie artikel 36, tweede lid, van het havendecreet).

Bijlage II

In het eerste lid van bijlage II wordt gesteld dat op de projecten, projectonderdelen en investeringen (opgesomd per havenbedrijf en per begrotingsjaar) eventuele meerwerken, aanpassingen, uitbreidingen, claims, enz., "het subsidiebesluit op basis van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens" (d.w.z. : het voorliggende ontworpen besluit) niet van toepassing is, en dat de uitgaven boven de vermelde bedragen, geheel ten laste van het havenbedrijf vallen.

Zoals de gemachtigde ambtenaar opmerkt, verdient het aanbeveling een dergelijke bepaling te verwerken in artikel 13, § 1, van het ontwerp, welke bepaling precies betrekking heeft op de investeringen die onderworpen blijven aan het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 november 1993.

Slotopmerking

1. Het ontwerp maakt niet steeds op doordachte wijze een onderscheid tussen opdrachten of taken van "het Vlaamse Gewest", van "de Vlaamse regering" en van "de minister" (zie bijvoorbeeld, in verband met de beslissingen tot toekenning van een subsidie of medefinanciering, de artikelen 2 (de

Vlaamse regering), 6, § 4 (de Vlaamse regering of de minister) en 10, § 1 (de minister)), en vertoont bovendien niet steeds de nodige interne coherentie (zie bijvoorbeeld artikel 6, § 1 (Vlaamse regering - Vlaams Gewest).

Het ontwerp dient op dit punt te worden nagekeken.

2. Anders dan een aantal andere ontwerpen waarover de Raad van State heden advies geeft, is de tekst van het voorliggende ontwerp niet aangepast aan opmerkingen van de dienst Taaladvies. Het gevolg is dat er terminologische en vormtechnische afwijkingen bestaan tussen dit ontwerp en de andere ontwerpen.

Vanuit het oogpunt van de interne coherentie van de regelgeving, verdient het aanbeveling dat alle teksten die eenzelfde materie betreffen, zoveel mogelijk op elkaar afgestemd worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad - voorzitter,
	P. LEMMENS, J. SMETS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS D. ALBRECHT