

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.727/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 april 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 mei 2007, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de voorwaarden voor en de procedures tot toekenning, wijziging en intrekking van projectgebonden subsidies en medefinanciering aan de havenbedrijven, alsmede betreffende de subsidie- en medefinancieringspercentages", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 17 april 2007 en 24 april 2007, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot 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 ¹.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit neemt tal van bepalingen over van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001 betreffende de voorwaarden voor en de procedures tot toekenning, wijziging en intrekking van projectgebonden subsidies en medefinanciering aan de havenbedrijven, alsmede betreffende de subsidie- en medefinancieringspercentages, dat wordt opgeheven.

In dit advies worden in de regel enkel de bepalingen onderzocht die nieuw zijn ten opzichte van het ontwerpbesluit dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001. Voor het overige wordt verwezen naar advies 31.140/3 van 29 mei 2001 dat over dat ontwerpbesluit is gegeven.

VORMVEREISTEN

3. Het ontworpen besluit betreft een regeling inzake steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Krachtens artikel 88, lid 3, van dat verdrag dient zulk een regeling te worden aangemeld bij de Europese Commissie. In afwachting van een beslissing van de Commissie kan een aan te melden regeling geen doorgang vinden.

⁽¹⁾ Dit neemt niet weg dat het ontworpen besluit op verschillende plaatsen op een meer duidelijke wijze moet worden geformuleerd.

Te dezen lijkt het ontworpen besluit niet te zijn aangemeld bij de Europese Commissie, wat dient te worden verholpen. Het gegeven dat het thans geldende besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001 ter kennis is gebracht van de Commissie, ontslaat er niet van het voorliggende ontwerpbesluit aan te melden, nu erin inhoudelijke wijzigingen aan de thans bestaande steunmaatregelen worden aangebracht.

4. Krachtens artikel 4, § 2, 5/, van het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen dient de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen advies uit te brengen over, onder meer, ontwerpen van reglementair besluit die betrekking hebben op mobiliteit, verkeersinfrastructuur of op sterk mobiliteitsgenererende activiteiten. Nu het ontworpen besluit als dusdanig dient te worden gekwalificeerd, moet het genoemde vormvereiste worden vervuld.

5. Indien het vervullen van de sub 3 en 4 genoemde vormvereisten aanleiding zouden geven tot wijzigingen aan het ontworpen besluit, dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef dient de verwijzing naar de artikelen 4, § 2, en 42 te worden weggelaten nu die artikelen geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

7. De aanhef dient te worden aangevuld in het licht van de nog te vervullen vormvereisten.

Artikel 3

8. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, dient bij de aanvraag tot subsidiëring of "medefinanciering"² van een project een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een milieu-impactstudie te worden toegevoegd. Die bepaling spoort niet met artikel 30, § 2, van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, naar luid waarvan bij de aanvraag tot subsidiëring of medefinanciering door het havenbedrijf "een technische en sociaal-economische verantwoording" moet worden gevoegd die "minstens de afstemming op de marktontwikkeling en het Vlaams havenbeleid dient te omvatten". Daarenboven dienen krachtens dezelfde bepaling "de te verwachten gevolgen op het vlak van mobiliteit, ruimtelijke ordening en het leefmilieu" te worden verantwoord.

Artikel 3, § 1, eerste lid, dient gelet hierop te worden herwerkt, in de zin van een grotere afstemming op de genoemde decreetsbepaling.

9. Onverminderd opmerking 8, dient erop te worden gewezen dat, wanneer aan een minister een reglementaire bevoegdheid wordt toegekend, zoals bij artikel 3, § 1, tweede lid, die bevoegdheid bij ministerieel besluit moet worden uitgeoefend, en niet bij omzendbrief, zoals thans is bepaald.

Artikel 5

10. Krachtens artikel 5, § 6, eerste volzin, "kan" de subsidie of de medefinanciering van het Vlaamse Gewest worden verminderd met de uitgaven die het Vlaamse Gewest maakt voor de "sociaal en ecologische mitigerende maatregelen". Uit het gebruik van het woord "kan", dat niet voorkomt in het thans geldende artikel 5, § 6, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2001, kan worden afgeleid dat het in de bedoeling ligt om terzake aan de Vlaamse Regering een appreciatiebevoegdheid toe te kennen. Zo dit effectief het geval is, moeten criteria worden vastgesteld waaraan de uitoefening van die bevoegdheid is gebonden. Zo niet, dient de bepaling te worden herschreven.

(2) Zie aangaande dit begrip de opmerking in het advies van de inspecteur van financiën.

Artikel 7

11. De in de eerste volzin van artikel 7, derde lid, voorkomende woorden "zonder dat de ontvanger hiertegen enig verhaal heeft" kunnen uiteraard niet zo worden geïnterpreteerd dat ze de gemeenrechtelijke jurisdictionele waarborgen zouden uitsluiten. Overigens dient in de tweede volzin van diezelfde bepaling het woord "gemotiveerd" te worden geschrapt, nu de formele motiveringsplicht reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en eruit ten onrechte zou kunnen worden afgeleid dat die verplichting niet zou gelden voor andere individuele administratieve rechtshandelingen, bedoeld in het ontworpen besluit.

Artikelen 13 tot 17

12. De in de artikelen 13, 15 en 16 vervatte overgangsbepalingen zijn op een weinig doorzichtige wijze geredigeerd, wat dient te worden verholpen.

13. De artikelen 15, 16 en 17 hebben als gevolg dat een onderscheid in behandeling wordt ingevoerd tussen aanvragers van subsidies of "medefinanciering" van projecten. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of er voor elk van die onderscheiden een afdoende verantwoording bestaat in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Gelet op het bijzonder hoge aantal aan een termijn gebonden adviesaanvragen en bij gebreke aan een inzicht betreffende de concrete inhoud van de in artikel 17 bedoelde financieringsovereenkomsten en hun feitelijke context, is het de Raad van State niet mogelijk geweest artikel 17 van het ontwerp, dat een aantal complexe juridische vragen doet rijzen, aan een verdergaand onderzoek te onderwerpen.

Artikel 19

14. Krachtens artikel 19 heeft het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van 1 januari 2005.

.../...

In dit verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. Zonder daarover een exhaustief onderzoek te hebben kunnen verrichten, dient in ieder geval te worden opgemerkt dat niet op een retroactieve wijze nieuwe verplichtingen met betrekking tot het indienen van de steunaanvragen kunnen worden opgelegd, en dat reeds verworven steunbedragen niet meer in vraag kunnen worden gesteld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS