KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.482/1
VAN 4 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 november 2008 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 kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*
* *

1.1. In het eerste lid van de aanhef wordt als rechtsgrond voor het ontwerp verwezen naar artikel 35 van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid. Niet die bepaling, maar wel sommige andere artikelen van het voornoemde decreet strekken de ontworpen regeling tot rechtsgrond.

1.2. Het merendeel van de ontworpen bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 17 en 19 van het decreet van 31 januari 2003.

Artikel 17 van het decreet luidt:

> "De Vlaamse Regering kan steun verlenen aan kleine en middelgrote ondernemingen voor extern(e) advies en studie onder de voorwaarden vermeld in de K.M.O.-verordening, dit decreet en de uitvoeringsbesluiten en aan natuurlijke personen voor extern(e) advies en studie onder de voorwaarden van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten".

Artikel 19 van het decreet luidt:

> "De Vlaamse Regering kan voor studie en advies tot maximaal 50 % steun verlenen aan ondernemingen en tot maximaal 75 % steun verlenen aan natuurlijke personen.
>
> De Vlaamse Regering bepaalt de verdere uitvoeringsmodaliteiten".

Artikel 16 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 18, § 2, van het voornoemde decreet, dat luidt:

> "De Vlaamse Regering bepaalt de in aanmerking komende kosten van advies en studie.

Diensten van permanente of periodieke aard van de onderneming en diensten die tot de gewone bedrijfsuitgaven van de onderneming behoren, komen niet in aanmerking".

De artikelen 31 en 32 van het ontwerp hebben betrekking op de terugvordering van steun en vinden rechtsgrond in artikel 38 van het decreet dat luidt:

"De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen van terugvordering, de termijnen waarbinnen de feiten die aanleiding geven tot terugvordering zich moeten voordoen en de intrestvoet die in dit geval verschuldigd is".

1.3. In de artikelen 13, §§ 3 en 4, en 30, eerste lid, van het ontwerp, worden het Vlaams Agentschap Internationaal Ondernemen en het Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen met bepaalde opdrachten belast op het vlak van de erkenning van dienstverleners en de controle. In artikel 30, eerste lid, van het ontwerp wordt bovendien bepaald dat de betrokken agentschappen voor de hen opgedragen controletaak een beroep kunnen doen op derden.

Met betrekking tot de voornoemde bepalingen van het ontwerp dient rechtsgrond te worden gezocht in de desbetreffende decretale regelingen die het de Vlaamse Regering mogelijk maken om aan de betrokken instellingen opdrachten te geven en om hen met controletaken te belasten.

1.4. Uit wat voorafgaat volgt dat, enerzijds, de verwijzing in het eerste lid van de aanhef naar artikel 35 van het decreet van 31 januari 2003 moet worden vervangen door een verwijzing naar de artikelen 17, 18, § 2, 19, en 38 van hetzelfde decreet [(1)] en dat, anderzijds, de aanhef moet worden vervolledigd met een aantal afzonderlijke leden waarin wordt verwezen naar de decretale bepalingen die het de Vlaamse Regering mogelijk maken om het Vlaams Agentschap Internationaal Ondernemen en het Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen met

---

(1) Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient te luiden: "Gelet op het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, artikel 17, vervangen bij het decreet van 19 december 2003, artikel 18, § 2, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2003, artikel 19, vervangen bij het decreet van 19 december 2003, en artikel 38;".

bepaalde opdrachten te belasten op het vlak van de erkenning van dienstverleners en de controle [(2)].

2. In het ontwerp komen een aantal bepalingen voor die aan de minister bevoegdheden toekennen op een wijze die niet in overeenstemming is met de publiekrechtelijke beginselen inzake delegatie. Aangenomen wordt immers dat de Vlaamse Regering slechts verordenende bevoegdheid kan overdragen aan een minister, voor zover 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, bevoegd voor het economisch beleid, die niet kunnen worden beschouwd als betrekking hebbende op bijkomstige of detailmatige maatregelen tot regeling waarvan delegaties aan een minister beperkt dienen te blijven, 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 beide gevallen niet toegelaten. Meer in het bijzonder gaat het om:

- artikel 11, tweede lid, van het ontwerp, waarin de minister bevoegd wordt gemaakt om de lijst van sectoren, waartoe de ondernemingen waaraan steun kan worden verleend, moeten behoren, aan te passen onder meer "op basis van de beleidsprioriteiten", welke omschrijving veel te algemeen en te weinig afgebakend is;

[(2)] Nog in de aanhef van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de correcte datum waarop de Vlaamse minister, bevoegd voor begroting, zijn akkoord heeft betuigd met de ontworpen regeling, zijnde op 17 juli 2008 en niet op 7 juli 2008.

- artikel 13, waarin diverse ministers bevoegd worden gemaakt om de procedure en de voorwaarden te bepalen met betrekking tot het erkennen van de in artikel 12 bedoelde dienstverleners [3];

- de artikelen 17 en 18, waarin aan de minister de mogelijkheid wordt verleend om het maximale subsidiebedrag en het subsidiepercentage aan te passen gelet op de "budgettaire noodwendigheden";

- artikel 19, volgens hetwelk de minister de procedure en de voorwaarden bepaalt waaronder subsidies voor strategisch advies worden verleend;

- artikel 26, op grond waarvan de subsidieaanvraag kan worden "geannuleerd" onder de voorwaarden bepaald door de minister.

Uit wat voorafgaat volgt dat de zo-even vermelde delegatiebepalingen nauwkeuriger moeten worden afgebakend in het ontwerp [4], 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.

3. In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat geen steun wordt verleend aan ondernemingen "die niet voldoen aan de regelgeving die van toepassing is in het Vlaamse Gewest". Zoals die bepaling is geredigeerd, houdt zij in dat, ongeacht de geschonden regel [5] of de zwaarte van de inbreuk, kan worden besloten tot een weigering

---

[3] Bij het vaststellen van de erkenningsvoorwaarden dient bovendien rekening te worden gehouden met het beginsel van het vrij verkeer van diensten.

[4] 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.

[5] In beginsel zou dat zelfs een federale regel kunnen zijn.

of terugvordering van de steun. Vraag is of een dergelijke stringente bepaling effectief beantwoordt aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

4. In artikel 11, eerste lid, van het ontwerp wordt melding gemaakt van de sectoren "vermeld in de bijlage bij dit besluit". Het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies voorgelegde ontwerpbesluit gaat evenwel niet vergezeld van een bijlage.

5. Artikel 13, § 5, van het ontwerp stelt dat de minister kan bepalen welke dienstverleners niet erkend kunnen worden als dienstverlener voor het verlenen van ondernemerschapsbevorderende diensten als vermeld in artikel 10 van het ontwerp. Afgezien nog van de opmerking die is gemaakt onder randnummer 2 van dit advies, moet worden vastgesteld dat de draagwijdte van deze bepaling niet duidelijk is. Zo kan men zich afvragen of de bevoegdheid van de minister een specifieke beslissing betreft, genomen ten opzichte van een of meer concrete dienstverleners, dan wel van verordenende aard is. Evenmin duidelijk is op grond van welke criteria de minister tot uitoefening van de betrokken bevoegdheid zal komen.

6. De erkenningsregeling, bedoeld in artikel 30, tweede lid, 4/, betreft uitsluitend de in het ontwerp geregelde subsidiëring. Het is derhalve niet correct om in de betrokken bepaling melding te maken van een schorsing of uitsluiting van "de dienstverlener, vermeld in artikel 12". Er dient integendeel te worden geschreven: "de erkenning wordt geweigerd, geschorst of ingetrokken;".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME