KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.879/1/V
31.880/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juni 2001 door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de richtlijnen voor de toepassing van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie" (31.879/1/V),

2° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de richtlijnen betreffende de zachte steun voor advies-, opleidings- en studieprojecten" (31.880/1/V),

heeft op 6 september 2001 het volgende advies gegeven :

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering strekken ertoe de "richtlijnen" vast te stellen voor de toepassing van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie (ontwerp 31.879/1/V), enerzijds, en voor de toekenning van de zachte steun voor advies-, opleidings- en studieprojecten (ontwerp 31.880/1/V), anderzijds.

De betrokken "richtlijnen" houden een veelal letterlijke overname in van vroegere administratieve instructies met betrekking tot de toepassing van de wetgeving inzake economische expansiesteun, zoals die is verspreid over diverse wetteksten [1].

Dergelijk procédé, waarbij bestuurlijke instructies zonder meer worden overgenomen in een normatieve tekst, verdient om verscheidene redenen geen aanbeveling. Op die redenen wordt ingegaan onder 3 van dit advies. Vooraf echter dient, onder 2, een opmerking te worden geformuleerd bij de rechtsgrond van de beide ontwerpen.

2. De aanhef van de om advies voorgelegde ontwerpen verwijst slechts op algemene wijze naar de wet- of decretale teksten die de ontwerpen tot rechtsgrond strekken. In de aanhef van het ontwerp 31.879/1/V wordt uitsluitend verwezen naar de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie; in de aanhef van het ontwerp 31.880/1/V wordt naar dezelfde wet en naar het decreet van 15 december 1993 tot bevordering van de economische expansie in het Vlaamse Gewest verwezen.

Wellicht zijn de complexiteit van de toe te passen regelgeving en de diversiteit van de vast te stellen "richtlijnen" er de oorzaak van dat de referentie die voorkomt in de aanhef van de beide ontwerpen beperkt blijft tot een algemene verwijzing naar de voornoemde wet of het voornoemde decreet zonder dat daarbij - zoals het hoort - tevens wordt gespecificeerd welke wets- en decretale artikelen in het bijzonder rechtsgrond bieden voor de ontworpen regelingen.

---

[1] Te vermelden vallen vooral de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie, de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering en het decreet van 15 december 1993 tot bevordering van de economische expansie in het Vlaamse Gewest.

De algemeenheid waarmee de verwijzing naar de rechtsgrond in de aanhef van de beide om advies voorgelegde ontwerpen gebeurt, zou op zich kunnen worden gebillijkt door het grote aantal bepalingen van de wet of het decreet dat als rechtsgrond zou kunnen worden ingeroepen, zij het dat die algemeenheid alsdan niet een onvoldoende inzicht in het effectieve bestaan van een voldoende rechtsgrond en mogelijks zelfs het ontbreken van dergelijke rechtsgrond mag versluieren.

Het is nochtans deze laatste hypothese die zich volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, met betrekking tot de beide om advies voorgelegde ontwerpen voordoet.

Zo is aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeeld dat de regeling die is opgenomen in het ontwerp 31.879/1/V rechtsgrond zou vinden in de artikelen van de voornoemde wet van 30 december 1970 die de regionale steun betreffen [2] en waaromtrent de Europese Commissie in haar beschikking van 20 juni 2001 [3] niet heeft gesteld dat ervan geen toepassing meer mag worden gemaakt. Deze verduidelijking laat evenwel niet toe om ervan uit te gaan dat voor het ontwerp 31.879/1/V inderdaad in al zijn onderdelen een voldoende rechtsgrond bestaat. Zo hebben bijvoorbeeld de artikelen 71 tot 74 van het ontwerp 31.879/1/V betrekking op de gewestwaarborg en kan ervoor enkel in artikel 19 van de wet van 30 december 1970 rechtsgrond worden gevonden, zij het dat het laatstgenoemde wetsartikel wèl wordt beoogd in de zo-even genoemde beschikking van de Europese Commissie en dat van dat artikel volgens de Commissie na 30 september 2001 geen toepassing meer mag worden gemaakt.

Wat specifiek de regeling betreft die is opgenomen in het ontwerp 31.880/1/V, werd aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeeld dat die regeling bestemd is om te worden toegepast in zowel de ontwikkelingszones als de erbuiten vallende gebieden. Dat impliceert dat de bepalingen van het ontwerp 31.880/1/V telkens een dubbele rechtsgrond moeten hebben, zijnde één in de wet van 30 december 1970 en één in het decreet van 15 december 1993.

---

[2] Meer bepaald zou het gaan om de artikelen 2, a), en 10 tot 16, van die wet.

[3] Beschikking van 20 juni 2001, E 1/2001 - België. Wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie (artikelen 1, 2B, 3-9, 18-25, 30-48).

De aangehaalde verduidelijkingen tonen aan dat enkel tot het bestaan van een voldoende rechtsgrond voor de beide ontwerpen kan worden besloten na een volledig en complex onderzoek van de toepasselijke wetgeving, zij het dat nu al kan worden betwijfeld of voor alle aspecten van de regeling die is opgenomen in de ontwerpen 31.879/1/V en 31.880/1/V effectief een voldoende - en door de Europese Commissie toepasbaar geachte - rechtsgrond valt aan te wijzen.

Daarenboven dient te worden opgemerkt dat het onderzoek omtrent de rechtsgrond in het bijzonder dreigt te worden bemoeilijkt door het geëvolueerde begrippenapparaat in de betrokken materie. Begrippen als “meertewerkstellingssteun”, “zachte steun”, “ecologiesteun”, enzovoort, die in de om advies voorgelegde ontwerpen voorkomen, zijn - vergeleken met de expansieregeling in de meermaals genoemde wet van 30 december 1970 en in het decreet van 15 december 1993 - relatief nieuw, wat inhoudt dat de inpassing ervan in het bestaande wettelijke kader een bijkomend onderzoek vergt dat zo nodig tot een bijsturing van dat kader aanleiding zal dienen te geven.

In afwachting dat de stellers van de om advies voorgelegde ontwerpen aan de hand van het onderzoek met betrekking tot de rechtsgrond een duidelijker inzicht krijgen omtrent het antwoord op de vraag of voor alle onderdelen van de ontworpen regelingen een voldoende wettelijke of decretale grondslag bestaat, welke die grondslag is en tot welke aanpassingen van het wettelijke of decretale kader eventueel moet worden overgegaan, zal de Raad van State, afdeling wetgeving, zich van het verdere onderzoek van de ontwerpen onthouden, temeer daar als gevolg van de onduidelijkheid inzake de rechtsgrond niet kan worden nagegaan of met betrekking tot de om advies voorgelegde ontwerpen wel aan alle pleegvormen is voldaan, ermee rekening houdend dat deze laatste kunnen zijn voorgeschreven door deze of gene wets- of decretale bepaling die de ontworpen regeling of een onderdeel ervan tot rechtsgrond zou blijken te strekken.

3. Onverminderd de opmerking onder 2, is de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel er de stellers van de ontwerpen 31.879/1/V en 31.880/1/V attent op te moeten maken dat een ontwerpbesluit enkel uit normatieve bepalingen, dus rechtsregels mag bestaan. Horen derhalve niet thuis in een besluit aanbevelingen of richtlijnen voor het bestuur, bepalingen die enkel een intentie weergeven of die neerkomen op een verduidelijking of toelichting bij de tekst of die louter een motivering ervan inhouden of die niets meer zijn dan een vaststelling van feiten of die enkel op een mededeling of beleidslijn van het bestuur neerkomen.

De vaststelling dat de om advies voorgelegde ontwerpen vooral neerkomen op een overname van wat voorheen reeds in diverse bestuurlijke richtlijnen en instructies was vervat, verklaart wellicht waarom de beide ontwerpen talloze bepalingen bevatten die niet beantwoorden aan wat van een normatieve bepaling wordt vereist en die om die reden niet thuis horen in een besluit van de Vlaamse regering, doch wel in bijvoorbeeld een omzendbrief.

De stellers van de ontwerpen 31.879/1/V en 31.880/1/V doen er goed aan om in de tekst van de beide ontwerpen na te gaan welke bepalingen niet of minder thuishoren in een besluit, omdat zij veeleer neerkomen op een aanbeveling, een richtlijn, een toelichting of een mededeling, zoals reeds in dit advies is aangegeven.

Bij wijze van voorbeeld kan men zich afvragen of de beslissing van de Europese Commissie, waarvan melding wordt gemaakt in artikel 2 van het ontwerp 31.879/1/V, wel in een besluit thuishoort en of het terzake niet veeleer gaat om een soort van mededeling zonder eigenlijke normatieve draagwijdte. Een gelijkaardige vraag rijst bij het bepaalde in artikel 55 van hetzelfde ontwerp naar luid waarvan gebouwen “hoogst uitzonderlijk” in aanmerking komen als ecologie-investeringen. In zoverre dit artikel niets meer inhoudt dan de bevestiging van een feitelijke vaststelling, hoort het evenmin in de tekst van een besluit thuis. Dat het aantal arbeidsdagen bewezen wordt “aan de hand van het RSZ-attest nr. K/ATTN/409/4" (artikel 7 van de ontwerpen 31.879/1/V en 31.880/1/V) lijkt, omwille van de louter bestuurlijk-organisatorische draagwijdte ervan, evenmin in de tekst van een besluit van de Vlaamse regering te moeten worden opgenomen.

Luidens artikel 19, 9°, van het ontwerp 31.880/1/V wordt “ieder project ... op zijn verdiensten beoordeeld” en “is (het) bijgevolg niet voldoende aan de gestelde voorwaarden te voldoen om automatisch recht op zachte steun te hebben”. De aangehaalde zinsnede lijkt veeleer een toelichting of verduidelijking te bevatten die niet in de tekst van een besluit past. Dezelfde vaststelling dringt zich ongetwijfeld op voor sommige artikelen die deel uitmaken van bijvoorbeeld hoofdstuk II van het ontwerp 31.879/1/V (“Toelichting bij het toepassingsgebied volgens de grootte van de onderneming”) en hoofdstuk III van het ontwerp 31.880/1/V (“Toelichting bij de definities”).

Uit wat voorafgaat volgt dat de tekst van de om advies voorgelegde ontwerpen moet worden afgeslankt door eruit de niet-normatieve bepalingen te lichten.

Op die wijze kan dan tevens de structuur van de beide ontwerpen - die niet zeer doorzichtig is - worden vereenvoudigd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter, voorzitter,
	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	staatsraad,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. DE MUNTER,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. E. VANHERCK, referendaris, en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. DE MUNTER A. BEIRLAEN