

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 50.144/1/V  
VAN 6 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 juli 2011 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 september 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'betreffende het economisch ondersteuningsbeleid', heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

\*   \*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een nieuwe regeling tot stand te brengen betreffende het economisch ondersteuningsbeleid van de Vlaamse overheid.

De ontworpen regeling is bedoeld om in de plaats te komen van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid en heeft, zoals dit decreet, het karakter van een kaderregeling. Het ontworpen decreet heeft tevens dezelfde structuur als het genoemde decreet. Uit de memorie van toelichting blijkt bovendien dat in het ontwerp grotendeels de bestaande tekst van het decreet van 31 januari 2003 wordt overgenomen en het ontwerp slechts een beperkte draagwijdte heeft, namelijk het aanpassen van de tekst aan het nieuwe communautaire regelgevende kader en het vervangen van de vroegere maximale steunpercentages door verwijzingen naar het van toepassing zijnde artikel van verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (hierna: de algemene groepsvrijstellingsverordening), waarin dat steunpercentage wordt vermeld.

In het ontwerp worden de diverse categorieën van investeringssteun opgesomd en wordt het toepassingsgebied ervan en de wijze van berekening van de steunintensiteit omschreven (hoofdstukken 2 tot 11). Voorts wordt gerefereerd aan de Europeesrechtelijke regelgeving ter zake (hoofdstukken 12 en 13) en worden sommige aspecten van de uitbetaling en de terugvordering van de steun geregeld of wordt de regeling daarvan aan de Vlaamse Regering opgedragen (hoofdstukken 14 en 15). De Vlaamse Regering dient tevens in een overgangsregeling te voorzien (hoofdstuk 16).

---

<sup>1</sup> Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is het ontwerp opnieuw geconcipieerd als een kaderregeling, wat blijkt uit de ruime delegaties die erin aan de Vlaamse Regering worden toegekend. In zijn advies 33.054/1 van 4 april 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde decreet van 31 januari 2003,<sup>2</sup> heeft de Raad van State reeds het volgende opgemerkt:

“Een aantal van de betrokken delegatiebepalingen is evenwel te algemeen of te onduidelijk geformuleerd opdat ze - zelfs in een kaderdecreet - ongewijzigd zouden kunnen worden gehandhaafd. De betrokken bepalingen zouden ofwel preciezer de bevoegdheden moeten omschrijven die worden gedelegeerd, of zouden moeten worden aangevuld met de vermelding van de voorwaarden waaronder de Vlaamse Regering de aldus gedelegeerde bevoegdheden kan uitoefenen. In ieder geval mag de decreetgever geen onduidelijkheid laten bestaan omtrent zijn bedoeling om de Vlaamse Regering al dan niet bepaalde bevoegdheden te verlenen.”

Deze opmerking kan worden herhaald voor de volgende artikelen:

- artikel 10, tweede zin: bij deze bepaling wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om aan grote ondernemingen steun te verlenen voor investeringen in de regionale steunkaart onder de voorwaarden vermeld in het aan te nemen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan. In tegenstelling tot wat bepaald is voor de steun die kan worden verleend aan kleine ondernemingen en middelgrote ondernemingen, wordt hier niet vermeld dat deze steun slechts kan worden verleend overeenkomstig de bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening. De genoemde bepaling moet met dit laatste worden aangevuld, ook om geen twijfel te doen ontstaan over de toepasselijkheid van die verordening;<sup>3</sup>
- artikelen 27 tot 29: zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, is er geen specifieke Europese regelgeving gewijd aan de steun voor de (her)uitrusting en (her)aanleg van terreinen en de oprichting, uitbreiding en modernisering van gebouwen met het oog op het ter beschikking stellen van ondernemingen. De vaststelling van de voorwaarden en de intensiteit van de betrokken steun wordt volledig aan de Vlaamse Regering overgelaten, zodat deze delegatie dient te worden ingeperkt;

---

<sup>2</sup> *Parl.St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 1209/1, 71.

<sup>3</sup> Zie trouwens de memorie van toelichting waarin uitdrukkelijk wordt vermeld dat aan grote ondernemingen enkel investeringssteun kan worden verleend op basis van artikel 13 van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

- artikel 35: bij dit artikel wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid toegekend om steun te verlenen aan ondernemingen waarvan de economische bedrijvigheid ernstig getroffen wordt door “een openbare ramp of crisis” die door een besluit van de Vlaamse Regering als dusdanig worden erkend. De Vlaamse Regering wordt bovendien opgedragen de voorwaarden en “de hoogte van de steun” te bepalen. Deze bepaling komt erop neer dat de decreetgever enkel in het principe van een bepaalde categorie van steun voorziet en het voor het overige aan de Vlaamse Regering overlaat om de beoogde steunregeling volledig uit te werken. Op zijn minst zou door de decreetgever een voldoende nauwkeurige omschrijving moeten worden gegeven van de begrippen “openbare ramp” en “crisis” en zouden in het ontwerp van decreet de basisvoorwaarden moeten worden vermeld waaronder de steun kan worden verleend;
- artikel 38, derde lid: bij deze bepaling wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om steun te verlenen aan ondernemingen die rechtstreeks gegrond is op artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), als de steun niet valt onder de categorieën van steun vermeld in het aan te nemen decreet. Ook hier moet worden opgemerkt dat deze bepaling erop neerkomt dat de decreetgever enkel, en dan nog op onrechtstreekse wijze door verwijzing naar het voornoemde artikel 107, in het principe van steun voorziet en het voor het overige aan de Vlaamse Regering overlaat om de beoogde steunregeling volledig uit te werken. Op zijn minst zou door de decreetgever zelf moeten worden bepaald waarvoor steun kan worden verleend en zouden ook in het ontwerp van decreet de basisvoorwaarden moeten worden vermeld waaronder de steun kan worden verleend.

5. De stellers van het ontwerp stemmen de redactie van diverse artikelen ervan af op de formulering van de algemene groepsvrijstellingsverordening, hernemen geheel of gedeeltelijk bepalingen daarvan en wijken daarvan zelfs op bepaalde punten af.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, VWEU een verordening verbindend is in al haar onderdelen en dat ze rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden “omgezet” in het interne recht van de lidstaten.

Het staat derhalve in beginsel ook niet aan de nationale overheden om begrippen uit een verordening nader te definiëren, ook niet wanneer die begrippen onduidelijk zouden worden geacht. In dat laatste geval staat het bij betwisting aan de rechter, finaal het Hof van Justitie, om de draagwijdte van de betrokken begrippen te bepalen.

Het staat evenmin aan de nationale overheden om van EU-verordeningen af te wijken door bepalingen ervan in gewijzigde vorm over te nemen of EU-verordeningen al dan niet van toepassing te maken op bepaalde aangelegenheden, aangezien de toepasselijkheid ervan rechtstreeks uit de verordeningen zelf voortvloeit en op die wijze onduidelijkheid wordt geschapen omtrent de plaats die de overgenomen of van toepassing verklaarde bepalingen in de hiërarchie van de rechtsnormen innemen.<sup>4</sup>

Het overnemen van bepalingen van een EU-verordening in een internrechtelijke regeling kan alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden (“conform artikel ... van verordening ...”).

Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in artikel 3, 2° tot 4°, van het ontwerp wordt een omschrijving gegeven van de begrippen “kleine ondernemingen”, “middelgrote ondernemingen” en “grote ondernemingen”, begrippen die blijkens de memorie van toelichting nader zullen worden “toegelicht” in een besluit van de Vlaamse Regering. Gelijkaardige definities gelden evenwel reeds met toepassing van bijlage I van de algemene groepsvrijstellingsverordening. De betrokken omschrijvingen hoeven derhalve niet te worden herhaald in het ontwerp, laat staan dat de Vlaamse Regering kan worden geacht bevoegd te zijn om de desbetreffende verordeningsbepalingen “toe te lichten”;
- in artikel 2, lid 1, van de genoemde verordening wordt ook een omschrijving gegeven van het begrip “steun”, in welk verband dan wordt gerefereerd aan de “criteria van artikel 87, lid 1, van het Verdrag”. De definitie die in artikel 3, 5°, van het ontwerp aan dat begrip wordt gegeven, verschilt daar evenwel van. Hetzelfde geldt voor de omschrijving die in artikel 3, 6°, van het ontwerp van het begrip “steunintensiteit” wordt gegeven (zie artikel 2, lid 5, van de verordening).

---

<sup>4</sup> Als gevolg van het overnemen in het interne recht van sommige bepalingen van EU-verordeningen zou daarenboven de indruk kunnen worden gewekt dat de niet-overgenomen bepalingen niet van toepassing zijn.

Zoals uit de tekst af te leiden valt, wordt in artikel 6 van het ontwerp aangesloten bij artikel 12 van de algemene groepsvrijstellingsverordening, waarvan de bewoordingen worden overgenomen. Blijkbaar wordt daarbij gedoeld op de omschrijving die in lid 1, a), van dit artikel wordt gegeven van het begrip “investering in materiële activa”, waarin evenwel de term “vestiging” voorkomt, welke term juridisch een inhoud heeft die verschilt van de term “onderneming” die in artikel 6 van het ontwerp wordt gehanteerd. Tenzij het de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou zijn om in een strengere regeling te voorzien dan die welke voortvloeit uit de desbetreffende verordening, zou van dergelijke afwijkende terminologie moeten worden afgezien.

In artikel 18, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering opgedragen de in aanmerking te nemen kosten voor extern advies, studie en deelneming aan beurzen te bepalen, welke kosten evenwel in de artikelen 26, lid 3, en 27, lid 3, van de algemene groepsvrijstellingsverordening worden omschreven. In artikel 18, § 2, tweede lid, van het ontwerp worden de diensten van permanente of periodieke aard van de ondernemingen en diensten die tot de gewone bedrijfsuitgaven van de onderneming behoren, uitgesloten van steun, terwijl de uitsluiting van deze diensten reeds is voorgeschreven bij artikel 26, lid 3, tweede alinea, van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

In de artikelen 21 en 23, tweede lid, van het ontwerp wordt door het hanteren van de termen “kunnen” en “kan” de indruk gewekt dat de Vlaamse Regering kan afwijken van de erin aangehaalde bepalingen van de algemene groepsvrijstellingsverordening, respectievelijk voor het in aanmerking nemen van kwetsbare, uiterst kwetsbare of gehandicapte werknemers en voor het in aanmerking nemen van de opleidingskosten. Uit de memorie van toelichting kan met betrekking tot artikel 23 evenwel worden afgeleid dat de Vlaamse Regering enkel belast wordt “met de nadere regeling van de in aanmerking komende kosten”, zoals bepaald in de algemene groepsvrijstellingsverordening. Dit laatste dient in de genoemde bepalingen te worden gepreciseerd.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Artikel 38

6. In artikel 38 wordt bepaald dat als de Europese reglementering strenger of soepeler wordt, “de maximale bepalingen van dit decreet” respectievelijk worden beperkt of verruimd.

In zoverre hiermee wordt beoogd aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid te verlenen om het aan te nemen decreet aan te passen aan de toekomstige Europese regelgeving, zoals de memorie van toelichting bij artikel 38 laat uitschijnen, dient artikel 38 in die zin te worden herwerkt.

#### Artikel 40

7.1. Naar luid van artikel 40 bepaalt de Vlaamse Regering de gevallen van terugvordering, de termijnen waarbinnen de feiten die aanleiding geven tot terugvordering zich moeten voordoen, en de intrestvoet die in dat geval verschuldigd is.

7.2.1. Wat het bepalen van de gevallen van terugvordering betreft, dient erop te worden gewezen dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn echter, “tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, (...) de vigerende bepalingen betreffende (...) de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies (...) van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten”.

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies “algemene bepalingen” vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om “buiten dit wettelijk kader (...) in deze materies specifieke regels te bepalen”,<sup>5</sup> die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels, thans vervat in de artikelen 55 tot 58 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De bevoegdheid om ter zake “specifieke regels” vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden

---

<sup>5</sup> Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37).

begrepen dat “de gemeenschappen en gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken”.<sup>6</sup>

7.2.2. Ter uitvoering van artikel 50, § 2, derde lid, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 heeft de federale wetgever 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, aangenomen. De artikelen 11 tot 14 van de voornoemde wet van 16 mei 2003 bevatten algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende subsidies.

Aangezien deze wet echter wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, in werking treedt op 1 januari 2012, blijven tot 31 december 2011, overeenkomstig artikel 71 van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989, de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit verder van kracht.

7.2.3. Zowel in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, als in artikel 13 van de voornoemde wet van 16 mei 2003 worden de gevallen bepaald waarin de begunstigde tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage is gehouden.

Aangezien zoals hierboven is opgemerkt (opmerking 7.2.1) de gemeenschappen en de gewesten enkel strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies kunnen vaststellen, betekent dit dat de delegatie die in artikel 40 aan de Vlaamse Regering wordt verleend om de gevallen van terugvordering te bepalen, te algemeen is. Dat artikel moet daarom zo worden herschreven, dat de Regering enkel de in dat artikel vermelde regels kan verstrengen of bijkomende gevallen kan bepalen waarin de toelagetrekker tot terugbetaling is gehouden.

7.3.1. In artikel 40 wordt aan de Vlaamse Regering ook delegatie verleend om de termijnen te bepalen waarbinnen de feiten die aanleiding geven tot terugvordering zich moeten voordoen.

In zoverre het kunnen bepalen van die termijnen erop zou neerkomen dat een specifieke verjaringsregeling kan worden ingesteld in verband met de verleende steun, dient op het volgende te worden gewezen.

---

<sup>6</sup> *Parl. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

7.3.2. Op grond van artikel 50, § 2, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt de wet de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof. Aan die bepaling heeft de federale wetgever uitvoering gegeven bij de voornoemde wet van 16 mei 2003. Artikel 15 van die wet bepaalt dat, onverminderd de bepalingen van artikel 16,<sup>7</sup> de verjaringsregels van het gemeen recht van toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten.

Nu die wet tot vaststelling van de algemene bepalingen nog niet in werking is getreden, zijn krachtens artikel 71, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 onder meer de vigerende bepalingen betreffende de rijkscomptabiliteit, van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten<sup>8</sup> en dit tot 31 december 2011.

7.3.3. Zowel artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, als artikel 15 van de voornoemde wet van 16 mei 2003 bevatten specifieke bepalingen in verband met de verjaring van schuldvorderingen. Aan die bepalingen kan door de gemeenschappen en de gewesten geen afbreuk worden gedaan. Zij kunnen die regels wel aanvullen en alzo in een strengere regeling voorzien.

Uit wat voorafgaat volgt dat de delegatie om de termijnen te bepalen waarbinnen de feiten die aanleiding geven tot terugvordering zich moeten voordoen, die in artikel 40 van het ontwerp aan de Vlaamse Regering wordt verleend, te algemeen is. Dat artikel moet wat dat punt betreft zo worden herschreven dat als de Regering in een specifieke regeling wenst te voorzien, ze niet van de federale regels mag afwijken, maar enkel strengere regels kan uitvaardigen.

-----

---

<sup>7</sup> *In casu* niet van toepassing.

<sup>8</sup> In arrest nr. 189/2002 van 19 december 2002 heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat een afwijking van de gemeenrechtelijke verjaringsregeling een rechtstreekse invloed heeft op de boekhouding en de rekeningen van de Staat en dat een verjaringsregeling derhalve als een bepaling inzake de rijkscomptabiliteit moet worden beschouwd (overw. B.4).

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                                     |
|----------|---------------------|-------------------------------------|
| de Heren | J. SMETS,           | staatsraad, voorzitter,             |
|          | B. SEUTIN,          |                                     |
|          | J. VAN NIEUWENHOVE, | staatsraden,                        |
|          | M. RIGAUX,          | assessor van de afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | G. VERBERCKMOES,    | griffier.                           |

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS