



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.444/1
van 26 mei 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende de
uitvaardiging van bepalingen met betrekking tot de oproep 2015
tot het indienen van aanvragen voor investeringssubsidies en
projectsubsidies voor fiets- en wandelnetwerken'

Op 24 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de uitvaardiging van bepalingen met betrekking tot de oproep 2015 tot het indienen van aanvragen voor investeringssubsidies en projectsubsidies voor fiets- en wandelnetwerken’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe bepalingen uit te vaardigen inzake de oproep 2015 tot het indienen van aanvragen voor subsidies voor fiets- en wandelnetwerken. De subsidies hebben betrekking op projecten voor het verbeteren van de kwaliteit van fietsnetwerken, het versterken van het toeristisch potentieel van fietsnetwerken voor de internationale toerist, het wegwerken van de hiaten in het wandelnetwerk binnen de zoekzones¹, het verbeteren van de kwaliteit van de wandelnetwerken binnen de zoekzones en het versterken van het toeristische potentieel van wandelnetwerken voor de internationale toerist binnen de zoekzones. De oproep heeft betrekking op het Vlaamse Gewest en op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Het ontwerp bepaalt de indieningstermijn, het subsidiepercentage, de subsidiabele uitgaven en de beoordelingscriteria.

2.1 Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘betreffende toerismesubsidies’.

Deze bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 5, § 2, van het decreet van 19 maart 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ‘Toerisme Vlaanderen’’, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, 2° en 3°, van hetzelfde decreet.

2.2 In het ontwerp is sprake van richtlijnen van Toerisme Vlaanderen (artikelen 1, 1°, 2° en 3° en 7, 4°, a)) en van het afbakenen van zoekzones door Toerisme Vlaanderen (artikel 1, 3°). Aangezien deze bepalingen gelezen moeten worden als een opdracht aan Toerisme Vlaanderen om de richtlijnen vast te stellen, moet erop gewezen worden dat een rechtsgrond voor het toekennen van die taak ontbreekt in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012.² Ook om die reden verdient het aanbeveling de richtlijnen in een bijlage bij het ontwerp op te nemen, zoals *sub* 4 verder uiteengezet wordt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

3. De oproepen tot subsidieaanvragen voor fiets- en wandelnetwerken kunnen, krachtens artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, betrekking hebben op het Vlaamse Gewest en op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

¹ Zoekzones zijn de zones die door Toerisme Vlaanderen zijn afgebakend als potentiële gebieden voor de ontwikkeling van wandelnetwerken op basis van de studie van Grontmij uit 2007 “Landschappelijke en toeristisch-recreatieve studie met betrekking tot wandelen fase 2” en die opgesomd zijn in de richtlijnen voor de bewegwijzering van toeristisch-recreatieve wandellussen, wandelnetwerken en toeristische voetgangersbewegwijzering (artikel 1, 3°, van het ontwerp).

² Die rechtsgrond zou evenwel kunnen worden gecreëerd op basis van artikel 5, § 2, van het decreet van 19 maart 2004, op grond waarvan de Vlaamse Regering de taken van Toerisme Vlaanderen nader kan preciseren en concretiseren en Toerisme Vlaanderen met nadere opdrachten kan belasten die kaders in zijn decretaal omschreven missie en taken.

Op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI), zoals vervangen bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, is het Vlaamse Gewest bevoegd inzake “het toerisme”. Aldus behoort de ontworpen regeling in beginsel tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Daarnaast omvatten, krachtens artikel 6sexies BWHI, de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap ook de bevoegdheid om “de toeristische infrastructuur te financieren op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”. De bevoegdheid vastgelegd in artikel 6sexies BWHI moet beschouwd worden als een accessoire bevoegdheid van de gemeenschappen. De Vlaamse Gemeenschap is aldus bevoegd om, “in het kader van [haar] culturele bevoegdheden, onder andere inzake cultureel patrimonium, jeugdbeleid, culturele animatiebeleid of vrijetijdsbeleid” subsidies voor toeristische infrastructuur in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad toe te kennen.³ De in het ontwerp opgenomen subsidiëring van fiets- en wandelnetwerken valt aldus onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de sport en het openluchtlevens (artikel 4, 9°, BWHI) en de vrijetijdsbesteding (artikel 4, 10°, BWHI), gelezen in samenhang met haar bevoegdheid om toeristische infrastructuur te subsidiëren in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Gelet op het feit dat de bevoegdheid bedoeld in artikel 6sexies BWHI als een accessoire bevoegdheid moet beschouwd worden, moet de ontworpen regeling voldoen aan de beginselen van de territoriale bevoegdheidsverdeling die krachtens de Grondwet van toepassing is voor de betrokken hoofdbevoegdheden, zijnde *in casu* de bevoegdheidsverdeling bedoeld in artikel 127, § 2, van de Grondwet. Artikel 5, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 bepaalt wie subsidies kan aanvragen (gemeente- en provinciebesturen en hun autonome bedrijven, de VGC, VZW’s, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, publieke rechtspersonen, private rechtspersonen, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid waaraan een gemeente, een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een provincie of de Vlaamse overheid deelneemt en samenwerkingsverbanden van de voormelde aanvragers). Voor zover het gaat om subsidies aan instellingen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zullen de in het ontwerp bedoelde subsidies aldus kunnen worden verleend aan instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

4. In de artikelen 1, 1°, 2° en 3°, en 7, 4° van het ontwerp is sprake van richtlijnen van Toerisme Vlaanderen inzake de bewegwijzering van fietsroutes en wandelroutes.

Gevraagd of het om een verordenende bevoegdheid van Toerisme Vlaanderen gaat of om een individuele bevoegdheid, zegt de gemachtigde:

“Misschien ten onrechte werden deze richtlijnen, die al geruime tijd bestaan, niet gezien als iets met een reglementair karakter maar wel als een gedragslijn die Toerisme Vlaanderen aanhoudt bij de voorwaarden in het kader van de toekenning van subsidies. Indien nodig, zou kunnen overwogen om de richtlijnen als een door de minister goedgekeurde bijlage toe te voegen aan het besluit, dit op basis van artikel 4, 5°, van het BVR 21 december 2012.”

³ Verantwoording bij het amendement dat artikel 35 van de bijzondere wet van 6 januari 2016 werd, waarbij artikel 6sexies BWHI werd ingevoegd, *Parl.St.* Senaat 2013-2014, nr. 5-2232/4, 2 en 13-14.

en

“Het betreft 2 verschillende richtlijnen, 1 voor fietsen (‘Richtlijnen voor de bewegwijzering van toeristisch-recreatieve fietslussen, en fietsnetwerken’) en 1 voor wandelen (‘Richtlijnen voor de bewegwijzering van toeristisch-recreatieve wandellussen, wandelnetwerken en toeristische voetgangersbewegwijzering’). Toerisme Vlaanderen werkt al verschillende jaren met deze richtlijnen binnen TRP-subsidies (BVR 2 april 2004 betreffende de erkenning en financiële ondersteuning van toeristisch-recreatieve projecten en strategische plannen) en subsidies binnen de impulsprogramma’s (BVR 21 december 2012). De richtlijnen werden niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, maar staan op de website. Het betreft een infobrochure met richtlijnen aan de toeristische partners van Toerisme Vlaanderen om tot uniformiteit qua bewegwijzering te komen.”

De genoemde bepalingen komen erop neer dat de bewegwijzering moet gebeuren overeenkomstig de richtlijnen, zo men voor subsidiëring in aanmerking wil komen. Het gaat dan om een verordenende bevoegdheid.

Het is vaste adviespraktijk van de Raad van State dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

Zoals door de gemachtigde voorgesteld, kunnen de bedoelde richtlijnen toegevoegd worden als bijlage bij het ontworpen ministerieel besluit. De rechtsgrond hiertoe wordt geboden door artikel 4, eerste lid, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012. Een bepaling daartoe kan dan ingevoegd worden in hoofdstuk 4 van het ontwerp.

Aldus worden de richtlijnen vastgesteld door de minister en wordt niet meer verwezen naar regels die niet in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt. In de artikelen 1, 1°, 2° en 3°, en 7, 4°, a), van het ontwerp dient dan te worden verwezen naar de richtlijnen, vastgesteld in de bijlage bij het besluit en niet meer naar richtlijnen vastgesteld door Toerisme Vlaanderen.

Artikel 1

5. In artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp worden de termen “investeringsubsidie” en “projectsubsidie” gedefinieerd, op dezelfde wijze als in artikel 56 van het Rekendecreet van 8 juli 2011. De termen worden in het ontwerp evenwel niet meer gebruikt.

De gemachtigde verduidelijkt dat “[d]e definities zijn toegevoegd om tegemoet te komen aan het advies van de Inspectie van Financiën. Logischerwijze diende echter ook een bepaling, bijvoorbeeld een bijkomend lid in artikel 2, te worden toegevoegd die stelt dat de subsidie zowel een investeringssubsidie als een projectsubsidie kan zijn. Die toevoeging gebeurde enkel in het opschrift van het MB, maar niet in het dispositief.”

Het ontwerp wordt het best in de door de gemachtigde aangegeven zin aangevuld.

In de artikelen 3, 4, 6 en 7 van het ontwerp is steeds sprake van “projecten”. Aangezien het ontwerp zowel betrekking heeft op investeringssubsidies als op projectsubsidies, verdient het daarenboven aanbeveling om in deze artikelen de term “subsidieaanvragen” te gebruiken.

Artikel 3

6. In artikel 3, derde lid, 2°, van het ontwerp is sprake van verbindingen met fietsnetwerken in de buurregio's, waarbij tussen haakjes enkele “regio's” worden vermeld. Het verdient aanbeveling in de tekst van een besluit geen woorden tussen haakjes op te nemen “omdat de betekenis van die gegevens onzeker is. Gaat het om loutere uitleg, om commentaar of om een volwaardige bindende regel?”⁴

In casu is de waarde van de opsomming nog minder duidelijk omdat een land wordt opgenomen dat niet grenst aan het Vlaamse Gewest, terwijl er geen sprake is van aansluiting op fietsnetwerken in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of de Franse Gemeenschap worden ondersteund.

Artikel 5

7. De in artikel 5 van het ontwerp opgenomen data voor het indienen van een subsidieaanvraag moeten worden aangepast, rekening houdend met de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

Artikel 9

8. In artikel 9, 2°, van het ontwerp is sprake van “de productlijnen van Toerisme Vlaanderen” en “de beleidsnota”.

Volgens de gemachtigde zitten “de productlijnen [...] vervat in het MB (artikel 3, derde lid, 3°, en 4, eerste lid, 3°) en de infobrochure die bij de oproep hoort. Meer info is te vinden op de website van Toerisme Vlaanderen onder: ‘internationale Marketingstrategie Vlaanderen-Brussel 2012-2015’.” Met de beleidsnota wordt bedoeld de “de beleidsnota toerisme 2014-2019,

⁴ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 86, te raadplegen op www.raadvanstate.be.

ingediend door Minister Weyts en dus inderdaad de beleidsnota in de zin van artikel 2 [van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 betreffende toerismesubsidies]”.

De tekst van het ontwerp moet op beide punten verduidelijkt worden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME