



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.423/1

van 1 juni 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
regels voor de toewijzing van het gebruiksrecht op de scheepstijd
van het onderzoeksschip Simon Stevin als een onrechtstreekse
subsiëring’

Op 30 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 juni 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende regels voor de toewijzing van het gebruiksrecht op de scheepstijd van het onderzoeksschip Simon Stevin als een onrechtstreekse subsidiëring’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2018.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1.1. Het onderzoeksschip ‘Simon Stevin’, waarvoor het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering in een regeling voorziet, wordt, luidens de nota aan de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd, hoofdzakelijk ingezet voor academisch kustgebonden oceanografisch onderzoek in de zuidelijke bocht van de Noordzee en het oostelijk deel van het Kanaal. Het onderzoeksschip is ondergebracht in de Dienst Afzonderlijk Beheer Vloot (DAB Vloot)¹ die, overeenkomstig artikel 36, § 2, van het decreet van 20 december 2002 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003’ is belast met het beheer en de exploitatie van de Vlaamse vloot van vaartuigen en het ter beschikking stellen van bedrijfsklare vaartuigen voor de diensten van de Vlaamse Regering en voor derden, evenals het verstrekken van diensten en adviezen die met deze bevoegdheid gepaard gaan. Het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ) is, luidens het voornoemde protocol van 12 juli 2009, verantwoordelijk voor de coördinatie van de oceanografische campagnes en onderzoeksopdrachten van het onderzoeksschip en voor het uitwerken van een gecoördineerd werkplan met betrekking tot het uitvoeren van onderzoeksopdrachten op zee. Het VLIZ zal hiertoe onderhandelen met de DAB Vloot teneinde alle nodige afspraken over planning en vaarschema’s op te stellen.

Het ontwerp strekt ertoe een regeling uit te werken voor het toekennen van scheepstijd van het onderzoeksschip aan Vlaamse universiteiten en hogescholen, Vlaamse onderzoekscentra en entiteiten van de Vlaamse overheid, die de vorm aanneemt van een onrechtstreekse subsidie *in natura*.

1.2. Artikel 1 van het ontwerp definieert een aantal begrippen. Artikel 2 duidt de DAB Vloot en het VLIZ aan als uitbaters van het onderzoeksschip en bepaalt dat de scheepstijd een subsidie *in natura* is die onrechtstreeks aan de begunstigde wordt toegekend. De artikelen 3 en 4 regelen de aanvraagprocedure, met name de opmaak van een schema waarin de jaarlijkse beschikbare scheepstijd wordt bepaald, de oproep bij mogelijke gebruikers en de minimale gegevens die een aanvraag moet bevatten. Artikel 5 bepaalt de mogelijke gebruikers die een aanvraag kunnen indienen voor de onrechtstreekse subsidie *in natura*. Artikel 6 regelt de toekenningsprocedure, met name de beoordeling van de aanvraag door het VLIZ. Artikel 7 bevat een opsomming van begeleidende maatregelen die het VLIZ kan nemen om de planning van de scheepstijd te optimaliseren. Artikel 8 bepaalt dat het VLIZ nagaat of de aanvraag uitgaat van een mogelijke gebruiker als vermeld in artikel 5. Wanneer dit niet het geval is, voorziet artikel 9 erin dat de toewijzing van scheepstijd aan een dergelijke gebruiker wordt beschouwd als een contractuele relatie tussen een derde en de DAB Vloot, die volledig instaat voor de kostenrecuperatie, en niet als een subsidie van de Vlaamse overheid. Artikel 10 bepaalt dat de toewijzing van de scheepstijd geen recht op schadevergoeding geeft als de scheepstijd niet kan doorgaan. Artikel 11 laat toe dat het VLIZ een financiële waardebepaling hecht aan de scheepstijd.

¹ Protocol tussen de minister-president van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel van 12 juli 2009 dat de inzet van het onderzoeksschip Simon Stevin regelt.

RECHTSGROND

2.1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt, wat de rechtsgrond betreft, verwezen naar artikel 56/1, § 1, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’. Die bepaling luidt:

“§ 1. De Vlaamse Regering is ertoe gemachtigd om deel te nemen in de vereniging zonder winstoogmerk Vlaams Instituut voor de Zee, opgericht bij notariële akte van 2 april 1999.

De doelstellingen van het Vlaams Instituut voor de Zee zijn de volgende:

1° optreden als internationaal aanspreekpunt;

2° de rol vervullen van coördinatieplatform voor zeewetenschappelijk onderzoek: informatie en ondersteuning verlenen voor de coördinatie van onderzoek, zowel regionaal als internationaal;

3° optreden als Vlaams Maritiem Datacentrum;

4° logistieke ondersteuning en sensibilisering rond zeewetenschappelijke activiteiten bij verschillende doelgroepen coördineren;

5° ondersteuning bieden bij de Vlaams-Nederlandse samenwerking inzake zeewetenschappelijk onderzoek, en die samenwerking coördineren.”

Volgens de gemachtigde dient deze bepaling, die zelf geen uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering bevat om regelgevend op te treden, gelezen te worden in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaraan de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid ontleent voor het uitvoeren van decreten.

2.2. Op grond van die algemene uitvoeringsbevoegdheid komt het de Vlaamse Regering enkel toe om uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft, zonder de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken.

Er valt evenwel niet in te zien op welke wijze artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met voornoemd artikel 56/1, § 1, van het decreet van 30 april 2009, de ontworpen regeling tot rechtsgrond zou kunnen strekken. Artikel 56/1, § 1, van het decreet van 30 april 2009 voorziet immers louter in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om deel te nemen in de vzw Vlaams Instituut voor de Zee en bepaalt voorts de doelstellingen van dat instituut. De ontworpen regeling kan echter geenszins worden begrepen als een “gevolgtrekking” die uit die bepalingen “op natuurlijke wijze” voortvloeit en er de uitvoering van vormt, maar moet integendeel worden beschouwd als een op zichzelf staande regeling. Bijgevolg kunnen de voornoemde bepalingen geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

Die conclusie blijft overigens dezelfde indien de voornoemde bepalingen worden gelezen in samenhang met het ruimere juridische kader gevormd door het decreet van 8 juli 2011² en artikel 36, § 2, van het decreet van 20 december 2002, waaraan in de vorm van een considerans wordt gerefereerd in de aanhef van het ontwerp.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit rechtsgrond ontbeert. De ontworpen regeling kan dan ook eerst tot stand worden gebracht nadat daarvoor voorafgaandelijk door de decreetgever in een deugdelijke rechtsgrond is voorzien. Gelet hierop, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’.