

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.850/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 2005 door de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 september 2005, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot toekenning van steun voor projecten ter stimulering van het ondernemerschap", heeft op 13 september 2005 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

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de toekenning te regelen van steun voor projecten ter stimulering van het ondernemerschap. De steun wordt, overeenkomstig de in het ontwerp beschreven procedureregelen, toegekend in de vorm van een subsidie volgens een wedstrijdformule waarbij de bevoegde minister na een oproep een vooraf bepaalde subsidie-enveloppe verdeelt onder de best gerangschikte aanvragen. De steun wordt per project beperkt tot vijftig procent van de aanvaardbare projectkosten, met een maximum van 250.000 euro. De uitbetaling ervan gebeurt in drie schijven, die in het ontwerp worden omschreven.

2. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat de rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt gezocht in artikel 41, § 4, c, en § 5, van het decreet van 21 december 2001 houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002.

2.1. In dat verband kan eraan worden herinnerd dat krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de vigerende bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit

.../...

op de gemeenschappen en de gewesten van overeenkomstige toepassing blijven "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2", van dezelfde bijzondere wet ¹.

Artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (lees: de Vlaamse Regering)". ²

2.2. Uit de laatstgenoemde wetsbepaling volgt dat voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder een subsidie wordt verleend, slechts rechtsgrond kan worden gevonden hetzij in de organieke wet die de subsidie instelt, hetzij in een bepaling van de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert.

2.3. Artikel 41, § 4, van het decreet van 21 december 2001 geeft enkel een opsomming van de uitgaven die het Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (hierna: "het Fonds") voor zijn rekening neemt, en kan bijgevolg niet als de vereiste rechtsgrond in aanmerking worden genomen.

Luidens paragraaf 5 van artikel 41 van hetzelfde decreet van 21 december 2001 beschikt de Vlaamse Regering over de kredieten van het Fonds voor al wat dienen kan in het raam van het sociaal, economisch en regionaal ondernemingsbeleid. Ook deze delegatie aan de Regering, die meer bepaald zelfs geen uitdrukkelijke machtiging verleent om toelagen te verlenen, laat staan de voorwaarden ervoor te bepalen, is te algemeen gesteld om als een organieke regeling in de zin van de sub 2.1. aangehaalde bepaling te worden beschouwd.

¹De wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, is de wet bedoeld in het genoemde artikel 50, § 2. Wat het Vlaamse Gewest betreft, is de inwerkingtreding van die wet echter uitgesteld tot 1 januari 2007.

²Ook artikel 3, derde lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003 bepaalt dat, "bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling (...) er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert".

2.4. Er dient bijgevolg te worden nagegaan of de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling bevat die de aard van de toelage voor de in het ontwerp bedoelde projecten preciseert.

Artikel 135 van het decreet van 24 december 2004 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005 verleent de goedkeuring aan de bij het decreet gevoegde begroting voor het jaar 2005 van het Fonds. Het decreetsartikel bepaalt weliswaar niet uitdrukkelijk of en waaraan subsidies kunnen worden toegekend, maar in de begrotingstabellen van het Fonds is bij de uitgaven in hoofdstuk 1 ("Betalingen aan derden als gevolg van het uitvoeren van de statutaire opdracht") onder de ESR Code 33.06 een welbepaald bedrag ingeschreven voor "Initiatieven ter bevordering van het ondernemerschap".

In het licht van het voorgaande kan worden aangenomen dat artikel 41, § 5, van het decreet van 21 december 2001, gelezen in samenhang met artikel 135 van het decreet van 24 december 2004, voor het begrotingsjaar 2005 rechtsgrond kan bieden voor het ontworpen besluit. De aanhef van het besluit dient derhalve in overeenkomstige zin te worden aangepast.

2.5. Gelet op de annaliteit en de specialiteit van de in het begrotingsdecreet bepaalde kredieten en toelagen, is de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de wijze en de voorwaarden van subsidiëring van de projecten ter stimulering van het ondernemerschap aldus te bepalen, in principe beperkt tot het beoogde begrotingsjaar en tot de door de begroting vastgestelde kredieten. Nu het kennelijk uitgaven betreft waarvoor ook na het begrotingsjaar 2005 kredieten zullen worden uitgetrokken, kan worden aanvaard dat de nadere regelen voor het verlenen van de toelagen worden vastgesteld in een besluit waarvan de duur niet beperkt is. Niettemin behoort de rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet.

Indien niet in een dergelijke organieke regeling wordt voorzien, dient de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen te worden herhaald.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Gelet op de aard en de mogelijke omvang van de in het ontwerp geregelde steun voor projecten ter stimulering van het ondernemerschap, kan niet worden uitgesloten dat de ontworpen regeling valt aan te merken als een regeling die steunmaatregelen mogelijk maakt, welke overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag vooraf aan de Europese Commissie moeten worden aangemeld. Naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering is de ontworpen regeling tot op heden niet bij de Europese Commissie aangemeld. De hierna volgende opmerkingen worden bijgevolg gemaakt onder het voorbehoud dat de voornoemde aanmelding alsnog plaatsvindt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Rekening houdende met wat hiervóór sub 2.3 en 2.4 werd opgemerkt, dient in het eerste lid van de aanhef de vermelding van artikel 41, § 4, c, van het decreet van 21 december 2001 te worden geschrapt, en moet in de aanhef een nieuw tweede lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 135 van het decreet van 24 december 2004 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005.

Artikel 8

De draagwijdte van de in artikel 8, § 2, van het ontwerp vermelde bevoegdheid van de minister om "de in aanmerking komende kosten" te bepalen is niet duidelijk. In de eerste plaats rijst immers de vraag hoe die bevoegdheid zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 8, § 1, van het ontwerp, naar luidt waarvan de aanvaardbare projectkosten de kosten zijn die direct verbonden zijn met het project en die uitsluitend aan het project te relateren zijn. Is het bijvoorbeeld de bedoeling om de minister bevoegd te maken om zelf een selectie door te voeren van de projectkosten, zoals die in artikel 8, § 1, worden omschreven? Indien dat niet de bedoeling zou zijn, dan lijken de beide

.../...

paragrafen van artikel 8 van het ontwerp elkaar op het eerste gezicht te overlappen, tenzij artikel 8, § 2, moet worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 14, § 2, van het ontwerp, en de minister in het besluit tot toekenning van een subsidie tevens de in het concrete geval in aanmerking genomen kosten dient te vermelden. In die laatste veronderstelling hoort het bepaalde in artikel 8, § 2, veeleer thuis in artikel 14, § 2, van het ontwerp.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 8, § 2, niet ongewijzigd in het ontwerp kan worden gehandhaafd.

Artikel 13

1. In artikel 13, § 1, 1°, van het ontwerp wordt melding gemaakt van "de specifieke doelstellingen van de minister". De draagwijdte hiervan is niet duidelijk en de beoogde doelstellingen zouden nader moeten worden omschreven. Indien met die doelstellingen bijvoorbeeld zou worden gerefereerd aan de "beleidsaccenten" die de minister overeenkomstig artikel 5, § 3, van het ontwerp, per oproep kan bepalen, dient naar deze laatste bepaling te worden verwezen in artikel 13, § 1, 1°.

2. Luidens artikel 13, § 4, van het ontwerp bepaalt de minister de evaluatiemethode en de minimumscore die een project moet behalen om opgenomen te worden in de rangschikking. De bevoegdheid die aldus aan de minister wordt verleend om de evaluatiemethode te bepalen moet nader worden omschreven en afgebakend. Zoals de bepaling is geredigeerd, wordt immers niet uitgesloten dat de minister bijvoorbeeld sommige van de in artikel 13, § 1, van het ontwerp opgesomde beoordelingscriteria buiten beschouwing laat of meer of minder aan bod laat komen dan andere van die criteria. Opdat dergelijke bevoegdheidsdelegatie zou kunnen worden gebillijkt zou de draagwijdte ervan moeten beperkt worden tot de organisatie van concrete wedstrijden, waarbij de minister dan, gelet op de specifieke kenmerken van het project, meer of minder de klemtoon kan leggen op bepaalde van de in het ontwerp opgesomde beoordelingscriteria. Dergelijke bedoeling zou evenwel duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van artikel 13, § 4, van het ontwerp.

Artikel 14

In artikel 14, § 3, van het ontwerp wordt verwezen naar "het ministerieel besluit, vermeld in § 1". Vraag is of niet veeleer moet worden verwezen naar "het ministerieel besluit, vermeld in § 2", zijnde het ministerieel besluit tot toekenning van een subsidie aan een indiener. In artikel 14, § 1, van het ontwerp wordt trouwens niet met zoveel woorden melding gemaakt van een ministerieel besluit.

Artikel 15

In artikel 15, § 2, van het ontwerp vervange men de verwijzing naar "artikel 15, 1, 2°, c)" door een verwijzing naar "§ 1, 2°, c)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	kamervoorzitter, staatsraad,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME