KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.434/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 april 2003 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Buitenlandse Handel en Huisvesting, verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende subsidiëring van bedrijventerreinen, wetenschapsparken en bedrijfsgebouwen", heeft op 19 juni 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 25, § 1, van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid kan de Vlaamse regering steun verlenen aan publiekrechtelijke rechtspersonen aangewezen door de Vlaamse regering voor de (her)uitrusting en (her)aanleg van terreinen en de oprichting, uitbreiding en modernisering van gebouwen gelegen in het Vlaamse Gewest, met het oog op het ter beschikking stellen van ondernemingen, onder de voorwaarden vermeld in het decreet en de uitvoeringsbesluiten. Artikel 25, § 2, van hetzelfde decreet bepaalt dat de Vlaamse regering steun kan verlenen aan ondernemingen voor de (her)uitrusting en (her)aanleg van terreinen gelegen in het Vlaamse Gewest, met het oog op het ter beschikking stellen van ondernemingen, onder de voorwaarden vermeld in het decreet en de uitvoeringsbesluiten.

Artikel 26, § 2, van het genoemde decreet draagt de Vlaamse regering op om te bepalen welke kosten en investeringen voor de (her)uitrusting en (her)aanleg van terreinen en oprichting, uitbreiding en modernisering van gebouwen, met het oog op het ter beschikking stellen van ondernemingen, in aanmerking komen. Artikel 27 van het decreet belast de Vlaamse regering er ook mee de steunpercentages te bepalen voor de (her)uitrusting en (her)aanleg van terreinen en oprichting, uitbreiding en modernisering van gebouwen, met het oog op het ter beschikking stellen van ondernemingen.

Met de om advies voorgelegde regeling beoogt de Vlaamse regering uitvoering te geven aan de zo-even aangehaalde artikelen van hoofdstuk VI, "Steun voor de (her)uitrusting en (her)aanleg van bedrijventerreinen en oprichting, uitbreiding en modernisering van bedrijfsgebouwen", van het decreet van 31 januari 2003. De betrokken artikelen strekken de ontworpen regeling tevens tot rechtsgrond.

Aangezien bovendien bepaalde hoofdstukken van het decreet van 31 januari 2003 door de ontworpen regeling in werking worden gesteld (zie artikel 90 van het ontwerp), vindt deze tevens rechtsgrond in artikel 42, § 1, van dat decreet.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden documenten blijkt dat met betrekking tot de ontworpen regeling informeel overleg is gepleegd met vertegenwoordigers van de Europese Commissie en dat uit dat overleg valt af te leiden dat die regeling overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag, niet vooraf diende te worden aangemeld bij de Europese Commissie omdat erin "de risico's op staatssteun worden vermeden".

Vraag is of deze laatste conclusie opgaat voor alle onderdelen van de ontworpen regeling. Zo kan, met toepassing van artikel 25, § 2, van het decreet van 31 januari 2003 en van de artikelen 11 en 44 van het ontwerp, de steun ook worden toegekend aan een onderneming die eigenaar is van het betrokken bedrijventerrein of wetenschapspark of die, zonder er eigenaar van te zijn, met andere ondernemingen, eigenaars van de gronden, een overeenkomst sluit tot aanleg of uitrusting. Volgens artikel 4 van het ontwerp zijn evenwel enkel de werken subsidiabel die uitgevoerd moeten worden op gronden die al tot het openbaar domein behoren of die daarbij zullen worden ingelijfd.

De vraag rijst derhalve in hoeverre dergelijke steunregeling niet als een vorm van directe, bij de Europese Commissie aan te melden bedrijfssteun kan worden beschouwd, ermee rekening houdend dat de bedrijfsactiviteit van de betrokken onderneming precies bestaat uit het ontwikkelen van het bedrijventerrein waarvoor zij steun ontvangt en dat, na de fase van ontwikkeling, is bestemd om bij het openbaar domein te worden gevoegd tegen een vergoeding die wellicht rekening houdt met de meerwaarde die het terrein als gevolg van de ontwikkeling heeft verworven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In het opschrift en in diverse artikelen van het ontwerp wordt melding gemaakt van de "subsidiëring" van bedrijventerreinen, wetenschapsparken en bedrijfsgebouwen. In hoofdstuk VI van het decreet van 31 januari 2003, waaraan de ontworpen

regeling uitvoering beoogt te geven, wordt evenwel uitsluitend de term "steun" gebruikt. Het verdient derhalve aanbeveling dat, ter wille van de eenvormigheid en de overeenstemming met de in het decreet gebruikte terminologie, in het opschrift en in de tekst van het ontwerp telkens van "steun", "steunpercentage", "steunregeling", enz., zou worden gewag gemaakt in plaats van "subsidiëring", "subsidiepercentage", "subsidieregeling", enzovoort.

Aanhef

1. Artikel 32 van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond. Het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar die wetsbepaling, dient bijgevolg te worden geschrapt.

2. Het tweede lid van de aanhef - dat het eerste lid dient te worden - moet worden vervolledigd met de vermelding van artikel 42, § 1, van het decreet van 31 januari 2003.

3. Men late het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State aanvangen als volgt : "Gelet op advies 35.434/1 van de Raad van State, gegeven op 19 juni 2003, met toepassing van ...;".

Artikel 1

Aangezien in artikel 1 termen worden gebruikt die pas in artikel 2 worden omschreven, zou het logischer zijn om de artikelen 1 en 2 van plaats te wisselen en de opschriften van de betrokken afdelingen in functie daarvan aan te passen.

Artikel 3

Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel. De indeling van artikel 3 in twee paragrafen die slechts uit één lid bestaan kan dan ook beter vervallen.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van nog andere artikelen van het ontwerp, zoals de artikelen 4, 17, 27, 38, 39, 51 en 63.

Indien de indeling in paragrafen vervalt in sommige artikelen van het ontwerp, zullen bepaalde interne verwijzingen naar die bepalingen moeten worden aangepast.

Artikel 5

Het bepaalde in artikel 5 kan enkel in het ontwerp worden behouden mits het wordt beschouwd als de omschrijving van een voorwaarde voor het verkrijgen van steun. Het zou immers niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse regering kunnen worden gerekend om de toepasselijkheid van de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten te regelen.

In ieder geval dient het woord "recentste" te worden geschrapt.

Artikel 7

Rekening houdend met de diversiteit die kan bestaan tussen de onderscheiden universiteiten, kan men zich afvragen of het criterium van de "faculteiten", dat in artikel 7, § 1, wordt gehanteerd, niet beter wordt vervangen door het criterium inzake "studierichtingen" of "opleidingen". Op die wijze kan dan worden vermeden dat onzekerheid bestaat omtrent de situering van bijvoorbeeld een faculteit "Bioweten-schappen" in de opsomming van artikel 7, § 1.

Artikel 8

1. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar bestaat de bedoeling van de in artikel 8 vermelde "contingenten" erin tot uitdrukking te brengen dat de desbetreffende universiteiten slechts ten belope van een maximumoppervlakte steun kunnen krijgen voor hun wetenschapspark, ook al zal dergelijk park in de praktijk een grotere totale oppervlakte kunnen hebben. Die bedoeling zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de redactie van artikel 8.

2. In artikel 8, § 3, is de draagwijdte van de zinsnede "met een eventuele aanvullende optie van maximaal 10 ha" onduidelijk. Wie dient immers de betrokken optie te lichten en op grond van welke criteria dient dat te gebeuren ?

Artikel 10

1. In artikel 10, § 1, dient de afkorting "GOM" te worden vervangen door de woorden "Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij, hierna afgekort als 'GOM'".

2. De "overeenkomst", waarvan melding wordt gemaakt in artikel 10, § 4, is wellicht die bedoeld in artikel 10, § 3. Beide paragrafen dienen derhalve tot één lid te worden samengevoegd.

Een gelijkaardige opmerking dient te worden gemaakt bij nog andere artikelen van het ontwerp, zoals bij de artikelen 11, § 3, 43, § 4, en 44, § 3.

Artikel 11

Tenzij er een specifieke reden bestaat waarom, in afwijking van bijvoorbeeld artikel 10, § 3, in artikel 11, § 2, wordt geschreven "De subsidie kan ook toegekend worden aan", wordt ter wille van de redactionele eenvormigheid beter geschreven "De subsidie (lees : steun) wordt ook toegekend aan".

Artikel 12

1. Men passe de redactie van het opschrift van onderafdeling III, dat aan artikel 12 voorafgaat, aan als volgt :

"Onderafdeling III. Overeenkomsten betreffende publiek-private samenwerking".

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het opschrift van onderafdeling III, dat aan artikel 45 van het ontwerp voorafgaat.

2. Het juridische statuut van de "publiek-private samenwerkingsovereenkomst", bedoeld in artikel 12, wordt geregeld in een ontwerp van decreet "betreffende publiek-private samenwerking [1]", dat zich nog in het stadium van behandeling door het Vlaams Parlement bevindt. Zolang dat decreet niet tot stand is gekomen, kan onduidelijkheid rijzen omtrent de juridische aard van dergelijke overeenkomst, onder meer op het vlak van de onderscheiden rechten en verplichtingen van de partijen bij de overeenkomst.

Deze vaststelling geldt voor zowel artikel 12, als artikel 45 van het ontwerp.

[1] Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1722/1.

Artikel 13

Artikel 13, § 2, bepaalt dat de minister andere dan de in artikel 13, § 1, genoemde werken, die bijdragen tot de verduurzaming van het terrein, in aanmerking kan nemen. Het ontwerp vermeldt evenwel geen criteria op grond waarvan de minister die "andere werken" in aanmerking kan nemen. De in artikel 13, § 2, vervatte delegatiebepaling is bijgevolg te algemeen en onvoldoende afgebakend om toelaatbaar te kunnen worden geacht.

Artikel 15

In artikel 15, en ook in artikel 47, wordt melding gemaakt van "een al dan niet verordenend inrichtingsplan". Het is niet duidelijk wie dergelijk plan dient op te stellen, noch op grond van welke criteria kan worden beslist of dat plan al dan niet "verordenend" is. Daarenboven komt het niet aan de Vlaamse regering toe om, zonder voldoende machtiging ter zake van de decreetgever, verordenende kracht toe te kennen aan de inrichtingsplannen.

Artikel 20

1. Naargelang van de bedoeling van de stellers van het ontwerp dient in artikel 20, § 1, te worden geëxpliciteerd dat het beheer van een bedrijventerrein gebeurt op grond van een uitgifte- en een terreinbeheersplan, of dat dergelijk beheer de opmaak omvat van een uitgifte- en een terreinbeheersplan.

2. In artikel 20, § 2, moet worden verduidelijkt wat dient te worden verstaan onder de woorden "Dit plan".

Artikel 24

1. Artikel 24 vereist een "erkenning" door de minister van het beheerscomité, wat de wetenschapsparken betreft. Er worden evenwel geen criteria vermeld op grond waarvan de minister die bevoegdheid dient uit te oefenen. Het ontwerp dient derhalve op dat punt te worden aangevuld, wil de aan de minister toegekende bevoegdheid tot erkenning toelaatbaar kunnen worden geacht.

2. Gelet op de draagwijdte van de artikelen 24 en volgende zou ook de minister die bevoegd is voor het wetenschapsbeleid bij de ontworpen procedure moeten worden betrokken.

Artikel 31

Artikel 31 regelt de aanvraag van de "principiële subsidie", terwijl de artikelen 32 tot 34 de aanvraag van de "definitieve subsidie" betreffen. Het ontwerp zou duidelijker moeten aangeven wat dient te worden verstaan onder de "principiële subsidie" (lees : principiële steun) en welke het verband is tussen die "subsidie" en de "definitieve subsidie".

Artikel 33

In artikel 33 wordt gerefereerd aan de "gehele of gedeeltelijke intrekking van de definitieve subsidie". In de mate dat zulks de gehele of gedeeltelijke terug-vordering van de reeds verleende steun zou impliceren, hangt deze sanctie samen met de bepalingen van afdeling IX, "Sancties en controle" (artikelen 38 tot 40), en stuit zij op dezelfde bezwaren.

Artikelen 38 tot 40

In de mate dat de artikelen 38 tot 40 van het ontwerp de controle regelen op het gebruik van de verleende steun en dat ze voorzien in de mogelijkheid van gehele of gedeeltelijke terugvordering van de verleende steun, dient erop te worden 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, [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 kan worden afgeleid 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" [3], die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels, thans vervat in de artikelen 55 tot 58 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde

---

[2] De wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidie, en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, treedt krachtens artikel 17 van die wet ten vroegste op 1 januari 2004 in werking.

[3] Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten is geworden (Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37).

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" [4]. Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel alleen de decreetgever toe, niet de regering [5].

Uit wat voorafgaat volgt dat de Vlaamse regering niet bevoegd is om in regels te voorzien op het stuk van controle en terugvordering van de verleende steun en dat de bepalingen van de artikelen 38 tot 40 van het ontwerp in het licht daarvan dienen te worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 55, 61, § 4, 63, § 3, 64, § 3, 70, § 4, 71, § 3, 73, § 3, 74, § 3, 82, § 3, 84, § 3, 85, § 3, 86 en 87.

Artikel 42

Het is niet duidelijk hoe de in artikel 42, § 2, aan de Vlaamse regering verleende bevoegdheid moet worden begrepen om het steunpercentage "tot maximaal 60 % van de kostprijs van de werken en van de (beoogde) kosten" te verhogen, ingeval het gaat om het steunpercentage bedoeld in artikel 42, § 1, 2°, aangezien dat steunpercentage met toepassing van artikel 42, § 1, 2°, reeds op 60 procent is vastgesteld.

Artikel 43

In artikel 43, § 1, dient de redactie te worden gecorrigeerd, of minstens te worden verduidelijkt, waar in fine wordt geschreven "... of van het openbaar domein waarvan de infrastructuur deel uitmaakt waarin de infrastructuur is opgenomen".

---

[4] Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

[5] 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., 1995-96, nr. 342/1).

.../...

Artikel 71

Ter wille van de redactionele eenvormigheid worden in artikel 71, § 2, de woorden "In navolging van" beter vervangen door de woorden "Ter uitvoering van".

Artikel 89

Uit de door de gemachtigde ambtenaar gegeven toelichting valt af te leiden dat in artikel 89 de aanvragen worden beoogd waarover een beslissing werd genomen vóór de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling. Indien dat effectief zo is, dient die bedoeling met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking te worden gebracht.

Artikel 90

1. In artikel 90, § 1, lijkt de zinsnede "voor de toepassing van dit besluit" overbodig te zijn en te kunnen worden geschrapt.

2. Men redigere artikel 90, § 2, als volgt : "Dit besluit wordt opgeheven op 1 januari 2007".

Artikel 91

Het bepaalde in artikel 91, § 2, is overbodig en moet worden geschrapt, zodat artikel 91 nog uitsluitend de uitvoeringsbepaling dient te omvatten.

Slotopmerking

Rekening houdend met de strekking van het ontwerp zou ook de minister, bevoegd voor onderwijs, moeten worden betrokken bij de voordracht, de uitvoering en de medeondertekening van de ontworpen regeling.

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 door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME