



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.095/1/V
van 20 september 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest, wat betreft de opheffing van de bonussteun’

Op 20 augustus 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest, wat betreft de opheffing van de bonussteun’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 september 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2021.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 ‘tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest’, in hoofdzaak om in dat besluit de bonussteun voor bijkomende tewerkstelling af te schaffen (artikelen 2 tot 4, 10, 12, 18 en 19 van het ontwerp). Voorts wordt ook de regeling van de procedure en de beslissingsbevoegdheid voor de toekenning van de steun gewijzigd (artikelen 5, 8, 9, 13 en 16), evenals de onontvankelijkheids- en beoordelingscriteria (artikelen 6, 7, 14 en 15), en worden de uitgaven waarvoor al staatssteun is verleend op basis van andere steunregelingen of -beslissingen, uitgesloten van steun (artikel 11). Ook wordt de uitbetaling van het resterende bedrag van de steun afhankelijk gemaakt van het volledig behalen van de in het transformatieplan beschreven doelstelling inzake tewerkstelling in het Vlaamse Gewest en wordt in de terugvordering van de steun voorzien als het strategisch transformatieproject niet wordt uitgevoerd conform de beschrijving in het transformatieplan of als de voorgenomen opleidingen of investeringen niet volledig zijn gerealiseerd (artikel 18).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld (artikel 21) en wordt in een overgangsregeling voorzien voor subsidieaanvragen die zijn ingediend voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit (artikel 20).

RECHTSGROND

3.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in, enerzijds, artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en, anderzijds, de artikelen 10, 22 en 39 van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’.

Gevraagd welke van de voormelde bepalingen rechtsgrond bieden voor elk van de bepalingen van het ontwerp, bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

Artikel ontwerp van besluit	Artikel rechtsgrond	
	Decreet van 16/3/2012 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid	BWHI (art. 20)
1, 2	10 en 22	
3, 4, 5, 6, 7, 8	22	
9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16	10	
17, 18	10, 22 en 40	X
19	39	X

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Artikel 19 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 42 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013. Die bepaling vindt rechtsgrond in de artikelen 10 en 22 van het decreet van 16 maart 2012,¹ zodat voor de ontworpen wijziging ervan ook rechtsgrond kan worden gezocht in die bepalingen.² Bijgevolg is het niet nodig om een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt, in samenhang gelezen met artikel 39 van het decreet van 16 maart 2012.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Aangezien het ontwerp niet is beperkt tot de opheffing van de regeling betreffende de bonussteun in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, zouden ook de andere aspecten van de ontworpen regeling in het opschrift tot uiting moeten komen of zou minstens moeten worden geschreven “in hoofdzaak wat betreft de opheffing van de bonussteun”.

¹ Zie adv.RvS 52.661/1 van 28 januari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 ‘tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest’, opmerking 3.

² Zie adv.RvS 64.578/1 van 28 november 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘houdende diverse aanpassingen van de besluiten van de Vlaamse Regering ecologiepremie, strategische ecologiesteun, strategische transformatiesteun, kmo-portefeuille/kmo-groeisubsidie, steun O&O-talent en steun samenwerkingsverband’, opmerking 3.

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt. Zo moet niet worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar artikel 39 van het decreet van 16 maart 2012, maar wel naar artikel 40 van hetzelfde decreet.

Artikel 1

6. Artikel 1, 2°, van het ontwerp strekt ertoe de definitie van het begrip “transformatieplan” in artikel 1, 13°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 te vervangen.

In een definitie horen echter geen regelgevende elementen thuis zoals rechten of verplichtingen.³ De rubrieken van het transformatieplan in het ontworpen artikel 1, 13°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, moeten bijgevolg in een andere bepaling van dat besluit worden ondergebracht, bijvoorbeeld in artikel 21 ervan, waaruit voortvloeit dat het transformatieplan bij de aanvraag tot steun moet worden gevoegd.

Artikel 7

7. In het ontworpen artikel 22, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 wordt de minister⁴ gemachtigd om de invulling en het gewicht van de beoordelingscriteria, vermeld in het eerste lid van die bepaling, en de methodiek en praktische organisatie van de transformatietoets, te bepalen, rekening houdend met de beleidsprioriteiten en de beschikbare middelen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. In advies 52.661/1 van 28 januari 2013 oordeelde de afdeling Wetgeving dat een soortgelijke bepaling, volgens dewelke de minister de invulling en het gewicht van de beoordelingscriteria voor beide assen, de methodiek en praktische organisatie van de transformatietoets diende te bepalen, rekening houdend met de beleidsprioriteiten en de beschikbare middelen, niet kon worden beschouwd als betrekking hebbende op bijkomstige of detailmatige maatregelen tot regeling waarvan delegaties aan een minister beperkt dienen te blijven.⁵ Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 22, tweede lid, van het besluit van 19 juli 2013.

³ Zie *Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 van 20 oktober 2019*, aanwijzing 154.

⁴ Waarmee de Vlaamse minister bevoegd voor economie wordt bedoeld: zie de definitie in artikel 1, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013.

⁵ Adv.RvS 52.661/1 van 28 januari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 19 juli 2013, opmerking 5.

Eenzelfde opmerking moet worden gemaakt ten aanzien van het ontworpen artikel 37, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 (artikel 15 van het ontwerp).

Artikel 17

8.1. Artikel 40, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 bepaalt thans dat als de in aanmerking komende transformatieopleidingen of -investeringen, niet volledig zijn gerealiseerd, de steun voor de opleidingen of investeringen *pro rata* wordt verminderd.

Het ontworpen artikel 40, derde lid, van hetzelfde besluit (artikel 17, 3°, van het ontwerp) herneemt die bepaling, maar voegt er aan toe dat in dat geval de steun gedeeltelijk niet wordt uitbetaald of geheel of gedeeltelijk wordt teruggevorderd.

Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

8.2. In zoverre in die bepaling de terugvordering van reeds betaalde steun wordt geregeld, en niet louter de betaling van toegekende steun, hoort dat deel van die regeling veeleer thuis in artikel 43 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, dat betrekking heeft op de terugvordering, dan in artikel 40 van hetzelfde besluit, waarin de uitbetaling wordt geregeld.

Hetzelfde geldt overigens voor het ontworpen artikel 40, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 (artikel 17, 2°, van het ontwerp).

8.3. In zoverre het ontworpen artikel 40, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 in de mogelijkheid van een slechts gedeeltelijke terugvordering voorziet, moet erop worden gewezen dat in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten’ in een algehele terugvordering van subsidies wordt voorzien ingeval de voorwaarden waaronder de subsidie werd verleend niet werden nageleefd, de subsidie niet werd aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend, of de noodzakelijke controle wordt verhinderd. Artikel 40 van het decreet van 16 maart 2012 bepaalt trouwens uitdrukkelijk dat de Vlaamse Regering de gevallen van terugvordering vaststelt “met behoud van de toepassing van [onder meer] de bepalingen in de wet van 16 mei 2003 (...) [en] het 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 (...)”.

Bijgevolg mag het ontworpen artikel 40, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 geen afbreuk doen aan het vereiste van algehele terugvordering ingeval de voorwaarden waaronder de subsidie werd verleend niet werden nageleefd.

Dat lijkt echter niet de bedoeling te zijn van die bepaling. De gedeeltelijke terugvordering waarin die bepaling voorziet lijkt veeleer verband te houden met de *pro-rata*-vermindering van de steun als de in aanmerking komende transformatieopleidingen of -investeringen, niet volledig zijn gerealiseerd, en met het gegeven dat de steun in drie schijven wordt uitbetaald. Er bestaan twee mogelijkheden. Ofwel is het bedrag van de reeds uitbetaalde steun lager dan dat van de te betalen steun voor het deel van de transformatieopleidingen of -investeringen die wel gerealiseerd zijn: in die hypothese zal er weliswaar nog een schijf van de steun worden uitbetaald, maar wordt het bedrag van die schijf teruggebracht tot het deel dat overeenstemt met de gerealiseerde opleidingen of investeringen. Ofwel is het bedrag van de reeds uitbetaalde steun hoger dan dat van de te betalen steun voor het deel van de transformatieopleidingen of -investeringen die gerealiseerd zijn: in die hypothese zal het bedrag van de steun dat hoger is dan het deel dat overeenstemt met de gerealiseerde opleidingen of investeringen worden teruggevorderd, wat impliceert dat een uitbetaalde schijf geheel of gedeeltelijk moet worden terugbetaald. De ontworpen regeling lijkt derhalve niet in te houden dat er zou kunnen worden afgezien van de terugvordering van een deel van het bedrag van de uitbetaalde steun dat hoger is dan het op grond van de gerealiseerde opleidingen of investeringen toe te kennen steun.

Overigens houdt het ontworpen artikel 40, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 geen afwijking in van artikel 43, 4°, van hetzelfde besluit, naar luid waarvan de steun (geheel) wordt teruggevorderd in geval van niet-naleving van de voorwaarden die zijn opgelegd bij het decreet van 16 maart 2012, dit besluit of de uitvoeringsbesluiten binnen een periode van vijf jaar na het beëindigen van de investeringen en opleidingen.

Gelet hierop kan, onverminderd opmerking 8.2, de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikel 21

9. De datum waarop het te nemen besluit in werking treedt, is niet ingevuld.

Er wordt in dit verband aan herinnerd dat ontwerpen die worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, in beginsel definitief moeten zijn, hetgeen ook betekent dat de datum van inwerkingtreding bekend moet zijn. Hierop zal in de toekomst moeten worden toegezien.

Bovendien mag de nog te bepalen datum van inwerkingtreding er niet toe leiden dat terugwerkende kracht wordt gegeven aan het te nemen besluit en moet de datum van inwerkingtreding voor het te nemen besluit zo worden bepaald dat de rechtzoekende over voldoende tijd beschikt om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE