

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.485/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 maart 2007 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 "tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest", heeft op 3 april 2007 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het invoeren van een nieuwe regeling inzake de toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest en tot opheffing van de bestaande regeling, opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2004 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest. Meer bepaald wordt de steunregeling voor ecologie-investeringen omgevormd van een open budgettair systeem naar een zogenaamd gesloten oproepsysteem met wedstrijdformule.

2. Benevens in artikel 13 van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 15, § 2, van hetzelfde decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt waaronder aan de betrokken investeringsprojecten steun kan worden verleend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdende met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

.../...

"Gelet op het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, inzonderheid op de artikelen 13 en 15, § 2;"

2. Indien het advies dat de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen op 26 oktober 2006 over het ontwerp heeft uitgebracht, door de Vlaamse Regering van strategisch belang wordt geacht voor het milieubeleid ⁽¹⁾, dient ook aan dat advies te worden gerefereerd in de aanhef van het ontwerp.

Dispositief

Algemene opmerking

In de artikelen 11, tweede lid, 12, tweede lid, en 13, § 3, van het ontwerp wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om respectievelijk de lijst van sectoren die in aanmerking komen voor steunverlening aan te passen, de limitatieve technologieënlijst vast te stellen en te wijzigen, en de lijst van de niet voor steunverlening in aanmerking komende investeringen aan te passen.

Opdat de aan de minister verleende bevoegdheidsdelegaties in overeenstemming zouden kunnen worden geacht met de beginselen die in ons publiek recht de verhouding tussen de onderscheiden staatsmachten beheersen, dienen de aldus verleende bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard te zijn. Dit impliceert onder meer dat de in die bepalingen opgenomen bevoegdheidsdelegaties dermate afgebakend zouden moeten zijn dat het vaststellen van de essentie van de regeling bij de Vlaamse Regering blijft. In dat verband moet worden opgemerkt dat de draagwijdte van de zinsnede "op basis van de beleidsprioriteiten en de Europese regelgeving", in artikel 11, tweede lid, en van de zinsnede "overeenkomstig de bedoeling van het decreet en het besluit", in artikel 13, § 3, niet duidelijk en derhalve te weinig afgebakend is om in overeenstemming te kunnen worden geacht met voornoemde beginselen. Bovendien moet worden vastgesteld dat de in artikel 12, tweede lid, aan de minister verleende bevoegdheid op geen enkele wijze wordt begrensd.

⁽¹⁾ Artikel 11.2.1, § 2, 3/, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om de ontworpen bevoegdheidsdelegaties in het licht van voornoemde beginselen nader af te bakenen, zo niet dient van die delegaties te worden afgezien.

Artikel 1

1. Zoals artikel 1, 15/, is geformuleerd, strekt het ertoe, voor de toepassing van het besluit, een definitie te geven van wat moet worden verstaan onder "limitatieve technologieënlijst". De ontworpen bepaling omvat echter meer dan een loutere begripsomschrijving. Zo wordt eveneens bepaald welke doelstellingen bedoelde technologieën moeten hebben, in het geval geen Vlaamse normen van toepassing zijn, en welke gegevens de lijst per technologie dient te vermelden. Dergelijke normatieve bepalingen horen niet thuis in een definitie, maar worden beter ondergebracht in een afzonderlijk artikel, bijvoorbeeld in artikel 12 van het ontwerp.

2. Voor de definitie van het begrip "grote energie-intensieve vestiging" wordt in artikel 1, 17/, verwezen naar de definitie opgenomen in artikel 1, derde lid, van het "benchmarkingconvenant". In laatstgenoemde bepaling wordt een grote energie-intensieve vestiging omschreven als een vestiging met een energieverbruik van ten minste 0,5 PetaJoule (PJ) per jaar op het ogenblik van toetreding tot het convenant. Aangezien dit convenant een overeenkomst is naar burgerlijk recht (artikel 21 van het benchmarkingconvenant), die bijgevolg niet op algemene wijze wordt bekendgemaakt, verdient het aanbeveling, met het oog op de kenbaarheid ervan, om de aldaar opgenomen definitie tevens voluit op te nemen in artikel 1, 17/, van het ontworpen besluit.

Artikel 5

In het eerste lid van artikel 5 wordt bepaald dat enkel steun wordt verleend en uitbetaald aan ondernemingen die voldoen aan de regelgeving die van toepassing is in het Vlaamse Gewest.

Zoals die bepaling is geredigeerd, heeft zij 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

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan worden afgeleid dat een wijziging van de limitatieve technologieënlijst enkel mogelijk is voor een oproep wordt gedaan. Deze beperking blijkt echter niet uit de tekst van artikel 12. Indien dit strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, wordt dit best uitdrukkelijk bepaald in artikel 12.

Artikel 18

Het eerste lid van artikel 18 dient wellicht als volgt te worden geredigeerd:

"De minister kan maximaal drie oproepen per jaar organiseren".

Artikel 19

In het eerste lid van artikel 19 wordt bepaald dat de subsidieaanvragen individueel worden getoetst aan een aantal criteria.

De gemachtigde van de minister heeft dienaangaande bevestigd dat de individuele subsidieaanvragen worden getoetst aan de criteria opgesomd in artikel 20, § 1, van het ontwerp.

Teneinde elke onduidelijkheid op dit vlak weg te nemen, wordt het eerste lid van artikel 19 best als volgt geredigeerd:

"De subsidieaanvragen worden individueel getoetst aan de criteria vermeld in artikel 20, § 1".

Artikel 20

In artikel 20 worden de criteria opgesomd waaraan de individuele aanvragen worden getoetst. De minister dient bij elke oproep te bepalen welke inhoud en welk gewicht aan die criteria worden gegeven. Daarbij dient het grootste gewicht bij elke oproep te worden verleend aan het criterium inzake de bijdrage tot het realiseren van de Kyoto-doelstellingen of de milieudoelstellingen (artikel 20, § 1, 1/), zodat de score behaald op dit criterium doorslaggevend is in de bepaling van de plaats in de rangschikking.

De gemachtigde heeft in dat verband volgende verduidelijking gegeven:

"Enkel de criteria opgesomd in artikel 20, § 1, komen in aanmerking voor de beoordeling. Elke aanvraag wordt individueel getoetst aan deze criteria en krijgt een score op basis waarvan een rangschikking wordt opgemaakt. Doorslaggevend wil zeggen dat de kwalitatieve beoordeling van de technologie waarin wordt geïnvesteerd (d.w.z. de mate waarin een investering in deze technologie bijdraagt tot de realisatie van de Kyoto-doelstellingen of de milieudoelstellingen - artikel 20, § 1, 1/), van alle criteria de grootste weging zal krijgen. Dit criterium zal dus, in meerdere mate dan de overige criteria, de score bepalen die de onderneming behaalt en daarom de plaats bepalen die zij in de rangschikking krijgt".

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande nog het volgende gesteld:

"Daarnaast zullen een aantal secundaire differentiëeringscriteria worden gehanteerd, die niet doorslaggevend zullen zijn in de bepaling van de score en de rangschikking, maar enkel moeten toelaten om toch de ondernemingen te rangschikken die investeren in eenzelfde technologie".

Indien de subsidieaanvragen altijd aan alle criteria vermeld in artikel 20, § 1, dienen te worden getoetst, valt te betwijfelen of voorafgaandelijk met zekerheid zal vaststaan dat een bepaald criterium doorslaggevend zal zijn bij de rangschikking. De vraag rijst bijgevolg of de doelstelling van de stellers van het ontwerp niet beter wordt bereikt door, hetzij in het ontwerp een bepaald minimumpercentage te bepalen dat de

.../...

minister bij elke oproep minstens dient toe te kennen aan het eerste criterium, hetzij in het ontwerp te bepalen dat de rangschikking gebeurt volgens het eerste criterium en dat enkel bij een gelijke score voor het eerste criterium een rangschikking wordt gemaakt aan de hand van de overige drie criteria.

Artikel 28

Door de auditeur-verslaggever om uitleg verzocht omtrent de inwerkingtreding van de ontworpen regeling, heeft de gemachtigde verklaard dat het ontworpen besluit in werking zal treden "onmiddellijk na de definitieve goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering".

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Krachtens artikel 84, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden de besluiten van de Vlaamse Regering verbindend vanaf de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, tenzij zij een andere termijn bepalen. Aldus dient het ogenblik van inwerkingtreding te worden bepaald in functie van de bekendmaking, of door een datum van inwerkingtreding vast te stellen in het besluit zelf.

Het is in ieder geval ongebruikelijk een besluit in werking te laten treden "op datum van definitieve goedkeuring ervan", zoals uit de verklaring van de gemachtigde moet worden afgeleid. Die regeling strookt niet alleen niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving, maar komt feitelijk ook neer op het verlenen van retroactiviteit aan het besluit. Zolang het ontworpen besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtsonderhorigen immers niet dat het bestaat, wanneer het ondertekend werd en dat het in werking is getreden. Opdat het ontworpen besluit zou voldoen aan de eisen inzake rechtszekerheid, is het nodig de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te laten gelden (en dus artikel 28 te doen vervallen) of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VOS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. BAERT