



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.151/1
van 3 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de structurele financiering van partnerships van ondernemersorganisaties, gemengde kamers van koophandel en samenwerkingsverbanden met het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen met het oog op de verdere internationalisering van de Vlaamse economie’

Op 22 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 november 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de structurele financiering van partnerships van ondernemersorganisaties, gemengde kamers van koophandel en samenwerkingsverbanden met het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen met het oog op de verdere internationalisering van de Vlaamse economie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2016.

*

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 VAN BESLUIT

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om, door middel van het regelen van de structurele financiering van partnerships van ondernemersorganisaties, gemengde kamers van koophandel en samenwerkingsverbanden met het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen, bij te dragen tot de verdere internationalisering van de Vlaamse economie.

Het ontwerp bevat bepalingen betreffende het toepassingsgebied van de regeling (artikelen 2 en 3), de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een steunaanvraag (artikelen 4 tot 6), de te volgen procedure (artikelen 7 tot 9), de beoordelingscriteria voor de steunaanvraag (artikel 10), de steunintensiteit (artikelen 11 tot 15), het aanwenden van de steun en het toezicht (artikelen 16 en 17), het uitbetalen van de steun (artikel 18), de sancties en terugvorderingen (artikelen 19 tot 21) en de beroepsprocedure (artikel 22). Tot slot zijn er een aantal opheffings-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen (artikelen 23 tot 25).

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de in algemene bewoordingen geformuleerde delegatiebepaling van artikel 6*bis*, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen"’, die luidt:

“De Vlaamse Regering bepaalt onder welke voorwaarden en volgens welke regels subsidies, leningen, zekerheidsstellingen of andere vormen van tegemoetkomingen onder bezwarende titel of kosteloos, binnen de perken van de beschikbare kredieten, kunnen worden verleend ter verwezenlijking van de in het voorgaande lid bepaalde doelstelling.”

ALGEMENE OPMERKING

4. In artikel 2, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het ontworpen besluit “valt onder de Europese de-minimisregeling”. Wat dat betreft moet worden opgemerkt dat artikel 3, lid 2, van de Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013¹ voorziet in een maximaal steunbedrag van 200.000 euro voor één onderneming over een periode van drie belastingjaren. In artikel 13 van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat de maximale steun per aanvrager 200.000 euro per jaar bedraagt. Hierover om toelichting gevraagd heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Er zijn drie doelgroepen die beoogd worden:

1. Ondernemersorganisaties (type Unizo, Voka, Flanders Bio, enz...);
2. (Gemengde) Kamers van Koophandel in België of buiten België gevestigd;
3. Samenwerkingsverbanden tussen bedrijven.

De eerste twee organisaties zijn ledenorganisaties van ondernemers/ondernemingen en hebben in principe een organisatievorm die geen winst nastreeft.

Samenwerkingsverbanden tussen bedrijven zijn eerder ad-hoc en zullen meestal geen specifieke juridische vorm hebben, tenzij een feitelijke vereniging. Zij moeten wel het mandaat hebben van minstens tien Vlaamse ondernemingen (art. 6, tweede lid).

Aangezien dit subsidiesysteem beoogt om via ledenorganisaties de ondernemingen te bereiken en dus aan te zetten tot internationaliseren zijn het in feite niet de ledenorganisaties die onder de de minimis-regeling vallen maar de leden, dus het zogenaamde ‘tweede niveau’. Dit ‘mechanisme van het tweede niveau’ komt in feite vrij uitgebreid aanbod in de DAEB-brief dd. 08/07/2014 van DG Competition aan FIT, zie pagina 2, punt II (zie bijlage 2 en zie ook verder).

Daarbij moet men dus ook in ogenschouw nemen dat de betreffende organisaties representatief moeten zijn en dus in de praktijk veel tot heel veel leden zullen hebben. Indien men vertrekt van een maximale steun van 200.000 euro per jaar per gesubsidieerde organisatie (art. 13) dan zal dit bedrag per onderneming in de praktijk natuurlijk veel lager zijn. In het geval van een organisatie met een paar duizend leden zal dat bedrag minimaal zijn (enkele honderden euro’s) en in het andere geval van een kleine organisatie kan dit oplopen tot enkele duizend euro’s per jaar. Het maximale geval is een samenwerkingsverband met slechts 10 deelnemende bedrijven (dus maximaal 20.000 euro per jaar per onderneming). In ieder geval zal de drempel van 200.000 euro over drie jaren heen, niet overschreden zijn. In sommige gevallen zal het wel aan de ledenorganisaties zijn om na te gaan of hun leden nog aan de de minimis-regeling voldoen. In dit kader wil FIT er expliciet op wijzen dat de EU commissie de laatste jaren sterk inzet op administratieve vereenvoudig en daarbij de lasten voor de bedrijven wil inperken (zie bv. vd Small Business Act for Europe van 2008).

Tevens dient er opgemerkt te worden dat het bedrag van 200.000 vermeld in artikel 13 een absolute bovengrens [is], in de praktijk wordt nu uitgegaan van een bedrag van ongeveer 65.000 euro per jaar. Het totale beschikbare budget voor dit systeem (subsidiedotatie voor FIT) is immers minimaal (ongeveer 1 mio euro per jaar).”

¹ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’ (de “de minimis-verordening”).

Zoals de steunregeling door de gemachtigde is uiteengezet, is deze verenigbaar met het bepaalde in artikel 3, lid 2, van de de minimis-verordening. Dit blijkt evenwel niet duidelijk uit de tekst van artikel 13 van het ontwerp. In die bepaling zou daarom kunnen worden geëxpliciteerd dat het maximale steunbedrag wordt vastgesteld met inachtneming van het bepaalde in artikel 3, lid 2, van de de minimis-verordening.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet worden aangevuld met de zinsnede “en gewijzigd bij het decreet van 4 maart 2016”.

Artikel 1

6. In de omschrijving van het begrip “ondernemersorganisatie”, in artikel 1, 7°, van het ontwerp, wordt uitgegaan van “representatieve” verenigingen van ondernemingen. Het ontwerp bevat echter geen criteria op grond waarvan de representativiteit van een vereniging kan worden beoordeeld, noch bepaalt het door welke overheid of instelling die representativiteit wordt beoordeeld. Het ontwerp moet op dit punt worden vervolledigd.

Artikel 3

7. De in het ontwerp geregelde steun wordt niet door het agentschap, doch wel door de minister toegekend.² In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp vervange men derhalve de woorden “het agentschap” door de woorden “de minister”.

Artikel 7

8. Mede met het oog op de toepassing van artikel 7, § 1, vierde lid, van het ontwerp, wordt in artikel 7, § 1, tweede lid, 2°, het best bepaald door wie de betrokken leden van de directieraad van het agentschap worden aangewezen.

9. In artikel 7, § 1, vierde lid, van het ontwerp wordt het geval beoogd van afwezigheid “van een vast lid”. Vraag is of niet tevens het geval moet worden geregeld van afwezigheid van de voorzitter-gedelegeerd bestuurder.

² Zie onder meer artikel 11 van het ontwerp.

Artikel 14

10. Artikel 14 van het ontwerp luidt:

“Binnen de maximale grenzen aangegeven in het kader van dit besluit, kan de minister, naargelang van het gevoerde beleid, in afwijking van artikel 10, 11, 12 en 13, nadere criteria bepalen voor de steunmodaliteiten die onder meer betrekking hebben op de te hanteren steunbedragen, het steunpercentage en de maximale looptijd van de steun.”

Om toelaatbaar te kunnen worden geacht kan een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister uitsluitend betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De delegatiebepaling van artikel 14 van het ontwerp heeft evenwel een strekkende draagwijdte, ook al wordt erin bijvoorbeeld bepaald dat de desbetreffende bevoegdheid moet worden uitgeoefend “binnen de maximale grenzen aangegeven in het kader van [het] besluit”. Het vaststellen van de “nadere criteria”, bedoeld in artikel 14 van het ontwerp, zou daarom zaak moeten blijven van de Vlaamse Regering in plaats van aan de minister te worden opgedragen.

Artikel 18

11. Ter wille van de redactionele eenvormigheid schrijve men aan het einde van artikel 18, vijfde lid, van het ontwerp “, zijn ten laste van de begunstigde van de steun”.

Artikel 20

12. De zinsnede “[d]e subsidie kan geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd,” waarmee artikel 20 van het ontwerp aanvangt, lijkt de indruk te wekken dat de terugvordering van het geheel of een gedeelte van de subsidies een mogelijkheid en geen verplichting uitmaakt. Wat dat betreft moet er evenwel op worden gewezen dat niet kan worden afgeweken van de regeling die inzake de terugvordering van subsidies is vervat in onder meer 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, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’. Het verdient derhalve aanbeveling om artikel 20 van het ontwerp te laten aanvangen als volgt: “De subsidie wordt teruggevorderd met inachtneming van de bepalingen van de wet van 16 mei 2003 ...”.

13. Sinds de wijziging bij de wet van 7 juni 1994 luidt het opschrift van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 als volgt: “Koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen”. De redactie aan het einde van artikel 20 van het ontwerp dient, rekening houdend hiermee, te worden aangepast.

Artikel 23

14. In artikel 23 van het ontwerp moet melding worden gemaakt van de wijzigende besluiten van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 en 18 december 2015.

Artikel 24

15. In artikel 24 van het ontwerp wordt in een overgangsregeling voorzien voor de “beslissingen over de toekenning van subsidies, genomen met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2006”, waarvan artikel 23 van het ontwerp de opheffing beoogt.³ De overgangsregeling lijkt evenwel veeleer te moeten worden betrokken op de “aanvragen” die onder gelding van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2006 zijn gebeurd en die nog niet afgehandeld zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2006 ‘tot vaststelling van de voorwaarden en de regels inzake de toekenning van subsidies voor projecten ter bevordering van de uitvoer door bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers’.

⁴ Vergelijk met artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2016 ‘tot vaststelling van de voorwaarden en de regels voor de toekenning van subsidies voor activiteiten ter bevordering van het internationaal ondernemen’.