KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.385/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 juni 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 toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest", heeft op 24 juni 2004 het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe het toekennen te regelen van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering geeft op die wijze uitvoering aan een aantal bepalingen van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid (hierna: het decreet), te weten:

- artikel 4, tweede lid, dat de Vlaamse regering de bevoegdheid verleent om een verbod van cumulatie op te leggen van steun voor dezelfde investeringen of kosten. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in deze bepaling;

- artikel 13, naar luid waarvan de Vlaamse regering steun kan verlenen aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest, onder de voorwaarden vermeld in het decreet en de uitvoeringsbesluiten, en artikel 15, § 2, naar luid waarvan de Vlaamse regering de voorwaarden bepaalt waaronder aan investeringsprojecten steun kan worden verleend. Deze beide decretale bepalingen vormen de rechtsgrond voor het merendeel van de artikelen van het ontwerp;

- artikel 38, dat de Vlaamse regering opdraagt de gevallen van terugvordering te bepalen, alsmede de termijnen waarbinnen de feiten die aanleiding geven tot terugvordering zich moeten voordoen en de intrestvoet die in dat geval verschuldigd is. De artikelen 24 en 25 van het ontwerp beogen uitvoering te geven aan dit artikel;

- artikel 40, dat bepaalt dat de Vlaamse regering de overgangsmaatregelen vastlegt. Artikel 30 van het ontwerp vindt rechtsgrond in dit artikel;

- artikel 42, § 1, dat de Vlaamse regering opdraagt de datum te bepalen waarop het decreet in werking treedt. Artikel 31 van het ontwerp geeft uitvoering aan deze bepaling.

ALGEMENE OPMERKING

In het ontwerp komen een aantal bepalingen voor die aan de minister bevoegdheden toekennen op een wijze die niet in overeenstemming is met de beginselen die in ons publiek recht de verhouding tussen de onderscheiden staatsmachten beheersen. Aangenomen wordt immers dat de Vlaamse regering slechts verordenende bevoegdheid kan overdragen aan een minister, voor zover evenwel die overdracht van bevoegdheid betrekking heeft op bijkomstige of detailmatige maatregelen die nodig zijn voor het uitvoeren of toepassen van een regeling waarvan de basisvoorschriften door de regering zelf zijn vastgesteld en met betrekking tot welke de minister enkel over de bevoegdheid beschikt om eraan nadere invulling te geven.

Een aantal van de in het ontwerp voorkomende bepalingen delegeren evenwel bevoegdheden aan de minister die niet kunnen worden beschouwd als betrekking hebbende op bijkomstige of detailmatige maatregelen of die in te algemene bewoordingen zijn omschreven, waardoor niet valt uit te sluiten dat aan de minister verderstrekkende bevoegdheden worden gedelegeerd dan uitsluitend die om bijkomstige of detailmatige maatregelen te nemen. Dergelijke delegatiebepalingen zijn in de beide gevallen niet toegelaten. Meer in het bijzonder gaat het om:

- artikel 11, tweede lid, van het ontwerp (de minister wordt bevoegd gemaakt om de lijst van sectoren, waartoe de ondernemingen waaraan steun kan worden verleend,

moeten behoren, aan te passen "op basis van de beleidsprioriteiten en de Europese regelgeving", welke omschrijving veel te algemeen en te weinig afgebakend is);

- artikel 13 van het ontwerp (de minister kan de steun voor ecologie-investeringen afhankelijk maken van een samenwerkingsakkoord met het Vlaamse Gewest dat vooraf gesloten moet worden, zonder dat nochtans in het ontwerp enige indicatie wordt gegeven omtrent het voorwerp en de draagwijdte van het beoogde samenwerkingsakkoord);

- artikel 17, § 2, van het ontwerp (aan de minister wordt de bevoegdheid verleend om de betrokken subsidiepercentages en de maximale subsidiebedragen te verlagen met het oog op de budgettaire beperkingen, welke bevoegdheid bezwaarlijk als bijkomstig of detailmatig kan worden beschouwd);

- artikel 27, 1° (de minister stelt de aanvraag- en de beslissingsprocedure vast) en 3° (de minister stelt de limitatieve technologieënlijst en de procedure tot wijziging van de lijst vast): de betrokken aangelegenheden vallen evenmin als bijkomstig of detailmatig te beschouwen.

Uit wat voorafgaat, volgt dat de zo-even vermelde delegatiebepalingen nauwkeuriger moeten worden afgebakend in het ontwerp [1], dan wel moeten worden vervangen door bepalingen waarin de Vlaamse regering zelf in een basisregeling voorziet, waarbij het hoogstens aan de minister kan worden overgelaten om nadere invulling te geven aan de aldus door de Vlaamse regering vastgestelde basisregeling, op voorwaarde dat die invulling niet verder strekt dan het nemen van maatregelen van bijkomstige en detailmatige aard.

[1]Daartoe zullen bepaalde begrippen nader moeten worden omschreven in het ontwerp of zullen erin criteria moeten worden vermeld op grond waarvan de minister de hem gedelegeerde bevoegdheid dient uit te oefenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Voor het uitvaardigen van geen enkele bepaling van het ontwerp dient een beroep te worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het eerste lid van de aanhef moet bijgevolg worden geschrapt.

2. Rekening houdende met wat is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, redigere men het tweede lid van de aanhef - dat het eerste lid dient te worden, gelet op de opmerking onder 1 - als volgt:

"Gelet op het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, inzonderheid op de artikelen 4, tweede lid, 13, 15, § 2, 38, 40 en 42, § 1;".

3. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, vermelde men het nummer van dat advies.

Artikel 1

1. Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de term "overtreffen" in artikel 1, 15°, a), van het ontwerp. Een meer omstandige omschrijving ware hier op haar plaats.

2. Ter wille van de duidelijkheid vermelde men het "Kenniscentrum BBT/EMIS" voluit.

Artikel 2

1. De draagwijdte van de inleidende zin van artikel 2, § 2, van het ontwerp ("Op het zelfstandigheidscriterium bestaan volgende uitzonderingen:"), is niet duidelijk. Voor zover zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, wordt beter geschreven: "De onderneming wordt geacht te voldoen aan het zelfstandigheidscriterium in de volgende gevallen :". Op die wijze wordt tevens vermeden dat ervan wordt uitgegaan dat de betrokken ondernemingen niet aan het zelfstandigheidscriterium zouden moeten beantwoorden, in strijd met artikel 3, 2°, c), en 3°, c), van het decreet.

2. Ter wille van de duidelijkheid late men artikel 2, § 3, van het ontwerp aanvangen als volgt: "Voldoen niet aan het vereiste inzake het zelfstandigheidscriterium, de ondernemingen die formeel aan dat criterium beantwoorden, maar waarin ... (verder zoals in het ontwerp".

Artikel 6

Zoals artikel 6 van het ontwerp is geredigeerd ("die niet voldoen aan de regelgeving"), heeft dit tot gevolg dat steunverlening uitgesloten wordt en kan worden teruggevorderd bij iedere tekortkoming, hoe gering ook, en zulks wanneer afbreuk wordt gedaan aan eender welke regelgeving die van toepassing is in het Vlaamse Gewest (dus ook bijvoorbeeld in geval van federale wetgeving). Vraag is of zulke stringente voorwaarde strookt met de intenties van de stellers van het ontwerp.

Artikel 12

De inleidende zin van artikel 12 en die van artikel 12, 1°, zijn in hun onderlinge samenhang moeilijk leesbaar. Teneinde dat te verhelpen, schrijve men in de inleidende zin van artikel 12, 1°: "1° milieu-investeringen die voldoen aan één van de volgende voorwaarden:".

Artikel 22

In artikel 22, vierde lid, 2°, b), wordt melding gemaakt van een "bewijsperiode". Vraag is of, ter wille van de rechtszekerheid, dit begrip niet nader dient te worden omschreven.

Artikel 26

De zinsnede "Onverminderd de jurisdictionele bevoegdheden van de Raad van State" wordt beter weggelaten omdat ermee de indruk wordt gewekt dat de Vlaamse regering bevoegd zou zijn om regelend op te treden met betrekking tot die bevoegdheden van de Raad van State, wat niet het geval is.

Voorts dienen de stellers van het ontwerp zich er rekenschap van te geven dat, van zodra de minister de vorm bepaalt waarin en de termijnen waarbinnen willig en hiërarchisch beroep kunnen worden ingesteld [2], een georganiseerd beroep wordt tot stand gebracht dat verplicht zal dienen te worden uitgeput alvorens op ontvankelijke wijze beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State. Vraag is of dat de bedoeling is. Daarenboven moet worden vastgesteld dat de voornoemde administratieve beroepen zich intrinsiek niet goed lenen tot een organisatie ervan door de minister, ermee rekening houdende dat het eigene van de betrokken beroepen er precies in bestaat dat het beroepsorgaan in principe niet verplicht is om zich over het beroep uit te spreken, laat staan om dat binnen een bepaalde termijn te doen.

[2]In artikel 26 wordt melding gemaakt van "willig en oneigenlijk en hiërarchisch beroep". "Willig" en "oneigenlijk" beroep kunnen worden geacht synoniemen te zijn, zodat het volstaat om slechts één van de beide termen te hanteren in het ontwerp.

Artikel 28

Indien aan artikel 28 de bedoeling ten grondslag ligt om tot uitdrukking te brengen dat de in het ontwerp vervatte machtigingen aan de minister voorgaan op de algemene regeling tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, zoals die in het bijzonder vallen af te leiden uit artikel 16, 3°, van het besluit van 10 juni 2003 van de Vlaamse regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, zou die bedoeling met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp moeten worden tot uitdrukking gebracht in plaats van, zoals nu het geval is, een ongebruikelijke en voor de rechtszekerheid nefaste opheffingsbepaling in de zin van artikel 28 in het ontwerp te handhaven.

Artikel 30

Artikel 30 dient, bij gebreke van een artikel 29, te worden vernummerd. Dat is ook het geval voor de daaropvolgende artikelen.

Artikel 31

Een regeling van inwerkingtreding "voor de toepassing van dit besluit" is niet raadzaam, omdat bij gebruikmaking van dergelijk procédé niet met zekerheid kan worden geweten of en wanneer de betreffende bepalingen van het decreet volledig in werking zijn getreden.

Vraag is bovendien waarom de betrokken decretale bepalingen niet direct in het ontwerp in werking worden gesteld en waarom, in plaats daarvan, het noodzakelijk wordt geacht dat de minister wordt belast met het vaststellen van de datum van inwerkingtreding ervan.

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 GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME