

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.802/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 december 2001 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse innovatie samenwerkingsverbanden", heeft op 28 februari 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie, voorziet in steunverlening aan samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, instellingen of organisaties op het gebied van de technologische innovatie. Artikel 6 van dat decreet belast de Vlaamse regering met het bepalen van de voorwaarden voor het verlenen van financiële steun aan projecten voor activiteiten inzake technologische innovatie, zoals omschreven in artikel 3 van het decreet, die uitgaan van dergelijke samenwerkingsverbanden. Luidens dat artikel 3 kunnen deze projecten betrekking hebben op ontwikkeling, verspreiding, aanwending en ondersteuning van wetenschappelijk-technologische kennis.

Artikel 6 van het decreet van 18 mei 1999 vormt de rechtsgrond voor het grootste deel van de bepalingen van het ontwerp.

In zoverre het ontwerp beoogt opdrachten toe te vertrouwen aan het Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen (IWT-Vlaanderen), dient in de aanhef als rechtsgrond daarenboven verwezen te worden naar artikel 5 van het decreet van 23 januari 1991 betreffende de oprichting van een Vlaams Instituut voor de bevordering van het wetenschappelijk-technologisch onderzoek in de industrie ⁽¹⁾, zoals het is vervangen door artikel 11 van het decreet van 18 mei 1999.

Aangezien noch artikel 6, noch artikel 11 ⁽²⁾ van het decreet van 18 mei 1999 reeds in werking zijn gesteld, dient vooraan in het ontwerp een inwerkingtredingsbepaling te worden toegevoegd, waarvoor artikel 21 van het laatstgenoemde decreet rechtsgrond biedt.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

⁽¹⁾ Door artikel 8 van het decreet van 18 mei 1999, dat evenmin in werking is gesteld, wordt het opschrift van het decreet van 23 januari 1991 gewijzigd in "decreet betreffende de oprichting van een Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen".

⁽²⁾ En eventueel ook andere bepalingen, zoals bijvoorbeeld artikel 8.

Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde stukken blijkt dat aan de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid (VRW), die op grond van artikel 3, § 4, van het decreet van 15 december 1993 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid advies moet verlenen over het ontwerp, een eerdere versie van het ontwerp is voorgelegd. Afhankelijk van het karakter en de draagwijdte van de wijzigingen die het ontwerp na het VRW-advies heeft ondergaan, zal het ontwerp al of niet opnieuw ter advies aan dat orgaan moeten worden voorgelegd. Het is onder dat voorbehoud dat de Raad van State advies verleent. Indien het ontwerp na een eventueel nieuw advies van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid nog inhoudelijke wijzigingen zou ondergaan, dienen die wijzigingen opnieuw ter advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. 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 wordt meestal het begrip "tegemoetkoming aan projecten" gebruikt, maar wordt soms ook gewag gemaakt van, "gesteunde projecten" (artikel 7, § 1) en "steunverlening" (artikelen 13 en volgende). Aangezien in artikel 6 van het decreet het begrip "steun" voorkomt, wordt in het ontwerp telkens beter dat woord gebruikt.

Ook de begrippen "innovatiestimulering", "technologisch advies" en "collectief onderzoek", die in het ontwerp gehanteerd worden, sluiten niet aan bij de terminologie van artikel 3 van het decreet.

2. Legistiek is het gebruikelijk de verschillende artikelen van een normatieve tekst aan te duiden met "Artikel 1" en vervolgens met "Art. 2", "Art. 3.", enzovoort. Het nummer van elk artikel wordt daarbij gevolgd door een punt en niet, zoals in het ontwerp het geval is, door een dubbele punt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Noch de EG-verordening nr. 69/2001, noch het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995, vermeld in het eerste en het tweede lid van de aanhef, bieden rechtsgrond voor het ontwerp. Beide leden kunnen derhalve beter geschrapt worden.

Zoals hoger aangegeven, dient als rechtsgrond ook naar artikel 5 van het decreet van 23 januari 1991 en naar artikel 21 van het decreet van 18 mei 1999 te worden verwezen.

Het advies van de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen is facultatief en wordt daarom beter niet vermeld in de aanhef.

Vermits het ontwerp een budgettaire weerslag heeft en een begrotingsakkoord is verleend, kunnen het vierde en het tiende lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het advies van de inspectie van financiën, worden geschrapt ⁽³⁾. Ook het vijfde lid dient te worden weggelaten, omdat het uiteindelijke akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting dateert van 11 december 2001.

Deze en, op basis van het voorgelegde dossier, nog andere aanpassingen brengen de Raad van State, afdeling wetgeving, ertoe volgende tekst voor de aanhef ter overweging te geven :

"Gelet op het decreet van 23 januari 1991 betreffende de oprichting van een Vlaams Instituut voor de bevordering van het wetenschappelijk-technologisch onderzoek in de industrie, inzonderheid op artikel 5, vervangen bij het decreet van 18 mei 1999;

Gelet op het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie, inzonderheid op de artikelen 6 en 21;

⁽³⁾ Omzendbrief Wetgevingstechniek, VR 2000/4, nr. 88.

Gelet op het advies van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, gegeven op 9 november 2000;

Gelet op de adviezen van de raad van bestuur van het Vlaams Instituut voor de Bevordering van het Wetenschappelijk-Techologisch Onderzoek in de Industrie, gegeven op 19 februari 1998 ⁽⁴⁾, 21 september 2000 en 18 oktober 2001;

Gelet op het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, gegeven op 11 december 2001;

Gelet op de beraadslaging van de Vlaamse regering, op 14 december 2001, betreffende de aanvraag om advies bij de Raad van State binnen een maand;

Gelet op advies 32.802/1 van de Raad van State, gegeven op 28 februari 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Op voorstel van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening;

Na beraadslaging,".

⁽⁴⁾ Aan de Raad zijn echter geen stukken voorgelegd waaruit blijkt dat de betrokken raad van bestuur ook op 19 februari 1998 advies zou hebben gegeven.

Artikel 1

1. De definitie van "collectief onderzoek" (artikel 1, 8°) bevat elementen die als dusdanig beter in de tekst van het ontwerp worden opgenomen, bijvoorbeeld bij de voorwaarden opgesomd in artikel 11.
2. In 8° vervange men het woord "Vlaanderen" door de woorden "het Vlaamse Gewest".
3. Uit het ontwerp kan niet meteen worden opgemaakt wat "O&O-resultaten" (8°) zijn. Het verdient daarom aanbeveling te schrijven "onderzoeks- en ontwikkelingsresultaten".
4. De definitie van "Vlaams innovatiesamenwerkingsverband" (9°) is op zich beschouwd weinigzeggend. Wel bevat artikel 11, § 1, van het ontwerp een aantal ontvankelijkheidscriteria waaruit blijkt aan welke voorwaarden een samenwerkingsverband dient te voldoen om steun te verkrijgen. Deze bepalingen kunnen beter worden samengevoegd in een in hoofdstuk I op te nemen nieuw artikel inzake het toepassingsgebied van de regeling.
5. In 17° dient het opschrift van de besluitwet van 30 januari 1947 correct te worden vermeld. Men schrijve daarom : "... en de coördinatie van den technischen vooruitgang van de verschillende takken ...".

Artikel 6

1. Het eerste lid van artikel 6, § 2, van het ontwerp kan duidelijker worden geredigeerd door het als volgt te stellen :

.../...

"Indien een project steun ontvangt van een publiekrechtelijke rechtspersoon die niet ressorteert onder de Vlaamse overheid, wordt deze steun in aanmerking genomen voor de berekening van het maximale steunpercentage bepaald in de artikelen 3, 4 en 5".

2. In het tweede lid van artikel 6, § 2, vervolledige men de verwijzing naar het samenwerkingsakkoord betreffende de financiering van de collectieve centra door toevoeging van de datum, nl. 5 april 1995.

Artikel 7

1. De aanduiding "§ 1" dient geschrapt, vermits het artikel slechts één lid omvat.

2. Als artikel 7 van het ontwerp behouden wordt, dient het zo te worden geredigeerd dat de bedoeling ervan duidelijker tot uiting wordt gebracht. Daarenboven moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling niet helemaal in overeenstemming is met de verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun, in de mate dat het maximumbedrag dat over een periode van drie jaar aan één onderneming kan worden verleend, gesitueerd wordt in het kader van de ontworpen steunregeling, terwijl daarbij alle vormen van steun verleend door een lidstaat in aanmerking moeten worden genomen. Voor de berekening van het totale bedrag van de verleende de minimis-steun dient volgens de verordening immers ook rekening te worden gehouden met de buiten het kader van het ontwerp door de Vlaamse overheid verleende steun, en zelfs met de door enige andere Belgische autoriteit verleende de minimis-steun.

De verordening nr. 69/2001 is overigens rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, zodat artikel 7 van het ontwerp eigenlijk overbodig is. Het is een regel van goede wetgeving geen bepalingen in een normatieve tekst over te nemen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen. Zulke vermeldingen zijn niet alleen overbodig, maar het grootste bezwaar ertegen is dat de regelgever erdoor de indruk wekt dat hij zijn bevoegdheids-sfeer overschrijdt. Door een hogere regel - zelfs getrouw - over te nemen, handelt hij alsof hij

.../...

bevoegd is om de overgenomen hogere regel vast te stellen en dus ook te wijzigen, waardoor die regel als het ware een lagere rangorde verkrijgt binnen de hiërarchie van de normen.

Een ander argument om de verwijzing naar de verordening in de ontworpen bepaling te schrappen, is het gegeven dat de huidige regeling krachtens artikel 4, 1, van de verordening ophoudt uitwerking te hebben vanaf 1 januari 2007. Al naar de regeling op die datum ophoudt van kracht te zijn of vervangen wordt door een nieuwe regeling, zal per 1 januari 2007 een aanpassing van de verwijzing naar de verordening nr. 69/2001 noodzakelijk zijn.

Artikel 8

In beginsel kan aan de raad van bestuur van IWT-Vlaanderen geen verordenende bevoegdheid worden toegekend. De "algemene regeling", waarvan melding wordt gemaakt in artikel 8, § 1, eerste lid, van het ontwerp, is dan ook enkel toelaatbaar in zoverre zij slechts betrekking heeft op welbepaalde, formele aspecten van de aanvraagprocedure, zoals die inzake het eventueel te gebruiken aanvraagformulier of de bij de aanvraag te voegen documenten.

Artikel 11

1. In de wetgevingstechniek worden geen woorden als "moeten" gebruikt, aangezien de verplichting reeds besloten ligt in de regelgeving als zodanig. Men kan artikel 11, § 1, 2°, van het ontwerp daarom bijvoorbeeld als volgt stellen : "representatief zijn voor een welomschreven groep van bedrijven". Ook 4° tot 8° zullen in die zin aangepast moeten worden.

2. Het is onduidelijk op grond van welke procedure de andere instellingen bedoeld in artikel 11, § 2, 2°, door de Vlaamse regering zullen worden erkend.

Artikel 13

In artikel 13, § 1, 2°, e), schrappe men het woord "en".

Artikel 14

1. In artikel 14, § 1, 1°, a), schrappe men het woord "toe".
2. In § 1, 2°, d), schrappe men ofwel het woord "betrokken", ofwel de woorden "in kwestie".
3. In § 1, 2°, e), schrappe men "indien,".

Artikel 15

In artikel 15, § 2, 2°, vervange men het woord "Vlaanderen" door de woorden "het Vlaamse Gewest".

Artikel 16

In artikel 16 van het ontwerp worden diverse aangelegenheden geregeld, die onderling geen verband hebben. Zij worden daarom beter in afzonderlijke artikelen, en zelfs in dit geval in andere hoofdstukken van het ontwerp, ondergebracht.

Artikel 18

In artikel 18, § 5, tweede lid, van het ontwerp moeten de woorden "de procedure te volgen" worden vervangen door de woorden "de te volgen procedure".

Artikel 19

Ook bij artikel 19 van het ontwerp dient eenzelfde opmerking te worden gemaakt als bij artikel 8. Het vastleggen van "voorwaarden en bepalingen" kan derhalve geen toekenning van verordenende bevoegdheid aan de raad van bestuur inhouden.

Artikel 20

Niet duidelijk is wat in artikel 20, § 1, eerste lid, wordt bedoeld met "het innovatiedecreet". Volgens de gemachtigde van de regering wordt daarmee bedoeld het decreet van 23 januari 1991, dat met zijn datum en volledig opschrift zou moeten worden vermeld. De verwijzing naar artikel 6, 5°, ervan is een verwijzing naar de tekst zoals die gewijzigd is bij het decreet van 18 mei 1999. Ook die wijziging is nog niet in werking gesteld door de Vlaamse regering.

Artikel 23

Aan het einde van artikel 23 van het ontwerp dient te worden geschreven :
"..., waarna de raad van bestuur een nieuwe beslissing kan nemen".

Artikel 25

Een verordenende bepaling blijft steeds geldig voor zover die niet wordt herzien. Vandaar dat in de ontworpen regeling moet worden bepaald wanneer zij ophoudt van kracht te zijn, in dit geval op 1 januari 2012. Indien die datum naderhand wordt herzien, zal dat uit het desbetreffende wijzigende besluit moeten blijken. Artikel 25 van het ontwerp dient derhalve te worden gesteld als volgt :

"Dit besluit treedt in werking op ... en houdt op van kracht te zijn op 1 januari 2012".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de 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. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME