

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.065/1
VAN 12 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 17 februari 2009 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 projecten ter bevordering van het ondernemerschap", heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig 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.

*

* *

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 aan projecten ter bevordering van het ondernemerschap. Het ontwerp integreert de regelingen die inzake steun zijn vervat in drie besluiten waarvan artikel 29 van het ontwerp de opheffing beoogt ⁽¹⁾.

De ontworpen regeling sluit aan op de wijzigingen die bij het decreet van 21 november 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2008 werden aangebracht in het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, wat de steun voor ondernemersbevordering betreft.

2. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 31bis, § 1, van het decreet van 31 januari 2003, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan de Vlaamse Regering over een algemene bevoegdheid beschikt tot uitvoering van de decreten.

Artikel 31bis, § 3, van het decreet van 31 januari 2003 verleent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de ondernemingen en entiteiten, bedoeld in paragraaf 2 van dat artikel, verder te concretiseren in functie van de noodwendigheden en de beleidsprioriteiten. Deze bepaling kan worden geacht rechtsgrond te bieden voor de

⁽¹⁾ Het betreft de besluiten van de Vlaamse Regering van 4 april 2003 ter ondersteuning van brugprojecten tussen economie en onderwijs, van 5 september 2003 betreffende peterschapsprojecten, en van 7 oktober 2005 tot toekenning van steun voor projecten ter stimulering van het ondernemerschap.

regeling die in het ontwerp is vervat omtrent de peterschapsprojecten en het Vlaams Ondernemerschapsbevorderend Netwerk (VON).

Artikel 10 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 31*ter*, § 2, van het decreet van 31 januari 2003 naar luid waarvan de Vlaamse Regering de in aanmerking komende kosten en de steunintensiteit bepaalt. Overeenkomstig artikel 31*ter*, § 3, van het decreet van 31 januari 2003 bepaalt de Vlaamse Regering in welke mate cumulatie van steun is toegelaten, ongeacht de bron en in welke vorm ook verleend, met betrekking tot dezelfde kosten. Artikel 6 van het ontwerp kan worden geacht in die bepaling rechtsgrond te vinden.

De artikelen 27 en 28 van het ontwerp beogen uitvoering te geven aan artikel 38 van het decreet van 31 januari 2003, dat de Vlaamse Regering opdraagt de gevallen van terugvordering te bepalen, alsmede de termijnen waarbinnen de feiten die aanleiding geven tot terugvordering zich moeten voordoen en de intrestvoet die in dit geval is verschuldigd ⁽²⁾.

In zoverre in de artikelen 14, 18 tot 20, 23 en 24 van het ontwerp bijkomende taken worden opgedragen aan het Agentschap Ondernemen, dient ook artikel 5, § 3, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Ondernemen" als rechtsgrond in aanmerking te worden genomen ⁽³⁾.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat diverse bepalingen waarin de Vlaamse Regering bevoegdheden van verordenende aard delegeert aan de Vlaamse Minister, bevoegd voor het economisch beleid. Dergelijke bevoegdheidsdelegaties kunnen niet op algemene wijze

⁽²⁾ Zie de opmerking bij artikel 27 van het ontwerp.

⁽³⁾ Artikel 5, § 3, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 luidt: "Het Vlaams Agentschap Ondernemen kan door de Vlaamse Regering worden belast met bijzondere opdrachten die kaderen binnen de in artikel 4 en artikel 5, § 1 en § 2 (van dat decreet), bedoelde missie en taken, en die zullen worden uitgevoerd conform de voorwaarden en modaliteiten bepaald in de beheersovereenkomst".

als ontoelaatbaar worden beschouwd, doch zijn niettemin aan beperkingen onderworpen. De aan de minister toegekende bevoegdheden mogen immers slechts betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Een aantal van de in het ontwerp aan de minister gedelegeerde bevoegdheden moeten evenwel worden geacht op meer betrekking te hebben dan op louter bijkomstige of detailmatige aangelegenheden en kunnen derhalve als zodanig geen doorgang vinden. Dat is het geval voor artikel 2, § 2, van het ontwerp (aanvullen van de lijst van projecten overeenkomstig de beleidsprioriteiten en de noodwendigheden), artikel 3 (bepalen van de entiteiten die in aanmerking komen voor de steun), artikel 4 (bepalen van de voorwaarden voor steunverlening t.a.v. samenwerkingsverbanden), artikel 15, § 1, tweede lid (aanvullen van de lijst van ontvankelijkheidscriteria overeenkomstig de beleidsprioriteiten en de noodwendigheden), artikel 16, § 3 (aanvullen van de lijst van beoordelingscriteria overeenkomstig de beleidsprioriteiten en de noodwendigheden), artikel 21 (vaststelling van afwijkende regels t.a.v. projecten van bijzonder belang) en artikel 23, derde lid (bepalen van de in aanmerking te nemen kosten, de steunintensiteit, de beoordelingscriteria en de voorwaarden waaraan acties op initiatief van derden moeten voldoen).

Delegaties van bevoegdheden mogen evenmin in dermate algemene bewoordingen zijn omschreven dat niet uit te sluiten valt dat aan de minister bevoegdheden worden gedelegeerd die verder strekken dan bevoegdheden om louter bijkomstige of detailmatige maatregelen te nemen. Dergelijke delegatiebepalingen zouden nader moeten worden afgebakend. Dat is het geval voor artikel 10, § 2, tweede lid, van het ontwerp naar luid waarvan de minister "de verdere uitwerking" van het netto te financieren saldo bepaalt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, vervange men het eerste lid van de aanhef door de volgende drie leden:

.../...

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20;

Gelet op het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, artikelen 31*bis* en 31*ter*, ingevoegd bij het decreet van 21 november 2008, en artikel 38;

Gelet op het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Ondernemen", artikel 5, § 3, tweede lid;"

2. Het is niet zinvol om in de aanhef de wijzigingen te vermelden die vroeger werden aangebracht in de op te heffen besluiten ⁽⁴⁾. Aan het einde van het tweede, het derde en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient derhalve telkens de vermelding van de betrokken wijzigende besluiten te worden weggelaten.

Artikel 2

Voor artikel 2, § 1, van het ontwerp kan met de volgende redactie worden volstaan:

"Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten kan overeenkomstig dit besluit steun worden verleend aan ondernemingen of entiteiten voor een project ter stimulering van het ondernemerschap".

⁽⁴⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 5

In artikel 5 van het ontwerp wordt bepaald dat geen steun wordt verleend aan ondernemingen of entiteiten "die niet voldoen aan de regelgeving die van toepassing is in het Vlaamse Gewest". Hieruit zou volgen dat steunverlening is uitgesloten of kan worden teruggevorderd 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 dergelijke stringente voorwaarde strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Artikel 7

De aanvangsdatum van het project, zoals vermeld in artikel 7, § 2, van het ontwerp ("op de datum van de aanvang van de eerste factuur"), dient op een andere wijze te worden omschreven. Het is immers niet enkel vanuit taalkundig oogpunt niet correct om melding te maken van de "aanvang" van een "factuur", doch tevens is niet duidelijk wat precies de bedoeling is die aan dergelijke omschrijving ten grondslag ligt. Betreft het bijvoorbeeld de datum van aanbieden van de factuur of integendeel de vervaldag van de factuur ? De tekst van het ontwerp zou op dat punt moeten worden gecorrigeerd en verduidelijkt.

Artikel 16

Artikel 16 van het ontwerp dient aan te vangen met de vermelding van het paragraafteken.

Artikel 22

In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 22, eerste lid, van het ontwerp, wat de ondernemingen betreft, wordt in artikel 22, tweede lid, dat op de steun aan entiteiten betrekking heeft, niet gerefereerd aan "de beperkingen van de *de minimis* verordening". Vraag is niettemin of sommige van de in het ontwerp beoogde entiteiten

.../...

niet kunnen beantwoorden aan het begrip "onderneming" zoals dat voor de toepassing van de voornoemde EG-verordening wordt in aanmerking genomen en of zodoende ook niet in die hypothese dient te worden verwezen naar de beperkingen van de betrokken EG-verordening.

Artikel 27

Het komt de Vlaamse Regering niet toe om af te wijken van de regeling die inzake de terugvordering van toelagen is opgenomen in de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽⁵⁾. Niettegenstaande in artikel 27 van het ontwerp wordt gerefereerd aan het "behoud van de toepassing van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991", wijkt de betrokken bepaling nochtans af van artikel 57 van de voornoemde wetten in zoverre in artikel 27 wordt bepaald dat de terugvordering van de subsidie facultatief is en "geheel of gedeeltelijk" kan gebeuren. Aangezien de Vlaamse Regering evenmin bevoegd is om bepalingen van de voornoemde

⁽⁵⁾ Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, (...) de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit (...) van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten". Voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, is de 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 - waarin dezelfde regel voorkomt in artikel 11, eerste lid -, nog niet in werking getreden. Bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de 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 werd de inwerkingtreding van die wet immers uitgesteld tot 1 januari 2010.

wetten over te nemen of te parafraseren ⁽⁶⁾, dient artikel 27 hoe dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten ⁽⁷⁾.

-
- ⁽⁶⁾ De regel volgens dewelke terugvordering van subsidies dient te gebeuren in geval van niet-naleving van de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend, volgt reeds uit artikel 57, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.
- ⁽⁷⁾ Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om tot uitdrukking te brengen dat de subsidievoorwaarden "binnen zes jaar na de indieningsdatum van het project" moeten worden nageleefd, dient dit als een afzonderlijke subsidievoorwaarde in het ontwerp te worden ingeschreven. Indien het daarentegen de bedoeling is de terugvordering slechts mogelijk te maken gedurende de voornoemde termijn van zes jaar, komt dat neer op een afwijking van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, waarvoor de Vlaamse Regering niet bevoegd is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, P. BARRA,	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