



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.544/1
van 20 december 2021

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vervanging van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest, tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 1 oktober 2013 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest en tot opheffing van artikel 1 van het ministerieel besluit van 23 december 2015 houdende de uitvoering van artikel 16 en de aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest en de aanpassing van de ministeriële besluiten ecologiepremie en strategische ecologiesteun aan de algemene groepsvrijstellingsverordening’

Op 24 november 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 ministerieel besluit ‘tot vervanging van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest, tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 1 oktober 2013 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest en tot opheffing van artikel 1 van het ministerieel besluit van 23 december 2015 houdende de uitvoering van artikel 16 en de aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest en de aanpassing van de ministeriële besluiten ecologiepremie en strategische ecologiesteun aan de algemene groepsvrijstellingsverordening’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt er in hoofdzaak toe om de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 ‘tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest’ te vervangen en om diverse ministeriële besluiten inzake toekenning van de voornoemde steun aan te passen aan de wijzigingen die op dat vlak werden aangebracht bij het recente besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021.¹

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in de bepalingen waarnaar wordt verwezen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, met dien verstande dat moet worden opgemerkt wat hierna volgt.²

3.2. Wat artikel 1 van het ontwerp betreft, moet als rechtsgrond mede een beroep worden gedaan op artikel 11, tweede lid, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, dat aan de minister de bevoegdheid verleent om de bijlage bij het besluit aan te passen op basis van de beleidsprioriteiten en de Europese regelgeving.

3.3. Voor de artikelen 2, 4, 5 en 6 van het ontwerp, dient als rechtsgrond mede een beroep te worden gedaan op artikel 21, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, in plaats van op het bepaalde in artikel 21, eerste lid, van dat besluit, waarnaar in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen. In artikel 21, derde lid, van het voornoemde besluit wordt de minister bevoegd gemaakt om de uitvoeringsvoorwaarden van de betrokken ontvankelijkheidscriteria te bepalen. Artikel 36, derde lid, van hetzelfde besluit, is in gelijkaardige bewoordingen gesteld en biedt mede rechtsgrond voor de artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp.

3.4. Artikel 9, 2°, van het ontwerp, strekt ertoe om aan artikel 7 van het ministerieel besluit van 1 oktober 2013, een tweede lid toe te voegen, dat luidt:

“Het Agentschap Innoveren en Ondernemingen kan zich voor de beoordeling van de ontvankelijke steunaanvraag laten bijstaan door andere overheidsdiensten.”

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ‘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 wat betreft de opheffing van de bonussteun’. In dit besluit wordt onder meer een einde gesteld aan de bonussteun voor bijkomende tewerkstelling en wordt de regeling van de procedure en de beslissingsbevoegdheid voor de toekenning van de steun gewijzigd, evenals de ontvankelijkheids- en beoordelingscriteria.

² Bij het onderzoek van de rechtsgrond werd mede gebruik gemaakt van een door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondentabel.

In de rechtsgrondentabel wordt voor deze bepaling verwezen naar artikel 48 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013. Dit betreft evenwel de uitvoeringsbepaling die als zodanig geen rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen bepaling in kwestie.³ De afdeling Wetgeving ziet evenmin een andere bepaling in het voornoemde besluit die voor artikel 9, 2°, van het ontwerp, een voldoende rechtsgrond kan bieden.⁴ Aangezien daarenboven de minister niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt in de zin zoals die door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de Vlaamse Regering wordt verleend, beschikt de minister enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden. Bij gebrek aan dergelijke uitdrukkelijke bepaling in die zin zal artikel 9, 2°, uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

3.5. De artikelen 10 en 11 van het ontwerp strekken er enkel toe om de benaming van het “Agentschap Ondernemen” te vervangen door de benaming “Agentschap Innoveren en Ondernemen”. Voor deze terminologische actualisering wordt in de rechtsgrondentabel verwezen naar de artikelen 24 en 39, respectievelijk 20 en 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013. Van die bepalingen moet evenwel nog in de aanhef van het ontwerp melding worden gemaakt.

3.6. Artikel 12 van het ontwerp strekt tot het vervangen van artikel 11 van het ministerieel besluit van 1 oktober 2013, dat betrekking heeft op de controlebevoegdheden van het Agentschap Innoveren en Ondernemen. In de rechtsgrondentabel wordt daarvoor gerefereerd aan artikel 48 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 en aan artikel 40 van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’.

Zoals onder randnummer 3.4 vermeld, kan artikel 48 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, de ontworpen bepaling niet tot rechtsgrond strekken aangezien het een uitvoeringsbepaling betreft. Artikel 40 van het voornoemde decreet van 16 maart 2012 bevat bovendien uitsluitend een machtiging ten aanzien van de Vlaamse Regering en niet ten aanzien van de minister. Ook nu ziet de afdeling Wetgeving geen bepaling in het meermaals genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, of in een andere normatieve tekst, die rechtsgrond zou kunnen bieden voor artikel 12 van het ontwerp. Bij gebrek aan een uitdrukkelijke bepaling die de minister ter zake bevoegd maakt, zal artikel 12 uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

3.7. De bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 die het ontwerp tot rechtsgrond strekken, vinden op hun beurt rechtsgrond in de onderscheiden delegatiebepalingen ten gunste van de Vlaamse Regering die zijn vervat in de artikelen 10 tot 12

³ Zie ook de Omzendbrief ‘betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4’, aanwijzing 244: “Een uitvoeringsbepaling kan niet dienen als rechtsgrond voor het uitvaardigen van een verordeningmaatregel (een reglementair of organiek ministerieel besluit) door de minister die daarin wordt genoemd. Een specifieke delegatie is daarvoor nodig. De uitvoeringsbepaling verleent dus geen verordeningbevoegdheid. Ze maakt het alleen mogelijk de bestuurlijke uitvoeringsmaatregelen te nemen die het besluit vereist.”

⁴ Zo is bv. het bij artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ingevoegde artikel 39, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 – volgens hetwelk het Agentschap Innoveren en Ondernemen beslist over de (on)ontvankelijkheid van de steunaanvraag – onvoldoende ruim om de bijstand door andere overheidsdiensten te omvatten.

(investeringssteun), 22 tot 24 (opleidingssteun) en 40 (terugvordering van verleende steun) van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De opsomming van de rechtsgrond biedende bepalingen in de rubriek “Rechtsgronden”, in de aanhef van het ontwerp, moet worden aangepast in het licht van de opmerkingen die onder de randnummers 3.1 tot 3.7 worden geformuleerd.

Artikel 1

5. In artikel 1 van het ontwerp dient van de meest recente vervanging van de betrokken bijlage melding te worden gemaakt. Men schrijve derhalve “, vervangen door het ministerieel besluit van 11 juni 2021,” in plaats van “, vervangen door het ministerieel besluit van 23 december 2015,”.

6. In de bijlage die artikel 1 van het ontwerp beoogt te vervangen worden, aan de hand van een NACE-BEL 2008 code, een groot aantal activiteiten opgesomd die voor steun in aanmerking komen als ze niet uitgeoefend worden door overheidsbedrijven. Daarbij wordt soms een onderscheid gemaakt tussen kleine en middelgrote ondernemingen en grote ondernemingen. De stellers van het ontwerp zullen er moeten over waken dat het weergeven van activiteiten in de nieuwe bijlage of het weglaten ervan uit de vorige bijlage, gebeurt met inachtneming van de grondwettelijk gewaarborgde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Het is voor de afdeling Wetgeving niet mogelijk om voor alle in de betrokken bijlage weergegeven of eruit weggelaten activiteiten na te gaan of die weergave of weglating *in concreto* telkens gebeuren met inachtneming van het voornoemde beginsel.⁵

⁵ Een verschil in behandeling is slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel (vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8).

Artikel 3

7. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp moet de zinsnede “, ingevoegd bij het besluiten van de Vlaamse Regering van 7 maart 2016,” worden vervangen door de zinsnede “, ingevoegd bij het ministerieel besluit van 7 maart 2016,”.

Artikel 4

8. De ontworpen bepaling onder artikel 4, 2°, van het ontwerp, dient aan te vangen als volgt: “Ter uitvoering van de artikelen 21, eerste lid, 4°, c) en 36, eerste lid, 4°, c) van het besluit van ...”.

Artikel 8

9. In artikel 8 van het ontwerp moet worden geschreven: “In hetzelfde besluit, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2021, wordt ...”.

Artikel 12

10. De inleidende zin van artikel 12 van het ontwerp moet worden vervolledigd als volgt: “Artikel 11 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2021, wordt vervangen door wat volgt:”.

Artikel 16

11. Er werd aan de gemachtigde gevraagd waarom het ontworpen ministerieel besluit niet eveneens in werking treedt op 1 januari 2022, zoals het geval is voor het reeds genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021, en waarom het nodig wordt geacht om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“Het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021, welke het besluit van 19 juli 2013 wijzigt, treedt inderdaad in werking op 1 januari 2022. Dit om voor steunvragende ondernemingen een duidelijke cesuur te maken tussen de werkjaren 2021 en 2022, waarin voor dit instrument verschillende beoordelingskaders gehanteerd zullen worden door VLAIO.

Voorliggend ministerieel besluit regelt de detailmatige uitvoering van de wijzigingen aan dit beoordelingskader. Om die reden lijkt het ons aangewezen om de inwerkingtreding ervan zo dicht als mogelijk bij de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering te behouden. Om een retroactieve inwerkingtreding ervan te vermijden, werd dus gekozen om de datum van inwerkingtreding te plaatsen op de dag van de bekendmaking ervan. Dit is tevens bevorderlijk voor de rechtszekerheid, gezien er geen of slechts een zeer beperkt tijdsverloop zal zijn tussen de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering en het ministerieel besluit ter uitvoering ervan, waarin

bij steunvragende ondernemingen verwarring zou kunnen ontstaan over het toepasselijke beoordelingskader.

De belangrijke principes van de wijziging aan het instrument 'Strategische Transformatiesteun' zijn ook reeds vervat in het wijzigingsbesluit van 29 oktober 2021, dat reeds ruim op voorhand werd gepubliceerd. Zo kunnen ondernemingen zich reeds voorbereiden op de indiening van een aanvraag Strategische Transformatiesteun in 2022.”

In het licht van het antwoord van de gemachtigde kan worden aanvaard dat het ontworpen ministerieel besluit in werking zal treden “op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*”. Er zal niettemin moeten over worden gewaakt dat de ontworpen regeling niet in werking treedt vóór 1 januari 2022, zijnde de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 aangezien dat besluit een aantal wijzigingen aanbrengt in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 die noodzakelijk zijn opdat diverse van de ontworpen bepalingen een voldoende rechtsgrond zouden hebben.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME