



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.857/1
van 16 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit,
Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn
‘betreffende de uitvaardiging van bepalingen met betrekking
voor de oproep 2017 om aanvragen voor investerings- en
projectsubsidies voor toeristische hefboomprojecten in te dienen’

Op 17 januari 2017 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 voor de oproep 2017 om aanvragen voor investerings- en projectsubsidies voor toeristische hefboomprojecten in te dienen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 februari 2017. 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 Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe bepalingen uit te vaardigen inzake de oproep 2017 tot het indienen van aanvragen voor subsidies voor hefboomprojecten. Onder “hefboomproject” wordt begrepen, een project dat de vorm kan aannemen van hefboominfrastructuur met investeringssubsidie of van een tijdelijke activiteit met projectsubsidie. Hefboomprojecten hebben als doel om het toeristische aanbod in Vlaanderen naar een kwalitatief hoger niveau te brengen, en de buitenlandse toerist een reden te bieden om naar Vlaanderen te komen of om er langer te verblijven. De hefboomprojecten moeten inhoudelijk betrekking hebben op een van drie gedefinieerde impulsprogramma’s, zijnde het impulsprogramma Vlaamse Meesters, het impulsprogramma kernattracties in de deelbestemmingen als internationale iconen en het impulsprogramma meetinginfrastructuur in erfgoedlocaties voor de internationale meetingindustrie. Het ontwerp bepaalt de inhoud en het doel van de oproep 2017, de indieningstermijn, het subsidiepercentage, de subsidiabele uitgaven, de beoordelingscriteria en de adviesprocedures.

2. Het ontwerp van ministerieel besluit is op het eerste gezicht opgesteld als de regeling van de oproep tot het indienen van aanvragen voor toerismesubsidies voor hefboomprojecten in het jaar 2017, analoog met de ministeriële besluiten die de oproepen voor de jaren 2015 en 2016 regelden.¹

Aldus kan het ontwerp rechtsgrond vinden 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.

3. Het ontwerp bevat evenwel bepalingen die niet passen in een regeling voor de oproep 2017.

Zo bepaalt artikel 6 van het ontwerp, in tegenstelling tot de ministeriële besluiten van 2015 en 2016, geen termijn voor het aanmelden van potentiële projecten, noch bevat het een regeling waaruit volgt dat de gunstig beoordeelde aangemelde projecten worden opgenomen op een shortlist. Artikel 6 verwijst wel naar deze – verder niet geregelde – shortlist. Het bepaalt dat alleen voor de hefboomprojecten op de shortlist een businessplan kan worden ingediend en dat de uiterste datum daarvoor 28 april 2017 is. Artikel 7, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat alleen de kosten die gemaakt zijn na de opname op de shortlist op 1 oktober 2016 en voor de einddatum van het project, in aanmerking komen voor subsidiëring.

¹ Ministerieel besluit van 14 juli 2015 ‘betreffende de uitvaardiging van bepalingen met betrekking voor de oproep 2015 om aanvragen voor investerings- en projectsubsidies voor toeristische hefboomprojecten in te dienen’ en het ministerieel besluit van 22 februari 2016 ‘betreffende de uitvaardiging van bepalingen met betrekking voor de oproep 2016 om aanvragen voor investerings- en projectsubsidies voor toeristische hefboomprojecten in te dienen’.

In dit verband om toelichting gevraagd, verklaart de gemachtigde het volgende:

“Dit MB regelt het indienen van de businessplannen voor projecten die in 2016 op de shortlist werden geplaatst op basis van het Ministerieel besluit van 22 februari 2016 betreffende de uitvaardiging van bepalingen met betrekking tot de oproep 2016 om aanvragen voor investerings- en projectsubsidies voor toeristische hefboomprojecten in te dienen. De projecten op de shortlist van 2016 krijgen nu de tijd tot 28 april 2017 om hun aanvraag voor subsidie onder de vorm van een businessplan in te dienen. Met dit nieuwe MB doen we geen oproep meer om nieuwe projecten aan te melden en een nieuwe shortlist op te stellen.”

en

“Het M.B. van 22 februari 2016 betreffende de uitvaardiging van bepalingen met betrekking voor de oproep 2016 om aanvragen voor investerings- en projectsubsidies voor toeristische hefboomprojecten in te dienen resulteerde in een shortlist van projecten die weerhouden werden op basis van de beoordelingscriteria vermeld in art. 10 en 11. De projecten konden in 2016 aangemeld worden tot ten laatste 31 mei 2016 (art. 6). Projectindieners konden hun aanvraag doen door het aanmeldingssjabloon te gebruiken dat onder andere een projectomschrijving, een inschatting van de projectkost en van de gevraagde hefboomsubsidie omvatte. De kennisgeving van de projecten op de shortlist gebeurde op 11 oktober 2016. De opname op de shortlist is echter geen garantie voor het toekennen van de subsidie. Daarvoor moeten de projectindieners een volledig businessplan uitwerken, dat veel uitgebreider is dan de aanmelding en dat een gedetailleerde kostenopgave bevat. De ingediende businessplannen worden beoordeeld op basis van de criteria van art. 10 en 11.

Wat we als nieuwe bepaling willen regelen met het ontwerp M.B. dat nu voorligt bij de Raad van State is dat de projecten op de shortlist een businessplan kunnen indienen tegen ten laatste 28 april 2017. Hiermee bepalen we de timing voor het indienen van de aanvragen onder de vorm van een businessplan volgens art. 4, 1ste lid, 2° (de termijn die minimaal één maand moet bedragen,...) van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende toerismesubsidies van 21 december 2012.

Ook werd bij de in aanmerking komende kosten een wijziging aangebracht ten opzicht van het M.B. van 2016: Art. 8, 4° ‘de personeelskosten voor één projectleider die instaat voor de realisatie van het hefboomproject en voor de duur van het hefboomproject, waarbij...’ in het M.B. 2017 ter vervanging van ‘de personeelskosten voor de realisatie van het hefboomproject en voor de duur van het hefboomproject, waarbij...’ zoals vermeld in het M.B. 2016.

Alle andere bepalingen blijven dezelfde als in het M.B. van 2016.”

4. Uit deze toelichting, gelezen in samenhang met artikel 6 en artikel 7, derde lid, van het ontwerp, volgt dat de stellers van het ontwerp beogen wijzigingen aan te brengen in de regels betreffende de oproep 2016.

Artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012, dat de rechtsgrond vormt voor het ministerieel besluit van 22 februari 2016, machtigt de minister om een aantal uitdrukkelijk vermelde nadere regels uit te vaardigen “voor elke oproep tot het indienen van aanvragen voor investeringssubsidies en projectsubsidies”. Artikel 4, tweede lid, bepaalt uitdrukkelijk dat elke oproep tot indiening van aanvragen, de elementen vermeldt die in het eerste lid worden vermeld. Deze rechtsgrond laat bijgevolg niet toe

om ná de oproep tot indiening van aanvragen nog wijzigingen aan te brengen in de procedurele en formele vereisten voor de ingediende aanvragen en de beoordeling ervan.

Zulke wijzigingen zijn bovendien, naast het feit dat ze *in casu* niet in overeenstemming zijn met de uitdrukkelijke rechtsgrond, moeilijk te verzoenen met het verbod van retroactieve regelgeving. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Het invoeren van nieuwe termijnen (artikel 6 van het ontwerp) alsook het wijzigen van de uitgaven die in aanmerking komen voor subsidiëring (artikel 8, 4°, van het ontwerp) vallen niet in deze verantwoording in te passen.

5. Het ontwerp kan bijgevolg enkel doorgang vinden als een regeling voor een nieuwe oproep voor het jaar 2017,² met aanpassing van de artikelen 6 en 7 van het ontwerp. Aangezien dit klaarblijkelijk niet het voornemen is van de stellers, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, af van verder onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Die niet de identieke voorwaarden als de oproepen 2015 en 2016 hoeft te bevatten.