

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.849/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 januari 2002 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlandse Handel en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de steun voor de binnenvaart in de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering", heeft op 18 april 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de steunverlening aan ondernemingen te regelen in de sector van de binnenvaart. Het ontwerp omschrijft de investeringen en de uitgaven die voor de steunverlening in aanmerking komen en regelt de voorwaarden waaraan de beoogde investeringen en uitgaven moeten voldoen opdat ze tot steun aanleiding zouden kunnen geven. Tevens wordt in een aantal procedurele regels voorzien op het vlak van onder meer het indienen van de steunaanvraag. De investeringen en uitgaven die voor steun in aanmerking komen zijn de technische aanpassingen aan de vaartuigen, projecten van advies en opleiding en samenwerkingsverbanden.

De in het ontwerp opgenomen regeling heeft een in de tijd beperkt karakter en houdt op van kracht te zijn op 31 december 2003.

2. In het vierde lid van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp wordt voor het aanduiden van de rechtsgrond op algemene wijze gerefereerd aan de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering. In dat verband valt het volgende op te merken.

Onder voorbehoud van wat onder 3 wordt opgemerkt, mag ervan worden uitgegaan dat de diverse onderdelen van de ontworpen regeling rechtsgrond vinden in, al naargelang het geval, de artikelen 1, a), 2, e), of 4, b) ⁽¹⁾, van de wet van 4 augustus 1978, zij het dat sommige van die wetsbepalingen dienen te worden gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat aan de Vlaamse regering een algemene uitvoeringsbevoegdheid toekent.

⁽¹⁾ Op voorwaarde dat de in het ontwerp bedoelde steun voor adviesprojecten wordt toegekend onder de vorm van een rentetoelage, zoals artikel 3 van de wet voorschrijft.

3. Wat meer specifiek de in het ontwerp opgenomen regeling inzake de opleidingsprojecten betreft (artikelen 20 tot 25 van het ontwerp), ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, niet welke bepaling van de wet van 4 augustus 1978 de daarvoor vereiste rechtsgrond biedt. Evenmin lijkt enige bepaling van die wet het mogelijk te maken dat de Vlaamse regering met toepassing van het genoemde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ter zake regelend optreedt.

Bij gebreke aan een voldoende rechtsgrond kunnen de betrokken artikelen niet in het ontwerp van besluit worden gehandhaafd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Bij het uitwerken van de ontworpen regeling dient rekening te worden gehouden met een aantal EG-verordeningen die betrekking hebben op de desbetreffende steunregeling. De stellers van het ontwerp zijn daar terdege van bewust, zoals blijkt uit de aanhef waarin wordt verwezen naar een aantal EG-verordeningen.

In dat verband is het nuttig in herinnering te brengen dat, luidens artikel 249, tweede lid, van het EG-Verdrag, de verordening een algemene strekking heeft, dat ze verbindend is in al haar onderdelen en dat ze rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Anders dan wat voor EG-richtlijnen het geval is, behoeven EG-verordeningen dus in beginsel geen internrechtelijke maatregel opdat ze bindend zouden zijn in de

lidstaten⁽²⁾, laat staan dat de bepalingen ervan zouden moeten worden overgenomen in een internrechtelijke tekst opdat ervan toepassing zou kunnen worden gemaakt⁽³⁾.

Het staat evenmin aan de internrechtelijke overheid van EG-verordeningen af te wijken door bepalingen ervan in gewijzigde vorm over te nemen of EG-verordeningen al dan niet van toepassing te maken op bepaalde aangelegenheden⁽⁴⁾, aangezien de toepasselijkheid ervan rechtstreeks uit de verordeningen zelf voortvloeit en op die wijze onduidelijkheid wordt geschapen omtrent de plaats die de overgenomen of van toepassing verklaarde bepalingen in de hiërarchie van de rechtsnormen innemen⁽⁵⁾.

Indien derhalve de stellers van het ontwerp beogen te refereren aan de betrokken verordeningen, doen ze dat beter in één enkel artikel waarin wordt bepaald dat de in het ontwerp vermelde steun die is welke wordt bedoeld en geregeld in de desbetreffende EG-verordeningen. Op die manier wordt dan tevens voldaan aan bepalingen van EG-verordeningen die eventueel voorschrijven dat in de interne regelgeving dient te worden verwezen naar de verordening.

⁽²⁾ Afgezien van een eventuele aanpassing van de vorm aan het interne recht wordt aangenomen dat een EG-verordening slechts op twee punten tot bijkomende internrechtelijke regels aanleiding kan geven, namelijk wanneer in de verordening aan de lidstaat de verplichting wordt opgelegd de internrechtelijke overheid aan te wijzen die met de uitvoering van de in de verordening omschreven opdracht wordt belast of wanneer er behoefte bestaat om de niet-naleving van de voorschriften van de verordening strafbaar te stellen.

⁽³⁾ Zo volgt bijvoorbeeld het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, rechtstreeks voort uit artikel 2, lid 2, van de verordening (EG) nr. 718/1999 van de Raad van 29 maart 1999 betreffende het beleid ten aanzien van de capaciteit van de communautaire binnenvaartvloot met het oog op de bevordering van het vervoer over de binnenwateren, en hoeft zulks niet meer te worden hernomen in het ontwerp.

⁽⁴⁾ In tegenstelling tot wat het geval is voor andere EG-verordeningen, wordt in het ontwerp bijvoorbeeld niet verwezen naar de verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, alhoewel er mag van worden uitgegaan dat die verordening ook op de sector van de binnenvaart van toepassing is. In het ontwerp zou derhalve best ook aan die verordening worden gerefereerd en zou in ieder geval het begrippenapparaat ervan moeten worden in acht genomen.

⁽⁵⁾ Als gevolg van het overnemen in het interne recht van sommige bepalingen van EG-verordeningen zou daarenboven de (uiteraard verkeerde) indruk kunnen worden gewekt dat de niet-overgenomen bepalingen niet van toepassing zijn.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om, rekening houdend met wat voorafgaat, de ontworpen tekst aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen vanuit de optiek van de ter zake toepasselijke EG-verordeningen.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

De zinsnede "in de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering" kan worden geschrapt.

Aanhef

1. De aanhef van het ontwerp dient aan te vangen met een verwijzing naar de rechtsgrond. Rekening houdend met wat in dat verband werd opgemerkt, late men de aanhef derhalve aanvangen met de twee volgende leden :

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 20;

Gelet op de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, inzonderheid op de artikelen 1, a), 2, e) en 4, b);".

2. De verwijzingen naar de EG-verordeningen dienen, indien ze in de aanhef worden behouden, te volgen op de leden waarin aan de rechtsgrond wordt gerefereerd. Onder de voorafgaande opmerking werd echter reeds erop gewezen dat nog andere EG-verordeningen dan die vermeld in de aanhef of in de tekst van het ontwerp, van toepassing zijn op de te regelen aangelegenheid en dat naar de betrokken EG-verordeningen bij voorkeur wordt verwezen in een artikel van het ontwerp. Hiermee rekening houdend zouden de verwijzingen naar de desbetreffende EG-verordeningen beter uit de aanhef worden weggelaten.

3. De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient te gebeuren als volgt :

"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 32.849/1 van de Raad van State, gegeven op 18 april 2002 met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 2

De draagwijdte van artikel 2 van het ontwerp is onduidelijk aangezien "de specifieke bepalingen van dit besluit" moeten worden gelezen in samenhang met "de vigerende richtlijnen ter uitvoering van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering". De verwijzing naar "de vigerende richtlijnen" is evenwel te algemeen en te weinig afgebakend opdat ze verenigbaar zou kunnen worden geacht met de eisen van de rechtszekerheid. Dit bezwaar wint aan relevantie ermee rekening houdend dat de beoogde voorwaarden waaronder de steun kan worden toegekend een rechtstreeks verband vertonen met het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, zodat de betrokken voorwaarden ofwel in het ontwerp zelf zouden moeten worden bepaald, ofwel het voorwerp zouden dienen te zijn van een meer nauwkeurige verwijzing naar normatieve teksten waarin de voorwaarden worden beschreven.

Artikel 5

1. In artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt niet weergegeven welke datum precies als "de registratiedatum van de steunaanvraag" wordt beschouwd. Deze datum lijkt een specifieke "registratie" (in bijvoorbeeld een register) te impliceren, te onderscheiden van de meer algemene datum van "ontvangst" van de steunaanvraag. Het ontwerp zou op dat punt moeten worden geëxpliciteerd. Tevens lijkt het nuttig dat daarbij zou worden bepaald dat de betrokken registratiedatum aan de aanvrager zou worden meegedeeld, rekening houdend met het gegeven dat die datum voor de aanvrager een belangrijk referentiepunt vormt (zie onder meer het bepaalde in artikel 9 van het ontwerp).

2. In artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt onder andere bepaald dat het indienen van de steunaanvraag na de startdatum een weigering van het volledige project tot gevolg heeft "tenzij het project bestaat uit verschillende afzonderlijke, welomlijnde deelprojecten". De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet geen objectieve en in redelijkheid verantwoorde reden waarom de sanctie wegens laattijdigheid van de aanvraag niet van toepassing is met betrekking tot projecten die bestaan uit "verschillende afzonderlijke, welomlijnde deelprojecten" en waarom de desbetreffende projecten op een meer gunstige behandeling aanspraak kunnen maken dan de projecten die niet dergelijke deelprojecten bevatten.

3. Rekening houdend met de door de gemachtigde van de regering gegeven verduidelijking, late men artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp aanvangen met de woorden "Bij wijze van overgangsmaatregel wordt voor de steunaanvragen" in plaats van met de woorden "Bij wijze van overgangsmaatregel kan voor de steunaanvragen". Tevens schrappe men dan in hetzelfde lid het woord "worden".

Artikel 10

Ter wille van de leesbaarheid redigere men artikel 10 van het ontwerp als volgt :

"De minimumtermijn tussen twee steunaanvragen, waarvan de eerste het voorwerp is geweest van een gunstige beslissing, bedraagt ten minste twaalf maanden" ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ In een normatieve tekst worden in beginsel geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt aangezien de verplichting reeds voortvloeit uit de normatieve bepaling zelf. De stellers van het ontwerp doen er goed aan rekening houdend hiermee de redactie van artikel 10 van het ontwerp, en in voorkomend geval nog andere bepalingen van het ontwerp, aan te passen.

Artikel 11

1. Men vulle de inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp aan met de woorden "die subsidiabel zijn".

2. In artikel 11, 8°, van het ontwerp dient de verwijzing naar het bedrag in Belgische frank te worden geschrapt. De redactie van de betrokken bepaling dient, rekening houdend daarmee, te worden aangepast.

Ook in de andere artikelen van het ontwerp waarin nog bedragen in Belgische frank worden vermeld, dient die vermelding te worden aangepast aan het invoeren van de euro.

Artikel 13

De indeling van een artikel in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden. Gelet op dat voorschrift ziet men beter af van de indeling van artikel 13 van het ontwerp in paragrafen.

Artikel 16

Afgezien van de opmerking die reeds in dit advies is gemaakt met betrekking tot de verwijzing naar "de vigerende richtlijnen ter uitvoering van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering", moet er met betrekking tot het bepaalde in artikel 16 van het ontwerp worden op gewezen dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁽⁷⁾.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ⁽⁸⁾. Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel alleen de decreet- of ordonnantiegever toe, niet de regering ⁽⁹⁾.

Uit het voorgaande volgt dat de Vlaamse regering niet bevoegd is om een bepaling als die van artikel 16 van het ontwerp vast te stellen.

Artikelen 20 tot 25

Met betrekking tot de artikelen 20 tot 25 van het ontwerp wordt volstaan met een verwijzing naar de opmerking 3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

⁽⁷⁾ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, 37).

⁽⁸⁾ Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, 543.

⁽⁹⁾ Zie bijvoorbeeld ook het advies 24.073/8 van de afdeling wetgeving van 19 december 1995 over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar" (Parl. St., Vl. Parl., 1995-1996, nr. 342/1).

Artikel 26

1. De woorden "of 50.000 ton", die voorkomen op het einde van de eerste zin van artikel 26, 2°, van het ontwerp, zijn onduidelijk, mede rekening houdend met wat in de laatste zin van diezelfde bepaling wordt gesteld.

2. Luidens artikel 26, 3°, van het ontwerp mag het samenwerkingsverband "niet in strijd zijn met artikel 81 van het EG-verdrag". Het past niet dergelijke evidentie in een normatieve tekst te bevestigen.

3. In artikel 26, 4°, van het ontwerp wordt andermaal gerefereerd aan "de vigerende richtlijnen ter uitvoering van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering". Wat dat betreft volstaat het te verwijzen naar de opmerking die werd gemaakt bij artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 33

Gelet op het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van de verordening (EG) nr. 718/1999 van de Raad van 29 maart 1999 verdient het aanbeveling de in artikel 33 van het ontwerp vermelde datum aan de genoemde bepaling van de verordening aan te passen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS,	assessor 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 door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME