

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.741/1/V
VAN 23 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 18 juli 2012 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 augustus 2012, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, vermeld in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen’, 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 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

2. De artikelen 36 tot 38 van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen’ regelen de erkenning en de toekenning van subsidies en financiële compensaties aan de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine of middelgrote ondernemingen. Deze bepalingen werden gewijzigd bij het decreet van 20 april 2012 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen’. Het ontworpen besluit beoogt het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 ‘betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, vermeld in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen’ aan te passen aan de nieuwe regelgeving.

3. Vastgesteld moet worden dat de stellers van het ontwerp op verschillende plaatsen de bepalingen van het decreet overnemen, al dan niet in een aangepaste versie. Volgens de verklaring van de gemachtigde gebeurt dit om ten behoeve van de centra te laten blijken dat zij nog steeds over dezelfde financiering zullen beschikken. Het betreft meer bepaald:

- het ontworpen artikel 17 (artikel 4 van het ontwerp) dat artikel 38, § 2, eerste lid, van het decreet herformuleert aan de hand van het vroegere onderscheid tussen werkingssubsidie en investeringssubsidie;
- het ontworpen artikel 20bis (artikel 7 van het ontwerp) dat artikel 38, § 2, tweede lid, van het decreet overneemt wat betreft de ondernemerschapstrajecten;
- het ontworpen artikel 23, eerste lid (artikel 12 van het ontwerp) dat het principe van de subsidie of financiële compensatie voor projecten, vervat in artikel 38, § 2, eerste lid, 5°, van het decreet herneemt;

- het ontworpen artikel 23bis, eerste lid, (artikel 13 van het ontwerp) dat het principe van de subsidie of financiële compensatie voor innovatie en productontwikkeling, vervat in artikel 38, § 2, eerste lid, 4°, van het decreet herneemt (wat ook al in het ontworpen artikel 17 hernomen werd).

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel * van het decreet van *”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 12 en 13

4. De artikelen 12 en 13 van het ontwerp voorzien in een delegatie aan de raad van bestuur van Syntra Vlaanderen voor de concrete uitvoeringsvoorwaarden van de subsidie of financiële compensatie voor projecten, respectievelijk de concrete procedure voor de toekenning van de subsidie of financiële compensatie voor innovatie en productontwikkeling.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient, wat de delegatie van reglementaire bevoegdheden aan zelfstandige openbare instellingen betreft, het voorbehoud in herinnering te brengen dat hij dienaangaande reeds herhaaldelijk heeft gemaakt. Het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan een zelfstandig overheidslichaam is immers niet in overeenstemming met de algemene principes van ons publiek recht, daar het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Die reglementaire bevoegdheid dient dan ook - in beginsel - bij de Vlaamse Regering te blijven. Dergelijke delegaties kunnen bij uitzondering worden aanvaard, voor zover het gaat om het uitvaardigen van bijkomstige regelingen van een zodanig technische aard dat ervan mag worden uitgegaan dat de instellingen, die de betrokken reglementering dienen toe te passen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te vaardigen.

Te dezen blijken de ontworpen delegaties niet te beantwoorden aan het zo-even aangehaalde criterium.

Artikel 18

5. Overeenkomstig artikel 18 treedt het te nemen besluit in werking op 1 september 2012 en treedt het buiten werking op 1 september 2013. In verband met de buitenwerkingtreding moet er evenwel worden aan herinnerd dat op het ogenblik dat de thans ontworpen bepalingen buiten werking zullen treden, de regeling welke nu is vervat in de bij het ontwerp vervangen of gewijzigde bepalingen niet automatisch herleeft.¹ Om een rechtsvacuüm te vermijden, zal bijgevolg op dat ogenblik in een nieuwe regeling moeten worden voorzien, waarbij in voorkomend geval de thans bestaande regeling opnieuw wordt ingevoerd.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om de ontworpen regeling geheel te concipiëren als een zelfstandige regeling. Dit laatste impliceert dat geen wijzigingen worden aangebracht in bestaande regelingen maar dat de ongewijzigde bepalingen van die regelingen worden hernomen in de ontworpen regeling. Op die wijze ontstaat een volledig zelfstandige tijdelijke regeling die, in afwijking van de gewone regeling, voor een bepaalde tijdsspanne geldt, na verloop waarvan opnieuw de gewone regeling van kracht wordt.

Indien aan het ontwerp evenwel de bedoeling voorligt om met ingang van 1 september 2013 in een nieuw basisbesluit te voorzien, dat in de plaats komt van het huidige basisbesluit, kan ook worden afgezien van de buitenwerkingtreding van het voorliggende ontwerpbesluit en kan met het toekomstige nieuwe basisbesluit het oude (thans te wijzigen) basisbesluit worden opgeheven. In dat geval kunnen in artikel 18 de woorden “en treedt buiten werking op 1 september 2013” worden geschrapt.

¹ Door de ontworpen wijzigingen wordt de thans bestaande tekst van die bepalingen opgeheven. Debuitenwerkingtreding van die wijzigingen (lees: de opheffing van die opheffing) doet die tekst niet opnieuw in werking treden. Zie in dat verband: Cass., 29 oktober 1957, A.V. 1958, 111.

Zie in dat verband ook: *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 135, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be): “Het opheffen van een regeling die wijzigings- en opheffingsbepalingen bevat, brengt aldus de gewijzigde of opgeheven bepalingen, zoals die vóór de wijziging of opheffing ervan bestonden, niet ‘weer tot leven’.” Die wetgevingstechnische regel is gebaseerd op voornoemde cassatierechtspraak.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

W. VAN VAERENBERGH