



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.828/1
van 18 februari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling
van de steun voor innovatieclusters in Vlaanderen’

Op 19 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de steun voor innovatieclusters in Vlaanderen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 en 11 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2016.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de steun voor innovatieclusters te regelen, rekening houdend met de mogelijkheden die op dat punt zijn vervat in verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’, hierna de “algemene groepsvrijstellingsverordening” genoemd.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de ruime en talrijke delegatiebepalingen die voorkomen in artikel 41ter, § 2, van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’, zoals ingevoegd bij het decreet van 20 november 2015.

Naar luid van artikel 41ter, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 december 2001 kan de Vlaamse Regering steun verlenen aan projecten ter bevordering van de economie of de innovatie aan ondernemingen, onder de in het decreet vermelde voorwaarden, de van toepassing zijnde Europese regelgeving inzake staatssteun en de uitvoeringsbesluiten, en aan entiteiten die geen onderneming zijn, onder de voorwaarden vermeld in het decreet en de uitvoeringsbesluiten.

Aan de Vlaamse Regering worden in de daaropvolgende leden van artikel 41ter, § 2, van het decreet van 21 december 2001, diverse andere bevoegdheden gedelegeerd, zoals die inzake het opleggen van bijkomende algemene of specifieke voorwaarden, het verder concretiseren van de begunstigten in functie van de noodzakelijkheden en de beleidsprioriteiten, het bepalen van de in aanmerking komende kosten en de steunintensiteit, en de mate waarin er cumulatie van steun is toegelaten.

Binnen de grenzen bepaald door de Vlaamse Regering staat het bij het Hermesfonds opgerichte beslissingscomité in voor de beslissing over het uitschrijven en bepalen van nadere regels en criteria van de programma's of combinaties van programma's, de volledige beoordeling en toekenning van de steun en de opvolging ervan (artikel 41ter, § 2, tiende lid, van het decreet van 21 december 2001). Ook bepaalt de Vlaamse Regering welke instrumenten met betrekking tot de steunverlening tot de bevoegdheid van het beslissingscomité behoren (artikel 41ter, § 2, elfde lid, van het decreet). Het is dat laatste comité dat ervoor bevoegd is om een beslissing over de toekenning van steun te nemen, ongeacht het bedrag van de toe te kennen steun (artikel 41ter, § 2, twaalfde lid, van het decreet).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Onmiddellijk na het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de rechtsgrond biedende bepaling, dient het lid te volgen waarin wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015¹, waarvan artikel 28 van het ontwerp de wijziging beoogt.²

5. In de aanhef van een besluit dient de verwijzing naar de ingewonnen akkoorden en adviezen in chronologische volgorde te gebeuren, te beginnen met het oudste.³ Van het advies van de Raad van Bestuur van het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie, dat van 19 november 2015 dateert, moet derhalve melding worden gemaakt in een lid dat onmiddellijk volgt op het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie, dat van dezelfde datum dateert.

6. Er werd om het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, verzocht binnen een termijn van dertig dagen. In het lid van de aanhef waarin naar dat advies wordt verwezen moet derhalve de vermelding van “artikel 84, § 1, eerste lid, 1°,” van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, worden vervangen door de vermelding van “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°,” van die wetten.

Artikel 4

7. Luidens artikel 4, eerste lid, van het ontwerp wordt er geen steun verleend aan clusterorganisaties die niet voldoen “aan de regelgeving die van toepassing is in het Vlaamse Gewest”.

Zoals die bepaling is geredigeerd, heeft zij tot gevolg dat steunverlening is uitgesloten en kan worden teruggevorderd bij iedere tekortkoming, hoe gering ook, en zulks wanneer afbreuk wordt gedaan aan eender welke regelgeving die van toepassing is in het Vlaamse Gewest (dus ook bijvoorbeeld in geval van federale wetgeving). De in artikel 4, eerste lid, beoogde “regelgeving” lijkt met andere woorden op een meer afgebakende wijze te moeten worden omschreven.

Artikel 6

8. In artikel 6, eerste lid, 1°, van het ontwerp wordt vermeld dat het beslissingscomité de nadere criteria bepaalt van het door de ondernemingen gegeven mandaat aan de clusterorganisatie, met specifieke aandacht voor het type ondernemingen. Het is niet duidelijk wat de precieze draagwijdte is van de beoogde “nadere criteria” die door het beslissingscomité

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 ‘houdende het beheer en de werking van het Fonds voor Flankerend Economisch en Innovatiebeleid en de werking van het beslissingscomité bij dat fonds’.

² Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 73.

³ *Ibid.*, nr. 77.

kunnen worden bepaald. De tekst van het ontwerp verdient om op dat punt te worden verduidelijkt, met dien verstande dat, indien het vaststellen van dergelijke criteria zou inhouden dat het beslissingscomité daarmee meer zou kunnen regelen dan een louter technische aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard, de betrokken bevoegdheid niet aan het beslissingscomité kan worden overgelaten, doch door de Vlaamse Regering zelf zou moeten worden uitgeoefend.

Artikel 9

9. Artikel 9, derde lid, van het ontwerp luidt:

“Het beslissingscomité zal, op basis van het criterium in het eerste lid beslissen welke aanvragers in een tweede fase een volledige projectaanvraag mogen indienen.”

Het aangehaalde lid lijkt er op neer te komen dat enkel aanvragers die uit de preselectie komen tot het indienen van een “volledige” projectaanvraag zullen worden uitgenodigd. Het procedurele onderscheid tussen een eerste aanvraag en een tweede “volledige” aanvraag blijkt evenwel niet duidelijk uit de tekst van het ontwerp.⁴ Uit de samenhang die bestaat tussen het eerste en het tweede lid van artikel 9 lijkt ervan te moeten worden uitgegaan dat de eerste projectaanvraag uitsluitend gegevens zal moeten bevatten waarmee wordt aangetoond dat voldaan is aan de “specifieke subcriteria” en de “modaliteiten van een eventuele preselectie” zoals die met toepassing van artikel 9, tweede lid, door het beslissingscomité zullen worden bepaald. Indien dat effectief de bedoeling is zou dit ter wille van de duidelijkheid het best worden geëxpliciteerd in de tekst van het ontwerp.⁵

Artikel 11

10. In artikel 11, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen naar de “criteria, vermeld in het eerste en tweede lid”. Van de beoogde criteria wordt evenwel enkel in artikel 11, eerste lid, van het ontwerp melding gemaakt. Er moet derhalve in artikel 11, tweede lid, worden verwezen naar de “criteria, vermeld in het eerste lid”.

Artikel 16

11. In artikel 16, eerste lid, van het ontwerp worden de kosten opgesomd die, onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking komen voor de steun. In artikel 16, tweede lid, wordt bepaald dat, rekening houdend met artikel 16, eerste lid, de aanvaardbare projectkosten die zijn welke direct en uitsluitend aan het project zijn te relateren, en worden vier kostencategorieën vermeld die in aanmerking komen. In artikel 16, derde lid, wordt bepaald dat de projectkosten

⁴ In de nota aan de Vlaamse Regering wordt inzake “modaliteiten en procedures” gerefereerd aan de “handleiding”, waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen onder meer “subcriteria voor de preselectie” en “subcriteria voor de beoordeling van de volledige projectaanvragen”.

⁵ Dat geldt des te meer daar in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp wordt melding gemaakt van een preselectie van de steunaanvragen op basis van de algemene doelstellingen die worden omschreven in artikel 2 van het ontwerp.

hoofdzakelijk bestaan uit personeelskosten en directe en overige kosten, en dat bij de investeringskosten de in aanmerking komende kosten beperkt zijn tot de investeringskosten, namelijk de kosten van investeringen in materiële en immateriële activa.

De door de gemachtigde verstrekte toelichting bij artikel 16 van het ontwerp doet ervan blijken dat de specificatie van de kosten in het tweede en het derde lid van dat artikel bedoeld zijn als een verduidelijking voor de betrokken steunaanvragers en dat “[de] bedoeling van de betreffende bewoordingen is om enige richting te geven aan hoe de kosten binnen zo’n steundossier kunnen worden gespecificeerd. Dit dient in de oproepdocumenten dan nader [te] worden uitgewerkt zodat indieners zo concreet mogelijk geholpen worden bij de voorbereiding van een aanvraag”.

De regeling inzake de in aanmerking te nemen kosten is, wat de steun voor innovatieclusters betreft, vervat in artikel 27, leden 5 en 8, van de algemene groepsvrijstellingsverordening. Aan deze laatste bepalingen wordt uitdrukkelijk gerefereerd in artikel 16, eerste lid, van het ontwerp, terwijl in artikel 16, tweede lid, wordt vermeld dat wordt rekening gehouden “met het eerste lid”. Voor zoveel als nodig dient erop te worden gewezen dat, eenmaal de stellers van het ontwerp ervoor hebben geopteerd om de ontworpen regeling af te stemmen op die van de algemene groepsvrijstellingsverordening, zij het normatieve kader en de voorwaarden van deze laatste moeten respecteren. De kostenspecificatie waarin wordt voorzien in artikel 16, tweede en derde lid, van het ontwerp, kan derhalve niet zo worden begrepen dat ermee zou mogen worden afgeweken van het normatieve kader en de voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Artikel 20

12. Artikel 20, tweede lid, van het ontwerp luidt:

“Het beslissingscomité bepaalt de nadere modaliteiten (de frequentie, criteria en de gevolgen) van de tussentijdse evaluatie.”

Het gebruik van het begrip “nadere modaliteiten”, in het aangehaalde lid, wekt de indruk dat het beslissingscomité enkel bevoegd is om in een aantal nadere regelen te voorzien met betrekking tot hetgeen in artikel 20 van het ontwerp wordt bepaald op het vlak van de tussentijdse evaluatie. De vermelding van de aangelegenheden “frequentie”, “criteria” en “gevolgen”, in hetzelfde lid, lijkt er daarentegen op te wijzen dat aan het beslissingscomité regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd met betrekking tot een voor de steunregeling cruciaal aspect, zijnde dat van de tussentijdse evaluatie die als basis dient voor een herziening van steun, dan wel het verlenen van nieuwe steun voor een volgende periode. Het kan om die reden worden betwijfeld of dergelijke regelgevende bevoegdheid kan worden beschouwd als zijnde beperkt tot een louter technische aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard waarvan het regelen aan het beslissingscomité kan worden overgelaten. Is dat niet het geval, dan dient de desbetreffende regeling in het ontworpen besluit zelf te worden opgenomen.

Artikelen 27 en 28

13. De uitvoeringsbepaling moet volgen op de wijzigingsbepaling. De artikelen 27 en 28 van het ontwerp dienen met andere woorden van plaats te worden gewisseld.

14. In artikel 28 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moet melding worden gemaakt van de datum van zowel het te wijzigen besluit van 18 december 2015, als het besluit dat in ontwerpvorm het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME