

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.845/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 juli 2006 door de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "voor de financiering van toegepast biomedisch onderzoek met een primair maatschappelijke finaliteit", heeft op 25 juli 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt de financiering van biomedisch onderzoek met een primair maatschappelijke finaliteit te regelen.

Het gaat daarbij om toepassingsgedreven onderzoek, gericht op het verwerven van inzicht in de basis van ziekte en gezondheid bij de mens, en waarbij de wetenschappelijke bevindingen uitgewerkt en vertaald worden naar klinische toepassingen. Het onderzoek heeft een primair maatschappelijke finaliteit, wat wil zeggen dat het om onderzoek met een maatschappelijke toepasbaarheid gaat, maar waarvoor er op het ogenblik van de indiening van het onderzoeksproject onvoldoende industriële interesse bestaat (artikel 2 van het ontwerp).

Aanvragen voor de financiering van een project kunnen worden ingediend door een Vlaams universitair ziekenhuis of door een Vlaams ziekenhuis (artikel 4, eerste lid). De aanvraag kan echter ook worden ingediend door een consortium van aanvragers, bestaande uit minstens een Vlaams universitair ziekenhuis of een Vlaams ziekenhuis, met een bepaalde minimale financiële en inhoudelijke bijdrage, én non-profit O&O actoren ⁽¹⁾ (artikel 4, tweede en derde lid).

De aanvragen worden ingediend bij en behandeld door het Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen, of door diens rechtsopvolger, het Instituut voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT).

Het om advies voorgelegde ontwerp stelt aldus een financieringskanaal in (artikel 3), omschrijft de kenmerken van de in te dienen projectvoorstellen (artikelen 4 en 5), en bepaalt het maximale steunpercentage en de cumulatie met andere steun (artikelen 6 en 7). Het ontwerp regelt voorts de procedure voor het behandelen van projectvoorstellen (artikelen 8 tot 13), de wijze van beslissen en de criteria voor het beoordelen van de projectvoorstellen (artikelen 14 tot 19), het eigendomsrecht en de valorisatie van de onderzoeksresultaten (artikelen 20 en 21), het toezicht op de aanwending van de steun (artikelen 22 tot 26), de geheimhouding van de gegevens (artikel 27) en de herziening van een beslissing tot weigering van steun (artikel 28).

⁽¹⁾ Een O&O actor is een rechtspersoon met activiteiten in het domein van onderzoek en innovatie (artikel 1, 7°, van het ontwerp).

RECHTSGROND

2. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond in beginsel gezocht in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Instituut voor Innovatie door Wetenschap en Technologie" ⁽²⁾.

Het IWT is een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 10 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Het kaderdecreet is echter niet dienstig als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

3. Krachtens artikel 4 van het decreet van 7 mei 2004 heeft het IWT als missie "technologische innovatie ten behoeve van ondernemingen in het Vlaamse Gewest aan te moedigen". Eén van de beleidsuitvoerende taken inzake technologische innovatie van het IWT is het verlenen van financiële steun aan projecten van bedrijven, instellingen, organisaties of personen (artikel 5, eerste lid, 1°, van dat decreet). De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaraan de aanvragen voor financiële steun bij het IWT moeten voldoen (idem, tweede lid). De Vlaamse Regering bepaalt daarbij ook de wijze waarop en de instantie waarbij de aanvrager een verzoek tot herziening van de weigering van financiële steun kan indienen (idem, derde lid).

Eens in werking gesteld, verschaft het decreet van 7 mei 2004 aldus rechtsgrond voor het verlenen, onder de door de Regering bepaalde voorwaarden, door het IWT van financiële steun aan onderzoeksprojecten.

4. Vraag is echter of het decreet rechtsgrond biedt voor het ondersteunen van het specifiek door het ontwerp beoogde onderzoek.

⁽²⁾ Dat decreet heft het decreet van 23 januari 1991 betreffende de oprichting van een Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen op, met uitzondering van de overgangsbepaling in artikel 23 (zie artikel 12 van het decreet van 7 mei 2004). De Vlaamse Regering bepaalt de datum waarop het in werking treedt (artikel 13 van hetzelfde decreet). Volgens een ontworpen besluit, waarover de Raad van State op 22 juni 2006 advies 40.584/1 heeft gegeven, zou het decreet van 7 mei 2004 op 1 juli 2006 in werking treden. In die omstandigheden moet met het decreet van 23 januari 1991 helemaal geen rekening meer gehouden worden.

De missie van het IWT, namelijk het aanmoedigen van technologische innovatie ten behoeve van ondernemingen in het Vlaamse Gewest, wordt in het decreet van 7 mei 2004 nader omschreven. Onder "technologische innovatie" moet worden verstaan "dat gedeelte van de activiteiten binnen economische innovatie, waarin wetenschappelijk-technologisch onderzoek en ontwikkeling of creatieve technologietoepassingen een wezenlijke rol spelen, in combinatie met andere kenniselementen"; en onder "economische innovatie" wordt "het geheel van activiteiten verstaan, waarbij bestaande en/of nieuwe kenniselementen creatief aangewend en gecombineerd worden voor de verbetering van bestaande of de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, productieprocessen, organisatiemethoden en commercialisering, zodat toegevoegde waarde tot stand wordt gebracht of in stand wordt gehouden" (artikel 2, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 en artikel 2 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie, waarnaar voormelde bepaling verwijst).

Het decreet van 7 mei 2004 richt zich op het wetenschappelijk onderzoek gekoppeld aan het economisch beleid. Artikel 1 van het decreet bepaalt dat het decreet enkel een gewestaangelegenheid regelt. Volgens de memorie van toelichting bij de ontwerpversie van het decreet heeft de technologische innovatie in algemene zin betrekking op de bevoegdheden inzake economische beleid (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en inzake wetenschappelijk onderzoek (artikel 6bis, § 1, van dezelfde bijzondere wet) ⁽³⁾.

Ook de afdeling wetgeving stelt in haar advies bij het voorontwerp dat het decreet van 7 mei 2004 geworden is:

"Het Vlaamse Gewest vindt de bevoegdheid voor het vaststellen van de ontworpen regeling in de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, artikel 6bis, § 1, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens de eerstgenoemde artikelen zijn de gewesten bevoegd voor, respectievelijk, het economisch beleid en voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun bevoegdheden" ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2191/1, 7.

⁽⁴⁾ Advies 36.502/1 van 19 februari 2004 (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2191/1, 44).

De toelichting bij artikel 4 van het ontwerp van het genoemde decreet stelt:

"Dit artikel bepaalt de kernopdracht van het IWT. Enerzijds wordt afgebakend dat IWT zich richt op stimulering van technologische innovatie, anderzijds worden de ondernemingen in het Vlaamse Gewest als doelgroep vastgelegd. Het is niet de bedoeling om de stimulering door het IWT te beperken tot activiteiten die binnen Vlaamse bedrijven worden uitgevoerd, maar wel tot activiteiten die de technologische innovatie in Vlaamse bedrijven rechtstreeks ten goede komen en die dus eventueel door andere organisaties, zoals hogescholen, universiteiten of intermediaire organisaties ten behoeve van individuele of consortia van Vlaamse bedrijven worden gerealiseerd" ⁽⁵⁾.

Op basis van wat voorafgaat moet worden besloten dat het decreet van 7 mei 2004 voorziet in een stimulering van het wetenschappelijk onderzoek op domeinen waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is.

5. De bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek is als volgt verdeeld over de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

Artikel 6bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden. De paragrafen 2 en 3 van hetzelfde artikel bepalen de bevoegdheid van de federale overheid, onder meer inzake het wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van haar eigen bevoegdheden ⁽⁶⁾.

Zowel de Vlaamse Gemeenschap als het Vlaamse Gewest kunnen dus instaan voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, waarbij die bevoegdheid niet beperkt is tot het instrumentele, beleidsondersteunende onderzoek. Het wetenschappelijk onderzoek door de universiteiten (en hogescholen) behoort op zich tot de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen. Het industrieel onderzoek en het economisch gerichte onderzoek behoort daarentegen tot de bevoegdheid van de gewesten.

⁽⁵⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2191/1, 7.

⁽⁶⁾ Het gaat om de parallelle uitoefening van exclusieve bevoegdheden door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten (Arbitragehof, nr. 34/92, 7 mei 1992, B.1).

Het wetenschappelijk onderzoek door en in ziekenhuizen, alsook ander biomedisch onderzoek, lijkt zowel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen als van de federale overheid te kunnen behoren. In de mate dat het gaat om onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van de federale bevoegdheden inzake de volksgezondheid, inzake de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen, inzake geneesmiddelen, inzake verplichte inenting en dergelijke, staat de federale overheid in voor de financiering en regeling van dit onderzoek. Voor het overige wetenschappelijke onderzoek in de ziekenhuizen, en meer bepaald het onderzoek in het raam van de bevoegdheid inzake het gezondheidsbeleid, met name in beginsel het beleid inzake de zorgverstrekking in en buiten verplegingsinrichtingen, en inzake de preventieve gezondheidszorg, staan de gemeenschappen in.

6. Het voorliggende ontwerp van besluit beoogt het wetenschappelijk onderzoek te regelen dat wordt verricht door (al of niet universitaire) ziekenhuizen en niet-industriële en niet-commerciële rechtspersonen. Het beoogde wetenschappelijk onderzoek is gericht op biomedisch onderzoek waarvoor de industriële interesse beperkt is. Dit wetenschappelijk onderzoek kan derhalve niet ingepast worden in de opdracht van het IWT om de technologische innovatie ten behoeve van ondernemingen aan te moedigen. Het gaat immers niet om onderzoek dat deze technologische innovatie in bedrijven rechtstreeks ten goede komt.

Het wetenschappelijk onderzoek dat geregeld wordt door het ontwerp van besluit past trouwens veeleer in de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap, met name inzake het gezondheidsbeleid, dan in die van het Vlaamse Gewest ⁽⁷⁾.

7. Conclusie uit dit alles is dat het decreet van 7 mei 2004 geen rechtsgrond biedt voor het om advies voorgelegde ontwerp van besluit. Er zal derhalve een specifieke decretale rechtsgrond voor moeten worden gecreëerd, zoniet kan het ontwerp geen doorgang vinden.

⁽⁷⁾ Het niet-economische karakter van het ontwerp van besluit blijkt trouwens ook uit het feit dat de stellers van het ontwerp van mening zijn dat de voorziene financiële steun niet moet worden aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling.

8. Bij het creëren van een specifieke rechtsgrond voor het ontworpen besluit, zal ook een bepaling moeten worden opgenomen die rechtsgrond biedt voor artikel 26 van het ontworpen besluit. Voor die bepaling kan immers de terugvorderingsregeling, opgenomen in artikel 35 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, niet van toepassing worden verklaard ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Artikel 35, § 1, van het decreet van 19 december 1998 voorziet immers enkel in de mogelijkheid van terugvordering van de steun die is toegekend op basis van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 oktober 1991 tot regeling van de bevordering van het industrieel wetenschappelijk-technologisch onderzoek in Vlaanderen, vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2001 tot regeling van de steun aan projecten van technologisch onderzoek en ontwikkeling van het bedrijfsleven in Vlaanderen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	voorzitter van de Raad van State,
	P. LEMMENS	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraad,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. DE BRABANDERE