

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.154/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 mei 2004 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de voorwaarden en de regels inzake de toekenning van subsidies voor initiatieven ter bevordering van het internationaal ondernemen", heeft op 27 mei 2004 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de voorwaarden en de nadere regels vast te stellen inzake de toekenning van subsidies voor initiatieven ter bevordering van het internationaal ondernemen.

Uit de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp valt af te leiden dat de stellers ervan rechtsgrond zoeken in de artikelen 5, § 1, 5°, en 6, § 2, 2°, van het decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen ⁽¹⁾, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Afgezien van het gegeven dat het genoemde decreet op het ogenblik dat dit advies wordt uitgebracht, weliswaar is goedgekeurd in plenaire vergadering van het Vlaams Parlement, maar nog niet is afgekondigd en bekendgemaakt, laat staan in werking is getreden, moet worden opgemerkt dat de vermelde bepalingen van het decreet geen rechtsgrond kunnen bieden aan de ontworpen regeling.

Artikel 5, § 1, 5°, van het decreet belast het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (hierna: het agentschap) met "het verstrekken van financiële stimuli, waarborgen en subsidies ter bevordering van het internationaal ondernemen".

⁽¹⁾ Zie *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2130/5.

Krachtens artikel 6, § 2, 2°, van hetzelfde decreet beschikt het agentschap over de bevoegdheid tot "het toekennen van subsidies en het verstrekken van waarborgen".

Geen van de twee aangehaalde decretale bepalingen biedt de Vlaamse regering evenwel een rechtsgrond voor het uitwerken van de ontworpen regeling. De Vlaamse regering kan zich evenmin op die bepalingen beroepen om, op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid als bedoeld in artikel 20 van de zo-even vermelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dergelijke regeling tot stand te brengen.

Rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan niet in het voornoemde decreet worden gevonden, maar wel in de artikelen 22*bis* en 23, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van Export Vlaanderen ⁽²⁾.

Artikel 22*bis* van het decreet van 23 januari 1991 luidt:

"Binnen de perken van de kredieten ingeschreven op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap worden op de begroting van de instelling ⁽³⁾ gelden ingeschreven die de Vlaamse regering of de instelling kan aanwenden ter ondersteuning van de activiteiten van ondernemingen die bijdragen tot de bevordering van de uitvoer.

De Vlaamse regering bepaalt onder welke voorwaarden en volgens welke regels subsidies, leningen, zekerheidsstellingen of andere vormen van tegemoetkomingen onder bezwarende of kosteloze titel binnen de perken van de beschikbare kredieten kunnen worden verleend tot verwezenlijking van de in voorgaand lid bepaalde doelstelling".

Artikel 23, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 luidt:

⁽²⁾ Het decreet van 23 januari 1991 wordt opgeheven bij artikel 20 van het eerder genoemde decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen. Dat laatste decreet treedt in werking op een door de Vlaamse regering te bepalen datum (artikel 22). Zolang de Vlaamse regering die bevoegdheid niet uitoefent, blijft het decreet van 23 januari 1991 van kracht.

⁽³⁾ Bedoeld wordt "Export Vlaanderen" (artikel 2, § 1, van het decreet van 23 januari 1991).

"De goederen, de rechten en de verplichtingen van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel die aan het Vlaamse Gewest worden overgedragen, worden vanaf de datum van die overdracht toegewezen aan de instelling"⁽⁴⁾.

In het decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen komen geen bepalingen voor in de zin van de artikelen 22*bis* en 23, § 2, van het decreet van 23 januari 1991. Dat impliceert dat de ontworpen regeling van haar rechtsgrond wordt ontdaan van zodra het eerstgenoemde decreet door de Vlaamse regering in werking wordt gesteld. Teneinde dat te verhelpen, zou de Vlaamse regering bij de inwerkingstelling van het decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen, uitdrukkelijk dienen te bepalen dat de artikelen 22*bis* en 23, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 van kracht blijven.

Het aldus ter overweging gegeven procédé vermag enkel te billijken dat de genoemde artikelen van het decreet van 23 januari 1991 slechts ten voorlopige titel van kracht blijven, in afwachting dat een deugdelijke, meer op de ontworpen regeling afgestemde rechtsgrond wordt gecreëerd in het decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen. Het is inderdaad zo dat de tekst van het ontwerp is geconcipieerd vanuit de optiek van de nieuwe structuur van het agentschap en de nieuwe decreetale regeling daaromtrent, waardoor het destijds door het decreet van 23 januari 1991 uitgetekende kader onaangepast is geworden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen regeling bevat een vrij minutieuze regeling van de voorwaarden van subsidiëring van initiatieven ter bevordering van het internationaal ondernemen, doch houdt daarbij op sommige punten te weinig rekening met de beginselen die inzake de autonomie van het agentschap ten grondslag liggen aan het decreet tot

⁽⁴⁾ Artikel 23, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 biedt, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, rechtsgrond voor het bepaalde in artikel 64, derde lid, van het ontwerp.

oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen.

Zo kan er, zonder terzake naar exhaustiviteit te streven, worden op gewezen dat aan de in artikel 1, 8°, omschreven "administratie" bevoegdheden worden toegekend die niet in overeenstemming zijn met hetgeen het zo-even genoemde decreet bepaalt met betrekking tot de bevoegdheden van de gedelegeerd bestuurder (zie onder meer de artikelen 11, § 3, 50, § 1, 66 en 67 en bepalingen, zoals artikel 29, waarin wordt gerefereerd aan "de beslissing van de administratie"). Ook bepaalde, aan de minister verleende bevoegdheden zijn hiermee niet in overeenstemming (zie de artikelen 3, § 2, en 43, § 2). Het ontwerp houdt bovendien soms te weinig rekening met hetgeen het voorwerp kan uitmaken van een regeling in de in artikel 15 van het decreet bedoelde beheersovereenkomst (zie onder meer het bepaalde in artikel 64, eerste lid).

Om al deze redenen doen de stellers van het ontwerp er goed aan om de tekst ervan nog eens bijkomend te toetsen aan de beginselen waarmee de door de decreetgever geconcipeerde verzelfstandigingsoperatie gepaard dient te gaan.

2. De tekst van het ontwerp verdient evenzeer te worden herzien vanuit legistiek oogpunt. Zo is bijvoorbeeld de typografische indeling van de artikelen in leden niet altijd voldoende duidelijk, hetgeen problemen kan doen rijzen ingeval naar de desbetreffende bepalingen wordt verwezen (zie o.m. de artikelen 7, 18, 20, 48, 53 en 62). Bovendien is de indeling van sommige artikelen niet correct (zie bijvoorbeeld de indeling in paragrafen van artikel 4, 5°). Het ontwerp bevat tevens een groot aantal bepalingen die niet normatief zijn en die derhalve niet in de tekst thuishoren (zie o.m. artikel 4, 5°, § 3⁽⁵⁾, artikel 9, 1°⁽⁶⁾, en artikel 20⁽⁷⁾). Voor zover nodig mag worden opgemerkt dat enkel "Artikel 1" voluit wordt vermeld, terwijl alle artikelen die daarop volgen, worden aangeduid met "Art. 2", "Art. 3", "Art. 4", enzovoort. In het ontwerp wordt dit wetgevingstechnisch voorschrift bij herhaling met voeten getreden (zie o.m. de

⁽⁵⁾ Daargelaten de vaststelling dat de Vlaamse regering niet in een "strafrechtelijke vervolging" kan voorzien.

⁽⁶⁾ De woorden "bij voorkeur" horen niet in een normatieve tekst.

⁽⁷⁾ Wat is de precieze draagwijdte van de woorden "van groot belang" ?

artikelen 17, 20 e.v., 43 e.v.). De "memorie van toelichting" die bij het ontwerp is gevoegd, dient uiteraard een "verslag aan de regering" te worden.

Het mangelt het ontwerp op bepaalde punten tevens aan interne coherentie. Zo wordt in artikel 2 de uitsluiting van steun geregeld, zonder dat het principe van de steun reeds is verwoord. In artikel 4, 5°, § 2, wordt bepaald dat "bij niet-naleving ... de gedelegeerd bestuurder de subsidies (kan) weigeren". Die bepaling lijkt een algemene draagwijdte te moeten hebben die niet beperkt blijft tot wat wordt bepaald in artikel 4, 5°, § 1, en zou derhalve op een andere plaats en in een andere redactie in het ontwerp moeten worden opgenomen. In artikel 44 wordt ten aanzien van bedrijfsgroeperingen melding gemaakt van het behoud van hun "erkenning", zonder dat evenwel wordt bepaald op grond van welke criteria die erkenning wordt verleend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Zolang voor de ontworpen regeling rechtsgrond dient te worden gezocht in artikel 22bis van het decreet van 23 januari 1991, dient de in die bepaling voorkomende terminologie te worden gebruikt. In die bepaling wordt melding gemaakt van "de bevordering van de uitvoer" en niet van "de bevordering van het internationaal ondernemen". In het opschrift van het ontwerp⁽⁸⁾ moet bijgevolg nog "de bevordering van de uitvoer" worden vermeld, ook al is dat niet de terminologie die wordt gebruikt in het decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen.

Aanhef

1. Onmiddellijk na het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden toegevoegd luidende:

⁽⁸⁾ En logischerwijze ook in het bepalend gedeelte.

"Gelet op het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van Export Vlaanderen, inzonderheid op artikel 22*bis*, ingevoegd bij het decreet van 24 juli 1996, en op artikel 23, § 2, gewijzigd bij het decreet van 24 juli 1996;"

2. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen, moet de vermelding van de artikelen 5, § 1, 5°, en 6, § 2, 2°, worden geschrapt.

3. In de aanhef wordt onder meer verwezen naar het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting. Er werd aan de afdeling wetgeving geen document voorgelegd dat ervan doet blijken dat dergelijk akkoord werd verleend.

4. De afdeling wetgeving werd om advies verzocht met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals die bepaling is gewijzigd bij de wet van 2 april 2003. Dat houdt in dat over de aanvraag om advies binnen een maand niet meer diende te worden beraadslaagd in de Vlaamse regering. Het zevende lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd en waarin wordt verwezen naar dergelijke beraadslaging in de Vlaamse regering, moet derhalve worden geschrapt.

5. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet het nummer van het advies worden vermeld en moet de verwijzing naar "artikel 84, eerste lid, 1°" van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 84, § 1, eerste lid, 1°" van die wetten.

Artikel 32

In tegenstelling tot wat het geval is in andere, vergelijkbare artikelen van het ontwerp ⁽⁹⁾, wordt met betrekking tot het in artikel 32, 1°, bedoelde verslag niet bepaald dat de gedelegeerd bestuurder het model van dat verslag dient op te stellen. Vraag is of het terzake om een gewilde weglating gaat.

Eenzelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot het verslag, bedoeld in de artikelen 35, 2°, 38, 2°, en 60, 2°, van het ontwerp.

Artikel 39

Het is niet duidelijk wat precies dient te worden verstaan onder een "dienstencentrum" van Flanders Investment and Trade.

Artikel 44

In artikel 44, 3°, van het ontwerp moet worden verwezen naar "artikel 43, § 1, 2°, 3°, 4°, 5° en 6°" in plaats van naar "artikel 43, 2°, 3°, 4°, 5° en 6°".

Ook in de artikelen 46, 47, 52, 55, 58 en 61 van het ontwerp dient de verwijzing naar onderdelen van artikel 43, § 1, correct te gebeuren.

Artikel 58

Uit artikel 58 van het ontwerp volgt dat de betrokken bijdrage "forfaitair" wordt bepaald. Vraag is hoe artikel 58 zich, wat dat betreft, verhoudt tot artikel 45 waaruit blijkt dat "voor de initiatieven, bedoeld in artikel 43, ... subsidies (kunnen) worden toegekend ten bedrage van maximaal 50% van de kosten die de administratie aanvaardt met dien verstande dat de subsidie minimaal 250 euro bedraagt".

⁽⁹⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 10, 19, 22 en 26.

Artikel 66

Afgezien van de algemene opmerking onder 1, moet bij artikel 66 van het ontwerp worden opgemerkt dat het geen aanbeveling verdient om te vermelden dat de in die bepaling bedoelde beslissing een "gemotiveerde" beslissing dient te zijn. Bestuurshandelingen met een individuele draagwijdte - zoals in casu die met betrekking tot het toekennen van een subsidie - dienen immers steeds formeel te zijn gemotiveerd met toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Door dergelijk algemeen voorschrift te hernemen in het ontwerp van besluit wordt ten onrechte de indruk gewekt dat, bij ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in het ontwerp daaromtrent, de betrokken beslissingen niet formeel dienen te zijn gemotiveerd, wat uiteraard afbreuk zou doen aan de genoemde wet van 29 juli 1991.

Het woord "gemotiveerde" dient bijgevolg te worden geschrapt in artikel 66 van het ontwerp.

Artikel 72

1. Met verwijzing naar wat in dit advies is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling, kan worden overwogen om, in voorkomend geval, ook het decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen in werking te stellen, in de zin zoals aangegeven in dit advies. Uiteraard is dan vereist dat het decreet is afgekondigd en bekendgemaakt.

2. De regeling van inwerkingtreding die wordt beschreven in artikel 72 sluit niet uit dat de regeling sneller in werking treedt dan met toepassing van de gangbare regeling van inwerkingtreding (tien dagen na de bekendmaking) het geval zou zijn, namelijk indien het ontworpen besluit pas op het einde van de maand zou worden bekendgemaakt. Vraag is dan ook of artikel 72, zoals het nu luidt, niet beter uit het ontwerp wordt weggelaten.

Artikelen 73 en 74

De beide artikelen horen niet thuis in "Hoofdstuk VII - Slotbepalingen".
Zij worden integendeel beter geïntegreerd in één of meer andere hoofdstukken van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME