RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.455/1
van 25 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de thematische oproep voor de bio-economie bij het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen (FWO) ’

‡ LW-CFGVKDCDD-GJEFFQW‡

Op 27 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de thematische oproep voor de bio-economie bij het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek -Vlaanderen (FWO)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juni 2021.

*

‡ LW-CFGVKDCDD-GJEFFQW‡

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 een regeling in te voeren betreffende de organisatie, door het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO), van “thematische oproepen voor steun aan strategisch basisonderzoek in alle wetenschapsgebieden, waaruit wetenschappelijk onderbouwde beleidsondersteuning en praktische oplossingen kunnen voortvloeien voor de samenleving als geheel om de bio-economie in al haar facetten in de praktijk om te zetten”.

Daartoe formuleert het ontwerp het voormelde doel van de oproepen (artikel 2 van het ontwerp). Het bepaalt onder meer welke instellingen “in consortiumverband” een aanvraag kunnen indienen (artikel 3), op grond van welke criteria de aanvragen worden beoordeeld (artikel 4), wat het maximale subsidiebedrag is en welke de subsidiabele kosten zijn (artikel 5), alsook welke de maximale duur is van een project (artikel 6). Het machtigt voorts de raad van bestuur van het FWO om “de verdere interne procedures vast [te leggen] voor de aanvraag, behandeling, evaluatie, selectie en toekenning van onderzoeksprojecten” (artikel 7).

De ontworpen regeling treedt in werking “op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad” (artikel 8).

3. Zoals wordt vermeld onder de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 18, § 3, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Uit het vierde lid van artikel 5 van het ontwerp zou kunnen worden afgeleid dat de onderaannemer waarop een beroep wordt gedaan, een onderzoekscentrum dient te zijn. Indien het daarentegen de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou zijn dat ook private, commerciële ondernemingen taken als onderaannemer kunnen uitvoeren, moet dit duidelijk in de tekst van het ontwerp tot uiting worden gebracht.

‡ LW-CFGVKDCDD-GJEFFQW‡

Artikel 7

5.1. Luidens artikel 7, eerste lid, van het ontwerp legt de raad van bestuur van het FWO "de verdere interne procedures vast voor de aanvraag, behandeling, evaluatie, selectie en toekenning van onderzoeksprojecten".

5.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling – en in het bijzonder, zoals in dit geval, aan een orgaan van een privaatrechtelijke stichting van openbaar nut (FWO) – is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen, omdat erdoor geraakt wordt aan het principe van de eenheid van de verordenende macht en er een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover ze zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, doordat ze een detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.

5.3. Volgens de gemachtigde wordt in artikel 7, eerste lid, van het ontwerp geen verordenende bevoegdheid overgedragen. De desbetreffende bepaling preciseert ook dat het louter om "interne procedures" gaat en dat "bijkomende selectiecriteria of voorwaarden voor tegemoetkoming niet worden ingevoerd".

5.4. Het valt evenwel moeilijk in te zien hoe bijvoorbeeld met betrekking tot "de aanvraag" louter "interne procedures" kunnen worden bepaald. De aanvraag als zodanig impliceert immers noodzakelijk de betrokkenheid van de aanvrager.

De Vlaamse Regering vermag aan de raad van bestuur van het FWO niet op een algemene wijze de bevoegdheid over te dragen om abstracte, algemene en bindende regels vast te stellen die het doel en het effect hebben om rechten, plichten en verhoudingen tussen de betrokkenen te beïnvloeden in het kader van de aanvraag, de behandeling, de evaluatie, de selectie en de toekenning van onderzoeksprojecten.

Voor zover de ontworpen bepaling een dergelijke overdracht beoogt, kan ze geen doorgang vinden.

Voor zover de ontworpen bepaling daarentegen een zeer beperkte overdracht van verordenende bevoegdheid zou beogen met betrekking tot niet-beleidsmatige, hoofdzakelijk technische of gedetailleerde aspecten van de aanvraag, de behandeling, de evaluatie, de selectie en de toekenning van onderzoeksprojecten, kan ze aanvaardbaar zijn, mits de grenzen van die delegatie duidelijk in de ontworpen bepaling tot uiting worden gebracht en er bovendien uitdrukkelijk wordt voorzien in een bekendmaking van de tot stand te brengen regels, zoals

‡ LW-CFGVKDCDD-GJEFFQW‡

aangekondigd in de nota aan de Vlaamse Regering,[1] maar niet uitgewerkt in artikel 7 van het ontwerp.

Artikel 8

6. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[1] VR 2021 3004 VV DOC.0044/1BIS, p. 6: "De Vlaamse Regering geeft met artikel 7 de opdracht aan de raad van bestuur van het FWO om de verdere interne procedures uit te werken en deze openbaar te maken."

‡ LW-CFGVKDCDD-GJEFFQW‡