



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.014/1
van 5 april 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
subsidiëring van voortrajecten, de (her)aanleg en het beheer van
bedrijventerreinen'

Op 8 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende subsidiëring van voortrajecten, de (her)aanleg en het beheer van bedrijventerreinen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2013. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 april 2013.

*

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het decreet van 13 juli 2012 ‘ruimtelijke economie’ (hierna: het decreet) beoogt een vernieuwd juridisch kader tot stand te brengen voor het voeren van een ruimtelijk economisch beleid, waarbij de klemtoon wordt gelegd op de ontwikkeling van een bedrijfshuisvestingsbeleid en het stimuleren van gunstige omgevingsfactoren voor ondernemingen. De in het decreet vervatte steunregelingen komen in beginsel niet rechtstreeks de ondernemingen ten goede, maar beogen het scheppen van optimale vestigingsvoorwaarden, vooral door het stimuleren van de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe vijf steunregelingen gebaseerd op het decreet samen te brengen. Het betreft meer bepaald:

- de steun voor voortrajecten (artikelen 3 tot 14 van het ontwerp), waarvoor rechtsgrond wordt geboden door de artikelen 43 tot 47 van het decreet;
- de steun voor de (her)aanleg van bedrijventerreinen (artikelen 15 tot 54, met uitzondering van de hierna vermelde bepalingen), waarvoor rechtsgrond wordt geboden door de artikelen 48 tot 52 van het decreet;
- de steun voor de verwerving van bedrijventerreinen (artikelen 35, 38, 44, 52 en 53), waarvoor rechtsgrond wordt gevonden in de artikelen 38 tot 42 van het decreet;
- de steun voor strategische bedrijventerreinen (artikelen 16, 2°, 30 tot 32, 36, §1, 2°, en 41), waarvoor rechtsgrond wordt geboden door de artikelen 53 tot 55 van het decreet;
- de steun voor het beheer van bedrijventerreinen (artikelen 55 tot 63), waarvoor rechtsgrond wordt gevonden in de artikelen 56 tot 60 van het decreet.

3.2. Artikel 64 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de terugvordering van subsidies, vindt rechtsgrond in artikel 81 van het decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin aan de minister bevoegd voor de Economie bevoegdheden worden toegekend 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 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 verderstreckende bevoegdheden worden gedelegeerd dan uitsluitend die om bijkomstige of detailmatige maatregelen te nemen. Dergelijke delegatiebepalingen zijn in beide gevallen niet toegelaten.

Het gaat meer in het bijzonder om de volgende bepalingen van het ontwerp:

- de artikelen 23 tot 26 waarbij de minister bevoegd wordt gemaakt om de daarin bedoelde plannen nog verder te verfijnen en bijgevolg om mogelijk bijkomende eisen op te leggen;
- artikel 29 volgens hetwelk de minister in de daarin omschreven gevallen bijkomende voorwaarden kan opleggen in het kader van eventuele nieuwe beleidsvisies.

5. Het ontwerp bevat ook een aantal delegaties aan de administrateur-generaal van het Agentschap Ondernemen. Deze dienen beperkt te blijven tot louter individuele, niet-verordenende bevoegdheden. Het verdient aanbeveling de in het ontwerp opgenomen delegaties in het licht daarvan aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

6. De nota aan de Vlaamse Regering bevat onder meer een artikelsgewijze bespreking van het ontwerp. Ter wille van de toegankelijkheid van de ontworpen regeling en gelet op het intrinsieke belang ervan, verdient het aanbeveling om deze nota te herwerken tot een verslag aan de Vlaamse Regering, dat samen met het te nemen besluit wordt bekendgemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

7. Indien ervoor wordt geopteerd om in het opschrift uitdrukkelijk melding te maken van de verschillende in het ontwerp opgenomen steunregelingen, dient melding te worden gemaakt van alle steunregelingen en bijgevolg ook van de steunregelingen voor de verwerving van bedrijventerreinen en voor strategische bedrijventerreinen. Zo niet dient de voorkeur te worden gegeven aan een algemene omschrijving van de in het ontwerp opgenomen steunregelingen.

Aanhef

8. Aangezien artikel 32 van de wet van 30 december 1970 ‘betreffende de economische expansie’ geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp, wat eveneens het geval is voor de (opgeheven) artikelen 75 tot 78 van het decreet van 19 december 2003 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004’, dienen het eerste en het tweede lid uit de aanhef te worden weggelaten.

9. In het huidige derde lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) dient ook melding te worden gemaakt van artikel 81 van het decreet van 13 juli 2012.

10. De verwijzing naar “het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2012” in het huidige vierde lid van de aanhef, waarmee wellicht wordt beoogd te verwijzen naar de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp door de Vlaamse Regering op 7 december 2012, is overbodig en dient uit de aanhef te worden weggelaten.

11. Aan de aanhef dienen nog twee leden te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën van 18 september 2012 en het akkoord van de minister bevoegd voor de Begroting van 7 december 2012.

Artikel 4

12. In artikel 4 van het ontwerp schrijve men in de laatste zin “... of houder van een ander zakelijk recht ...”.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 17, § 1, laatste zin, van het ontwerp.

Artikel 7

13. Artikel 7, § 2, van het ontwerp bepaalt dat per terrein of site een tweede voortraject met een plafond van 200.000 euro kan aanvaard worden. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering dient dit opgevat te worden als een uitzonderingsprocedure. Dit laatste blijkt echter niet uit de ontworpen bepaling. Bovendien wordt in die bepaling, in tegenstelling tot wat het geval is in artikel 7, § 1, geen subsidiepercentage vermeld. Artikel 7, § 2, zal dan ook wat deze twee punten betreft moeten worden aangevuld.

Artikel 20

14. Het bepaalde in artikel 20, eerste lid, kan enkel in het ontwerp worden behouden mits het wordt beschouwd als de omschrijving van een voorwaarde voor het verkrijgen van steun. Het zou immers niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering kunnen worden gerekend om de toepasselijkheid van de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten te regelen. Teneinde hierover geen twijfel te doen rijzen, wordt aan het einde van artikel 20, eerste lid, beter geschreven "... nageleefd wordt" (niet : "toegepast worden").

Artikel 23

15. Men schrijve in artikel 23, § 1, tweede lid, van het ontwerp aan het einde van de eerste zin "... dat voldoet aan de bepalingen van paragraaf 2".

Artikel 32

16. De inleidende zin van artikel 32 van het ontwerp wordt beter als volgt geredigeerd:
"Het beheercomité stelt een huishoudelijk reglement op dat minstens regelt: (...)".

Artikel 33

17. Duidelijkheidshalve wordt artikel 33, tweede lid, van het ontwerp beter als volgt geformuleerd:

"De minister kan nog andere werken dan de werken vermeld in het eerste lid aanvaarden, op voorwaarde dat die werken bijdragen tot de duurzame (her)ontwikkeling van het bedrijventerrein en de rentabiliteit van het project negatief beïnvloeden."

Artikel 64

18. In artikel 64 van het ontwerp worden de gevallen bepaald waarin de toegekende steun kan worden teruggevorderd. Benevens gevallen die betrekking hebben op het naleven van de voorwaarden inzake steunverlening die het voorwerp uitmaakt van de ontworpen regeling (artikel 64, eerste lid, en tweede lid, 3°), worden een aantal gevallen vermeld die niet direct verband houden met het naleven van de voorwaarden inzake de in het ontwerp geregelde steunverlening (artikel 64, tweede lid, 1° en 2°).

Wat de in artikel 64, eerste lid, en tweede lid, 3°, bedoelde gevallen betreft, moet erop worden gewezen dat overeenkomstig de regeling die inzake terugvordering van toegekende subsidies is uitgewerkt in 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', in een algehele terugvordering van subsidies wordt voorzien ingeval de voorwaarden waaronder de subsidie werd verleend niet werden nageleefd, de subsidie

niet werd aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend, of de noodzakelijke controle wordt verhinderd.¹ De inleidende zin van artikel 64, eerste lid, van het ontwerp, waarin ook melding wordt gemaakt van de *mogelijkheid* van een terugvordering (“kan”) en van de niet-terugvordering in geval van overmacht, is daarmee niet in overeenstemming en dient bijgevolg te worden aangepast.

Wat de gevallen betreft die in artikel 64, tweede lid, 1° en 2°, van het ontwerp worden vermeld en waarin tot een terugvordering van de verleende steun wordt overgegaan, dient te worden opgemerkt dat die gevallen in ruime bewoordingen zijn omschreven. Bepalingen van die aard zijn niet enkel weinig bevorderlijk voor de rechtszekerheid en kunnen afbreuk doen aan de bij de betrokken ondernemingen gewekte verwachtingen, maar dreigen in hoofde van die ondernemingen tevens een quasi-sanctionerend karakter te krijgen naar aanleiding van inbreuken die geen direct verband vertonen met de voorwaarden inzake de in het ontwerp geregelde steunverlening als zodanig.²⁻³

Artikel 66

19.1. Bij de verwijzingen in artikel 66 van het ontwerp naar regelgevende teksten die niet meer van kracht zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van het te nemen besluit, dient aan het einde van die verwijzingen telkens te worden geschreven “zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van dit besluit”.

19.2. Ter wille van de leesbaarheid van dat artikel kan het bovendien aanbeveling verdienen om voor het verwijzen naar bedoelde teksten gebruik te maken van een opsomming (1°, 2°, 3°, ...).

Artikel 67

20. In artikel 67 van het ontwerp dient aan het begin te worden geschreven “voor het beheer van bedrijventerreinen” en aan het einde “..., worden volgens de bepalingen van dat besluit afgehandeld”.

¹ Zie artikel 13 van de wet van 16 mei 2003.

² Zie wat dit betreft inzonderheid artikel 64, tweede lid, 2°, van het ontwerp.

³ In zoverre de terugvordering zou neerkomen op een bijkomende sanctionering van de betrokken ondernemingen zou dit trouwens gevolgen hebben voor zowel het vereiste van een voldoende nauwkeurige omschrijving van de te sanctioneren inbreuken, als voor het vereiste van meer uitgewerkte waarborgen met het oog op een effectieve rechtsbescherming.

SLOTOPMERKING

21. Het ontwerp dient wellicht te worden aangevuld met een bepaling waarbij het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007 ‘houdende subsidiëring van bedrijventerreinen’ wordt opgeheven. In dat geval dienen de artikelen 65 en 67 te worden aangepast in dezelfde zin als voorgesteld voor artikel 66 van het ontwerp (opmerking 19).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Bruno SEUTIN