KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.836/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 juni 2001 door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de steun aan projecten van technologisch onderzoek en ontwikkeling van het bedrijfsleven in Vlaanderen", heeft op 10 juli 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering bevat een regeling inzake financiële steun aan het bedrijfsleven voor projecten van technologisch onderzoek en ontwikkeling.

Daartoe voorziet het ontwerp in een maximaal steunpercentage (artikelen 4 tot 6) en in een cumulatieregeling met betrekking tot andere vormen van steun (artikel 7). Het ontwerp maakt een systeem van aanvullende voorfinanciering mogelijk (artikel 3). Het regelt de procedure van aanvraag tot steun en behandeling ervan (artikelen 8 tot 11) en de wijze waarop daarover wordt beslist door de raad van bestuur van het Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen (hierna verkort "IWT-Vlaanderen" genoemd) (artikelen 12 tot 14).

Het ontwerp voorziet tevens in een procedure van herziening van de beslissing die de raad van bestuur van het IWT-Vlaanderen over de steunaanvraag heeft genomen (artikelen 15 tot 17). Ook bevat het ontwerp een regeling in verband met het toezicht op de aanwending van de uitgekeerde steun door de begunstigde (artikelen 18 tot 23) en wordt in een verplichting tot geheimhouding voorzien (artikel 24).

2. De ontworpen regeling heeft een gediversifieerde rechtsgrond.

Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie. Het genoemde artikel 5 draagt de Vlaamse regering op de voorwaarden te regelen voor de verlening van financiële steun in het bijzonder de criteria en de procedure voor de beoordeling van de steunaanvragen, aan projecten voor ontwikkeling van wetenschappelijk-technologische kennis, zoals omschreven in artikel 3, 1°, van het decreet (1), die tot stand komen op initiatief van bedrijven.

In zoverre met het ontwerp de opdrachten van IWT-Vlaanderen worden uitgebreid, wordt eraan rechtsgrond geboden door artikel 5 van het decreet van 23 januari 1991 betreffende de oprichting van een Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen. Artikel 5 van het decreet van 23 januari 1991 luidt, na de vervanging ervan bij het reeds genoemde decreet van 18 mei 1999, als volgt :

---

(1) Artikel 3, 1°, van het decreet van 18 mei 1999 verstaat onder "ontwikkeling van wetenschappelijk-technologische kennis", het onderzoek en het uitvoeren van haalbaarheidsstudies om nieuwe wetenschappelijk-technologische kennis tot stand te brengen.

"Het IWT-Vlaanderen voert de concrete opdrachten uit van de Vlaamse regering die passen binnen de in artikel 4 genoemde algemene opdracht (1). Het wendt hiertoe zijn financiële middelen aan".

Artikel 35, § 1, van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 luidt :

"In het geval van het niet naleven van de informatie- en raadplegingsprocedures bij collectief ontslag, kan de steun die is toegekend op basis van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 1991 tot regeling van de bevordering van het industrieel wetenschappelijk-technologisch onderzoek in Vlaanderen, teruggevorderd worden indien deze tekortkoming zich heeft voorgedaan binnen een periode van 5 jaar die ingaat op de datum van beslissing tot toekenning van steun. De Vlaamse regering regelt de nadere modaliteiten van deze terugvordering".

In zoverre het ontwerp regels bevat die in de plaats komen van die van het besluit van 23 oktober 1991, waarvan artikel 25, § 1, van het ontwerp de opheffing beoogt, kunnen die regels worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 35, § 1, van het voornoemde decreet van 19 december 1998.

---

(1) De algemene opdrachten van IWT-Vlaanderen zijn 1° bijdragen tot de voorbereiding en de uitvoering van het beleid van de Vlaamse regering voor de aanmoediging van de technologische innovatie met inbegrip van het verlenen van verplichte adviezen over voorontwerpen van wijziging van het decreet van 23 januari 1991 en over voorontwerpen van reglementaire besluiten aangaande de technologische innovatie en 2° de technologische innovatie op het terrein aanmoedigen.

Het ontwerp regelt, tot slot, de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 en geeft zodoende tevens uitvoering aan artikel 21 van dat decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerkingen

1. In het zevende lid van de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van de adviezen die de raad van bestuur van het Vlaams Instituut voor de bevordering van het wetenschappelijk-technologisch onderzoek in de industrie op 23 mei 1996 en 19 maart 1998 over de ontworpen regeling heeft uitgebracht. Rekening houdend met de data waarop de betrokken adviezen werden verleend, kan worden betwijfeld of de betrokken raad van bestuur heeft geadviseerd over een tekst die inhoudelijk identiek is aan die welke heden om advies is voorgelegd. Daarenboven moet worden vastgesteld dat de raad van bestuur over het ontwerp heeft geadviseerd zonder dat hij kennis kon nemen van onder meer het in de brief van 28 maart 2001 vertolkte standpunt van de Europese Commissie in verband met de verenigbaarheid van de steunregeling met het EG-Verdrag.

Om die redenen kunnen de adviezen die de betrokken raad van bestuur op 23 mei 1996 en 19 maart 1998 heeft verleend niet meer worden geacht te volstaan en dient de raad van bestuur van IWT-Vlaanderen in de gelegenheid te worden gesteld te adviseren over de huidige, aangepaste

tekst van het ontwerp. De hierna volgende opmerkingen worden derhalve gemaakt onder voorbehoud dat de raad van bestuur van IWT-Vlaanderen alsnog de gelegenheid wordt geboden over het ontwerp te adviseren, met dien verstande dat indien aan de tekst van dit laatste wijzigingen worden aangebracht als gevolg van het nieuwe advies van de raad van bestuur, die wijzigingen achteraf eveneens om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

2. Het gebruik van een eenvormige terminologie vormt één van de waarborgen voor een duidelijke en toegankelijke regelgeving. Het ontwerp is op dat punt voor verbetering vatbaar. Zo worden bijvoorbeeld de termen "steun" en "tegemoetkoming" door elkaar gebruikt, al verdient het de voorkeur uitsluitend van de term "steun" te gewagen, aangezien die term ook voorkomt in onder meer artikel 5 van het decreet van 18 mei 1999. In dezelfde zin wordt telkens beter over "steunaanvragen" gesproken en niet tevens over "projectaanvragen".

Voorts verdient het aanbeveling om, indien een begrip wordt omschreven, dat begrip consequent in het gehele ontwerp te gebruiken. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 1, 10°, van het ontwerp een omschrijving gegeven van het begrip "steunpercentage", maar wordt in onder meer artikel 6, § 2, van het ontwerp de term "steunintensiteit" gebruikt. Mocht het laatstgenoemde begrip echter een andere draagwijdte hebben dan het begrip "steunpercentage" en derhalve behouden

moeten worden, dan dient ook het begrip "steunintensiteit" te worden gedefinieerd in het ontwerp.

3. De stellers van het ontwerp doen er goed aan de ontworpen tekst aan een bijkomende redactionele en taalkundige controle te onderwerpen. Als gevolg van fouten in de zinsconstructie zijn bepaalde artikelen immers moeilijk leesbaar.

Enkele voorbeelden :

- in artikel 1, 8°, b), moet worden geschreven "of een balanstotaal hebben" in plaats van "of een balanstotaal te hebben";

- in artikel 1, 9°, c), moet worden geschreven "niet meer dan 25 % van het kapitaal is rechtstreeks of onrechtstreeks in het bezit van" en niet "waarvan niet meer dan 25 % van het kapitaal is rechtstreeks of onrechtstreeks in het bezit is van";

- in artikel 2 moet worden geschreven "Binnen de perken van de begrotingskredieten wordt ... steun verleend" in plaats van "Binnen de perken van de begrotingskredieten worden ... steun verleend";

- in artikel 6, § 1, d), c), moet worden geschreven "als die welke gelden voor" en niet "als die welke die gelden voor";

- in artikel 13, § 1, inleidende zin, moeten de woorden "zal bij zijn beslissing om een project al dan niet een tegemoetkoming te verlenen," worden vervangen door de woorden "zal bij zijn beslissing om voor een project steun te verlenen of niet,";

- in artikel 16, § 4, schrijve men "binnen dertig werkdagen" in plaats van "binnen de dertig werkdagen" en "een nieuw college" in plaats van "een nieuwe college";

- op het einde van artikel 22, derde lid, moet het woord "bepalen" worden vervangen door het woord "nemen";

- op het einde van artikel 25, § 3, lijken de woorden "worden uitgeoefend" te moeten worden toegevoegd;

- in artikel 26 dient het woord "besluit" te worden vervangen door het woord "beleid".

Aanhef

1. Rekening houdend met wat is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, redigere men de eerste drie leden van de aanhef als volgt :

"Gelet op het decreet van 23 januari 1991 betreffende de oprichting van een Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in

Vlaanderen, inzonderheid op artikel 5, vervangen bij het decreet van 18 mei 1999;

Gelet op het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, inzonderheid op artikel 35;

Gelet op het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie, inzonderheid op de artikelen 5 en 21;" (1).

2. In het vierde lid van de aanhef - dat het vijfde lid dient te worden -, wordt gerefereerd aan de "Communautaire kaderregeling van de Europese Commissie inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling van 20 december 1995". Vraag is of een situering van de ontworpen regeling er niet meer mee zou zijn gediend indien de verwijzing naar de voornoemde "kaderregeling" zou worden vervangen door een considerans waarin wordt melding gemaakt van het standpunt van de Europese Commissie, zoals meegedeeld in de brief van 28 maart 2001.

---

(1) De verwijzing naar artikel 3 van het decreet van 18 mei 1999 is weggelaten omdat het betrokken artikel de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt.

3. Wat de adviezen van de raad van bestuur van het Vlaams Instituut voor de bevordering van het wetenschappelijk-technologisch onderzoek in de industrie betreft, mag worden verwezen naar de voorafgaande opmerkingen onder 1.

4. Rekening houdend met de meest recente wetgevingstechnische voorschriften, vermelde men in het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State tevens het nummer van dat advies (31.836/1).

Artikel 3

1. Artikel 3 van het ontwerp heeft betrekking op het systeem van aanvullende voorfinanciering en hoort logischerwijze te worden voorafgegaan door de artikelen van het ontwerp die de vaststelling van het maximaal steunpercentage regelen (artikelen 4 tot 6).

2. Op het einde van artikel 3 wordt de raad van bestuur opgedragen "de bepalingen van de terugbetaling van (de) voorfinanciering" vast te leggen. Indien met de term "bepalingen" wordt gedoeld op de "nadere regelen", wordt dat best met zoveel woorden tot uiting gebracht. Bedoelen de stellers van het ontwerp iets anders, dan dienen zij zulks eveneens duidelijker te verwoorden.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt in verband met de term "bepalingen", in de artikelen 11, 17 en 21 van het ontwerp.

Artikelen 4 en 5

Artikel 5, tweede lid, van het ontwerp refereert zowel aan de steun bedoeld in artikel 5, eerste lid, als aan die bedoeld in artikel 4. Het betrokken lid hoort derhalve niet thuis in artikel 5. Overwogen kan worden om van artikel 5, tweede lid, een afzonderlijk artikel te maken, dan wel om de artikelen 4 en 5 in één enkel artikel onder te brengen. In de beide gevallen dient er wel op te worden toegezien dat de in het ontwerp voorkomende interne verwijzingen naar de artikelen 4 en 5 (zie artikel 6) worden aangepast.

Artikel 6

Ter wille van de duidelijkheid dele men artikel 6, § 1, eerst in met "1°", "2°, enz., en gebruikt men voor de verdere onderverdeling "a)", "b)", enz.

Artikel 8

1. In beginsel komt aan de raad van bestuur van IWT-Vlaanderen geen verordenende bevoegdheid toe. De "algemene richtlijnen", waarvan melding wordt gemaakt in artikel 8,

§ 1, eerste lid, van het ontwerp, zijn dan ook enkel toelaatbaar in zoverre zij slechts betrekking hebben op welbepaalde, formele aspecten van de aanvraagprocedure, zoals die inzake het eventueel te gebruiken aanvraag-formulier of de bij de aanvraag te voegen documenten.

2. In artikel 8, § 5, wordt het geval beoogd waarin de aanvrager de raad van bestuur verzoekt om zijn beslissing uit te stellen. Indien aan de laatste zin van de betrokken paragraaf de bedoeling ten grondslag ligt tot uitdrukking te brengen dat de raad van bestuur de aanvrager in kennis moet stellen van een nieuwe uiterste datum vóór dewelke de gevraagde informatie dient te worden meegedeeld, wordt die bedoeling best op een meer expliciete wijze tot uitdrukking gebracht dan nu het geval is.

Artikelen 12 en 13

1. Gelet op de draagwijdte van de artikelen 12 en 13 van het ontwerp dienen deze logischerwijze van plaats te worden gewisseld.

2. De criteria die de raad van bestuur in aanmerking dient te nemen en die worden vermeld in artikel 13, §§ 2 tot 4, van het ontwerp, zijn zodanig algemeen dat ermee een ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten aan die raad. Algemeenheid is één zaak, duidelijkheid een andere : de redactie van artikel 13, § 4, loopt mank wat dat laatste aspect betreft en zou, ter wille van een grotere

begrijpelijkheid, alleszins moeten worden aangepast, temeer daar de betrokken paragraaf blijkbaar de mogelijkheid opent van een inperking van de steun.

Artikel 23

1. Op het einde van artikel 23, § 2, eerste lid, volstaat het te schrijven "... van het voormelde decreet van 19 december 1998".

2. In artikel 23, § 3, eerste lid, is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de zinsnede "in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de beslissing van de Vlaamse regering". Meer bepaald zou de duidelijkheid ermee zijn gebaat indien werd geëxpliciteerd welke "beslissing" wordt bedoeld.

3. Artikel 23, § 3, derde lid, bevestigt het principe van de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de invordering. Gelet op artikel 94 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit - artikel dat van rechtswege, namelijk op grond van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, van toepassing is op de gemeenschappen en de gewesten -, is artikel 23, § 3, derde lid, van het ontwerp overbodig. De Vlaamse regering is zelfs niet bevoegd om dat principe te bevestigen, aangezien een bevestiging de affirmatie van bevoegdheid ten aanzien

van de bevestigde norm inhoudt. Artikel 23, § 3, derde lid, dient derhalve te worden geschrapt.

Artikel 25

In artikel 25, § 2, volstaat het te schrijven "..., overeenkomstig het voormelde besluit van 23 oktober 1991, vóór de datum ...".

Artikel 26

Aangezien artikel 26 van het ontwerp de datum van inwerkingtreding vaststelt van onder meer artikel 5 van het decreet van 18 mei 1999, dat de ontworpen regeling mede tot rechtsgrond strekt, dient erop te worden toegezien dat artikel 5 van dat decreet niet op een latere datum in werking treedt dan de ontworpen regeling.

Artikel 27

Zoals artikel 27 is geredigeerd ("heeft uitwerking met ingang van"), lijkt aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht te zullen worden gegeven. Vraag is of dat inderdaad de bedoeling is en of dergelijke retro-activiteit wel mogelijk en toelaatbaar is.

Zo is niet mogelijk dat aan ondernemingen bijkomende of strengere voorwaarden of verplichtingen worden

opgelegd om voor de in het ontwerp bedoelde steun in aanmerking te komen, indien aan die voorwaarden of verplichtingen toch niet meer kan worden voldaan voor het verleden.

Daarenboven mag niet uit het oog worden verloren dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast. Het is zeer de vraag of de ontworpen regeling in al haar onderdelen in de aangehaalde toelaatbaarheidsvoorwaarden kan worden ingepast en derhalve kan terugwerken in de tijd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME