



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.782/1
van 3 januari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Financiën
en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed ‘over de
projectoproep voor het jaar 2020 voor de uitvoering van
archeologisch syntheseonderzoek’

Op 6 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de projectoproep voor het jaar 2020 voor de uitvoering van archeologisch syntheseonderzoek’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 december 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Koen MUYLLE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2020.

*

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 ministerieel besluit strekt ertoe nadere regels te bepalen voor de lancering voor het jaar 2020 van de oproep tot indiening van de aanvragen om toekenning van projectsubsidies voor de uitvoering van archeologisch onderzoek.¹

Vooreerst wordt archeologisch syntheseonderzoek aangewezen als thema voor projectsubsidieaanvragen voor de module onderzoek en wordt een omschrijving gegeven van dat onderzoeksgebied (artikel 1). Vervolgens worden het subsidiepercentage en het maximale subsidiebedrag vastgesteld en wordt bepaald op welke basisallocatie van welk begrotingsartikel de projectsubsidies worden aangerekend en onder welk inhoudelijk structuurelement dit begrotingsartikel valt (artikel 2). Tevens worden de maximumduur van het project en het uiterste tijdstip om het op te starten vastgelegd (artikel 3). Ten slotte worden nog de algemene criteria voor de beoordeling van ontvankelijke projectvoorstellen en de bijzondere criteria voor de beoordeling van dergelijke voorstellen binnen de module onderzoek verduidelijkt (artikel 4; in het ontwerp verkeerdelijk als “artikel 5” aangegeven). De ontworpen regeling zal in werking treden op een datum die nog niet in het ontwerp wordt vermeld (artikel 5; in het ontwerp verkeerdelijk als “artikel 6” aangegeven).²

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.2 en 3.3 wordt opgemerkt, wordt voor het ontwerp in beginsel rechtsgrond geboden door de artikelen 10.3.3, 10.3.5 en 10.3.8 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014. Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 10.1.1, eerste lid, 3°, en tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

3.2. In de derde en de vierde zin van artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald op welk begrotingsartikel de projectsubsidies worden aangerekend en onder welk inhoudelijk structuurelement het begrotingsartikel valt. In de *sub* 3.1 opgesomde bepalingen van het Onroerenderfgoedbesluit wordt evenwel aan de minister geen bevoegdheid gedelegeerd om dergelijke aanrekening te regelen, noch om te bepalen onder welk inhoudelijk structuurelement het betrokken begrotingsartikel valt. Naar het zeggen van de gemachtigde zou daarenboven “[d]e vermelding van de basisallocatie in artikel 2 (...) strikt genomen niet nodig” zijn. De twee voornoemde zinnen dienen in ieder geval uit artikel 2 van het ontwerp te worden weggelaten.

¹ De ministeriële besluiten van 7 juni 2018 en 30 januari 2019 regelen de betrokken projectoproepen voor respectievelijk de jaren 2018 en 2019.

² Naar het zeggen van de gemachtigde wordt de datum “ingevuld op de dag van ondertekening door de heer minister” en zal die datum “idealiter kort (aansluiten) op de datum van ontvangst van (het) advies (van de Raad van State)”.

3.3. In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat het project een maximale duur heeft van 450 dagen en dat het project wordt opgestart binnen negentig dagen nadat de projectsubsidie is toegekend. Na de vervanging ervan bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 wordt in artikel 10.3.5 van het Onroerenderfgoedbesluit bepaald dat de minister onder meer bevoegd is om “de maximale duurtijd van de projecten” vast te stellen. De minister wordt in die bepaling evenwel niet tevens bevoegd gemaakt om in een termijn te voorzien waarbinnen het project dient te worden opgestart. De tweede zin van artikel 3 van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat het project wordt opgestart binnen negentig dagen nadat de projectsubsidie is toegekend, kan om die reden niet in het ontwerp worden gehandhaafd.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Aangezien het ontwerp niet de eigenlijke projectoproep bevat, wordt in het opschrift van het ontwerp beter geschreven “houdende de nadere regels voor de projectoproep” in plaats van “over de projectoproep”.

Aanhef

5. In de rubriek “Rechtsgronden” dient na het tweede streepje het woord “vervangen” in de plaats te komen van het woord “gewijzigd”: artikel 10.3.5 van het Onroerenderfgoedbesluit werd immers “vervangen” en niet louter “gewijzigd” bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018.

Artikel 5

6. In artikel 5 van het ontwerp – dat moet worden vernummerd tot “Artikel 4” – wordt gerefereerd aan de Ethische code van het wetenschappelijk onderzoek in België en de Europese gedragscode voor wetenschappelijke integriteit (artikel 5, § 1, eerste lid, 3°, b), van het ontwerp) en aan het model van Clarke (artikel 5, § 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp). Als gevolg van de verwijzing naar de betrokken codes en het desbetreffende model in het ontwerp, worden deze codes en dat model onderdelen van de omschrijving van de criteria op basis waarvan de projectvoorstellen worden beoordeeld en worden deze teksten daardoor in het dwingende normenapparaat geïntegreerd.

³ Voor zoveel als nodig kan eraan worden herinnerd dat, anders dan wat voor de Vlaamse Regering geldt, een individuele minister niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt.

De voornoemde codes en het model van Clarke zijn beschikbaar op de website van het agentschap Onroerend Erfgoed (zie respectievelijk artikel 5, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, van het ontwerp). Deze vaststelling kan nochtans geen afbreuk doen aan het gegeven dat de betrokken projecten zullen moeten beantwoorden aan de codes en aan het model van Clarke en dat deze teksten, die initieel niet zijn geconcipieerd als dwingende normatieve bepalingen, noch in al hun onderdelen als zodanig zijn geredigeerd, als gevolg van de verwijzing ernaar in het ontwerp voortaan desondanks tot het dwingende recht zullen gaan behoren. Er valt te betwijfelen of dit op een voldoende rechtszekere wijze kan gebeuren door middel van een loutere verwijzing naar de betrokken codes en naar het model van Clarke, temeer daar deze codes en dat model niet werden onderworpen aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van klassieke regelgeving en deze evenmin werden bekendgemaakt op de wijze zoals voorgeschreven ten aanzien van klassieke regelgeving, wat problematisch kan zijn op het vlak van de tegenwerpbaarheid ervan aan de betrokken personen en instellingen.

Het is dan ook aangewezen om de verwijzing naar de voornoemde codes en naar het model van Clarke te vervangen door een expliciete weergave van de inhoud van de beoordelingscriteria die uit de codes en het model moeten worden afgeleid. De betrokken criteria zouden dan bijvoorbeeld in een bijlage bij het ontwerp kunnen worden weergegeven onder de vorm van dwingende en als zodanig geformuleerde voorschriften.

Artikel 6

7. De bepaling van inwerkingtreding moet worden vernummerd tot een “Artikel 5”. De datum van inwerkingtreding die nog dient te worden vermeld, moet van die aard zijn dat de betrokkenen over voldoende tijd beschikken om van de nieuwe regeling kennis te nemen alvorens deze wordt toegepast.

Slotopmerking

8. Om tegemoet te komen aan het bepaalde in artikel 11 van verordening (EU) nr. 651/2014⁴ worden ook de relevante bepalingen van het Onroerenderfgoedbesluit en het ontworpen ministerieel besluit het best nog ingegeven in het elektronisch aanmeldingssysteem van de Europese Commissie.

⁴ 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’.

De gemachtigde wijst er weliswaar op dat “het decreet (werd) ingegeven op een website van de Europese Commissie binnen de 20 dagen na de inwerkingtreding”, maar dit neemt niet weg dat artikel 10.1.1, eerste lid, 3°, van het Onroerenderfgoeddecreet (“projectsubsidies toekennen”) met betrekking tot de in het ontwerp aan de orde zijnde problematiek dermate summier is dat kan worden betwijfeld of de eruit voortvloeiende informatie voldoet aan die waarvan overeenkomstig artikel 11, a), van de voornoemde verordening via het elektronische aanmeldingssysteem aan de Europese Commissie moet worden kennis gegeven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME