



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.894/1/V
van 1 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
steun aan projecten in het kader van het Europees Fonds voor de
Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het
Europees Globalisatiefonds en het Fonds voor Asiel, Migratie en
Integratie’

Op 16 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende steun aan projecten in het kader van het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Globalisatiefonds en het Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, 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 1 september 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om op het niveau van het Vlaamse Gewest een transversale regeling uit te werken voor het beheer van de programma's die worden gefinancierd uit de in artikel 3 van het ontwerp opgesomde Europese fondsen.

RECHTSGROND

3. De ontworpen regeling moet worden begrepen tegen de achtergrond van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013.¹ In advies 56.976/1 van 24 februari 2015 van de Raad van State, afdeling Wetgeving,² is opgemerkt dat, indien de toepassing van een Europese verordening maatregelen van tenuitvoerlegging vereist in het interne recht, daartoe een deugdelijke internrechtelijke rechtsgrond voorhanden dient te zijn, wat niet het geval bleek.

Om daaraan te verhelpen is intussen bij het decreet van 3 juli 2015 'houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015' in het decreet van 16 maart 2012 'betreffende het economisch ondersteuningsbeleid' met uitwerking vanaf 1 januari 2015 een hoofdstuk 12/1 ("Steun aan Europees gefinancierde projecten") ingevoegd, dat twee artikelen bevat. Die artikelen luiden:

"Art. 37/1. De Vlaamse Regering kan steun verlenen aan ondernemingen onder de voorwaarden, vermeld in verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het

¹ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 'houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad'.

² Adv.RvS 56.976/1 van 24 februari 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende steun aan projecten in het kader van het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Globalisatiefonds voor Asiel, Migratie en Integratie'.

Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (de ‘gemeenschappelijke structuurfondsenverordening’).

Art. 37/2. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om in uitvoering van de gemeenschappelijke structuurfondsenverordening, het toezichtscomité op te richten en de samenstelling en de werking ervan te bepalen.”

4. Verordening 1303/2013 is evenwel slechts van toepassing op de zgn. Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), nl. het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) (artikel 1, lid 1, van de verordening). Ze is dus niet van toepassing op het Europees Globalisatiefonds (EGF) en het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF).

Uit artikel 3, 4° en 5°, van het ontwerp blijkt dat de ontworpen regeling ook is bedoeld voor “het Vlaams luik van het Belgische Operationeel Programma van het Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie” en “Vlaamse projecten goedgekeurd voor financiële bijdragen uit het Europees Globalisatie Fonds”. Vermits de nieuw gecreëerde rechtsgrond de bevoegdheidstoewijzing aan de Vlaamse Regering in verband brengt met verordening 1303/2013, is daarvoor geen rechtsgrond voorhanden. De ontworpen regeling zal dus moeten worden beperkt tot de ESI-fondsen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5.1. Krachtens verordening 1303/2013 wijst elke lidstaat per programma een *managementautoriteit* aan die verantwoordelijk is voor het beheren van het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer (zie artikelen 123 en 125 van de verordening) en dient per programma een *toezichtcomité* te worden opgericht dat, in overeenstemming met zijn institutionele, juridische en financiële bestel, in overleg met de managementautoriteit toezicht houdt op de uitvoering van het programma (zie artikel 47 van de verordening).

5.2. In de ontworpen regeling wordt een centrale rol toebedeeld aan het “comité van toezicht” (lees: toezichtcomité), dat daartoe zowel een verordenende (zie bijvoorbeeld artikel 4), als een individuele beslissingsbevoegdheid blijkt toebedeeld te krijgen (zie onder meer de artikelen 5, 7, tweede lid, 10 en 11).

In het kader van adviesaanvraag 56.976/1 werd door de gemachtigde volgende toelichting verstrekt:

“Onder Titel V: Toezicht worden de Toezichtcomité(s) opgericht op basis van art. 47, de samenstelling is bepaald in art. 48 en de functies in art. 49. Verder worden er ook nog extra functies toegekend onder art. 110 specifiek inzake programmering.

Op die manier voorziet de EU dat de comités in alle lidstaten op een uniforme manier werken. De lidstaten hebben met andere woorden geen discretionaire bevoegdheid meer om afwijkende bepalingen inzake de werking of bevoegdheden te nemen. Het enige wat de lidstaten (wat gelet op de gewestelijke bevoegdheden hier moet gelezen worden als het Vlaamse Gewest) nog moeten doen is het aanduiden van de vertegenwoordigers in dat orgaan. Dat is een puur pragmatische stap die ook in het verleden voor alle voorgaande programma periodes steeds praktisch werd ingevuld door de Vlaamse regering zonder expliciete decretale basis. Aangezien alle inhoudelijke bepalingen reeds voorzien zijn in de Europese Verordening is dat volgens ons ook niet nodig.

In de praktijk verandert er ook zo goed als niets aan de manier waarop in het kader van de structuurfondsen ook in het verleden gewerkt werd. Het zijn steeds de Comit  s van Toezicht geweest die de beslissingen nemen over de ingediende projecten, op basis van de criteria en procedures die uniform voor de hele Unie zijn vastgelegd in de overkoepelende structuurfondsenverordening.

Het ontwerp BVR probeert enkel een antwoord te bieden op die situaties waarin er via de structuurfondsen staatssteun zou gegeven worden aan ondernemingen. In dat geval zijn niet enkel de regels van de structuurfondsen verordeningen van toepassing, maar eveneens de bepalingen van de Europese regelgeving inzake staatssteun. Door in het BVR expliciet te bepalen dat de Comit  s van Toezicht enkel steun kunnen toekennen binnen de grenzen van de Europese staatssteunregels wordt gegarandeerd dat ook de staatssteunregels correct worden toegepast. Eens het ontwerp BVR definitief is goedgekeurd, zal het ook ter kennis worden gegeven aan de Europese Commissie op basis van de geldende bepalingen inzake staatssteun, zodat de conformiteit ook formeel aan de Commissie is voorgelegd en openstaat voor eventuele monitoring en controle door de EU commissie.”

5.3. Alhoewel de gemachtigde aangeeft dat het Vlaamse Gewest geen discretionaire bevoegdheid heeft om afwijkende bepalingen inzake de werking of bevoegdheden van het toezichtcomit   aan te nemen, lijken toch bepalingen in die zin voor te komen in het ontwerp. Uit een vergelijking van de rol van het toezichtcomit   zoals beoogd door de stellers van het ontwerp en de bepalingen van de verordening betreffende respectievelijk de managementautoriteit (artikel 175, lid 1, van de verordening: “is ervoor verantwoordelijk dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd”) en het toezichtcomit   (artikel 49, lid 1, van de verordening: “evalueert de uitvoering van het programma en de vooruitgang die geboekt is met de verwezenlijking van de doelstellingen ervan”), blijkt dat op een aantal punten wordt afgeweken van de verordening. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 123, lid 3, a), van de verordening (“de managementautoriteit [stelt] passende selectieprocedures en -criteria [op]”) met artikel 4 van het ontwerp (“Het comit   van toezicht van het desbetreffende programma (...) bepaalt de voorwaarden waaraan een project dient te voldoen om in aanmerking te komen voor ondersteuning.”) en met artikel 5 ervan (“Het comit   van toezicht van het desbetreffende programma beslist op grond van de modaliteiten, prioriteiten, en het beschikbare budget van het desbetreffende programma welke projecten in aanmerking komen voor ondersteuning.”) Bovendien zijn volgens artikel 6 van het ontwerp de bevoegdheden van de managementautoriteit zeer beperkt.

5.4. Gelet op wat voorafgaat, zal het ontwerp opnieuw moeten worden bekeken vanuit het oogpunt van de conformiteit met verordening 1303/2013, en zal het grondig herwerkt dienen te worden.

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Dat betekent dat de verwijzing naar artikel 41, § 4, c), van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’ geschrapt dient te worden.

Artikel 3

7. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, zullen de onderdelen 4° en 5° in artikel 3 van het ontwerp geschrapt moeten worden.

Artikel 4

8. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een door de overheid ingesteld orgaan, in dit geval aan het toezichtcomité, is niet in overeenstemming met de algemene principes van het publiek recht omdat erdoor afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht – de verordenende bevoegdheid komt krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten in de eerste plaats toe aan de Vlaamse Regering – en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Dergelijke verordeningen ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die van een verplichte bekendmaking van de desbetreffende verordeningen en de preventieve controle door de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Er wordt evenwel aanvaard dat, om praktische redenen, moet kunnen worden afgeweken van het principiële delegatieverbod. Dat is met name zo wanneer de delegaties een beperkte draagwijdte hebben en van een zodanig technische of praktische aard zijn dat ervan mag worden uitgegaan dat de organen die de betrokken reglementering veelal zullen moeten toepassen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

Het bepalen van de voorwaarden waaraan een project dient te voldoen om in aanmerking te komen voor ondersteuning, is echter in elk geval niet te beschouwen als het vaststellen van regels van bijkomstige of detailmatige aard.

Artikel 18

9. Ook de delegatie vervat in artikel 18 van het ontwerp stelt problemen, om de redenen vermeld bij de bespreking van artikel 4 (zie opmerking 8). Uit artikel 40 van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’ volgt trouwens dat de Vlaamse Regering de regels bepaalt inzake de terugvordering van de steun verleend in het kader van dat decreet.

Artikel 19

10. In verband met artikel 19, tweede lid, van het ontwerp dient te worden opgemerkt dat de sociaalrechtelijke inspecteurs – dit zijn “de beëdigde ambtenaren van de Afdeling Toezicht en Handhaving van het Departement Werk en Sociale Economie” – bij artikel 2, 10°, van het decreet van 30 april 2004 ‘tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn’ reeds zijn belast met de controle en het toezicht op de verordening 1303/2013.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jo BAERT