



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.183/1
van 9 april 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijziging van het Onroerende goedsbesluit van 16 mei 2014, wat betreft projectsubsidies’

Op 19 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014, wat betreft projectsubsidies’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 april 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 april 2018.

*

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 vooreerst tot wijziging van verschillende bepalingen van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 die de toekenning van projectsubsidies betreffen (artikelen 1 tot 5 van het ontwerp). Zo wordt voorzien in een verhoogde projectsubsidie (minimaal 60% en maximaal 90%) voor archeologisch syntheseonderzoek (artikel 2) en wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het onroerend erfgoed (hierna: de minister) gemachtigd om het subsidiepercentage voor de projectsubsidie, dat in de projectoproep wordt vermeld, vast te stellen (artikelen 3 en 4) en om de nadere regels te bepalen voor de aanwijzing, de werking en de organisatie van de jury die de projectvoorstellen beoordeelt en een gemotiveerd advies formuleert over de subsidieaanvragen (artikel 5).

Voorts wordt voorzien in een afwijking van andere bepalingen van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 die de toekenning van projectsubsidies betreffen, om de toepassing van de gewijzigde regeling van de toekenning van projectsubsidies voor archeologisch syntheseonderzoek reeds mogelijk te maken voor het jaar 2018 (artikel 6).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 10.1.1, tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, op grond waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor de toekenning, binnen de perken van de op de begroting beschikbare kredieten, van de projectsubsidies vermeld in het eerste lid, 3°, van hetzelfde artikel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het ontwerp strekt niet alleen tot wijziging van sommige bepalingen van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 die de projectsubsidies betreffen, maar voorziet ook in een afwijking van andere van die bepalingen teneinde de toepassing van de gewijzigde regeling van de toekenning van projectsubsidies voor archeologisch syntheseonderzoek reeds mogelijk te maken voor het jaar 2018.

Het opschrift van het te nemen besluit moet dan ook in die zin worden vervolledigd. Zo zou er kunnen worden geschreven:

“Besluit van de Vlaamse Regering houdende de wijziging, en de afwijking voor het jaar 2018, van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014, wat betreft projectsubsidies”.

Artikel 2

5. Uit het ontworpen artikel 10.3.4, § 1, derde lid, van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014 vloeit voort dat de projectsubsidie voor archeologisch syntheseonderzoek minimaal 60% en maximaal 90% van de totale aanvaardbare projectkosten bedraagt. Zodoende ontstaat een verschil in behandeling tussen, enerzijds, projecten die archeologisch syntheseonderzoek tot voorwerp hebben, en de overige projecten, waarvoor de projectsubsidie maximaal 60% van de totale aanvaardbare projectkosten bedraagt.¹

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling 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.²

In de nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp wordt omtrent het ontworpen artikel 10.3.4, § 1, derde lid, van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014 het volgende uiteengezet:

“Artikel 10.3.4, §1 stelt het maximale subsidiepercentage vast op 60% van de totale aanvaardbare projectkosten. In dit artikel wordt nu een nieuw lid ingevoegd, waarin deze generieke bovengrens een ondergrens wordt voor de projectsubsidies voor archeologische syntheseonderzoek. Deze wijziging maakt het dus mogelijk om te voorzien in een hogere subsidiëring van de kosten van het syntheseonderzoek. In elk geval zal minstens 60% van de aanvaardbare kosten van deze synthetiserende onderzoeksprojecten gesubsidieerd worden. Deze verhoging van het subsidiepercentage is nodig opdat ook private archeologiebedrijven volwaardig kunnen participeren. Verder wordt het maximale subsidiepercentage vastgesteld op 90%. Bij lagere percentages dreigen deze bedrijven (of althans een deel ervan) a priori uitgesloten te worden, terwijl ze juist een prioritaire doelgroep zijn. Het subsidiepercentage zal ook per projectoproep worden vastgesteld (cf. artikel 3 dat artikel 10.3.5 wijzigt) en kan, als gevolg daarvan, telkens specifiek aan het onderwerp aangepast worden. Daarnaast wordt overeenkomstig artikel 10.3.5. het subsidiebedrag per project geplafonneerd.”

¹ Artikel 10.3.4, § 1, tweede lid, van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014.

² 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.

In antwoord op het advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO), wordt in de nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de tweede principiële goedkeuring van het ontwerp daar nog het volgende aan toegevoegd:

“De verhoging van het maximale subsidiepercentage van 60% naar 90% werd bewust enkel voor projectsubsidies voor archeologisch syntheseonderzoek doorgevoerd. Bovendien is de keuze voor het uitzonderlijk hoge subsidiepercentage juist het gevolg van de doelstelling om de private archeologische bedrijven als doelgroep te betrekken en de marktwerking te stimuleren. SARO geeft zelf aan dat het aandeel eigen middelen van de aanvrager van de projectsubsidie voor archeologisch syntheseonderzoek niet te groot mag worden, wil het zijn doel niet voorbijschieten. Van private bedrijven kan inderdaad niet verwacht worden dat zij zelf 40% van de onderzoekskosten uit eigen middelen putten, temeer omdat ze sowieso minder aanspraak maken op andere externe financiering. Voor de andere projectsubsidies gaat deze problematiek niet op, of stelt ze zich minder scherp.”

De stellers van het ontwerp mochten er redelijkerwijs van uitgaan dat archeologisch syntheseonderzoek zich onderscheidt van andere vormen van onderzoek die voor projectsubsidies in aanmerking komen, onder meer door de moeilijkheid om voor dat onderzoek een beroep te doen op andere bronnen van financiering. In zoverre wordt beoogd private archeologische bedrijven bij dat onderzoek te betrekken, kan er bovendien niet van worden uitgegaan dat die bedrijven dat onderzoek zelf financieren. Het komt de Raad van State dan ook voor dat de voormelde verantwoording niet kennelijk onredelijk is.

Artikel 4

6. Naar luid van het ontworpen artikel 10.3.6, tweede lid, 3°, van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 vermeldt de projectoproep, naast het subsidiebedrag, ook het subsidiepercentage.

Gelet hierop lijkt het raadzaam om ook in artikel 10.3.10, § 4, tweede lid, van hetzelfde besluit het subsidiepercentage te vermelden als een element dat, benevens “het maximale bedrag van de projectsubsidie”, moet worden meegedeeld aan de begunstigde van de projectsubsidie.

Artikel 5

7.1. De projectvoorstellen waarvoor een ontvankelijke subsidieaanvraag is ingediend, worden beoordeeld door een jury waarvan de samenstelling wordt geregeld in artikel 10.3.9 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014.

Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe die bepaling aan te vullen met een tweede lid naar luid waarvan de minister de nadere regels bepaalt voor de aanwijzing, de werking en de organisatie van die jury. Uit de nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp blijkt dat “onder meer [zal] aangegeven worden wie de jury samenstelt en hoe de juryleden vergoed en, indien nodig, vervangen worden”.

7.2. De Raad van State heeft eerder reeds opgemerkt dat, indien de raadpleging van een adviesorgaan verplicht is, het om een bindend advies gaat of derden van buiten de overheidsadministratie deel uitmaken van het adviesorgaan of bij de advisering worden betrokken, of indien verplichtingen worden opgelegd aan derden, de oprichting, de taken en de samenstelling van het adviesorgaan, de vergoedingen of de bezoldigingen die eventueel aan de leden ervan worden toegekend, alsmede de essentiële regels inzake de werkwijze van het adviesorgaan, door de decreetgever moet worden bepaald.³ Minstens zou de decreetgever voor de regeling van die elementen moeten voorzien in een uitdrukkelijke opdracht of machtiging aan de Vlaamse Regering.

7.3. De jury vermeld in artikel 10.3.9 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 formuleert een gemotiveerd advies, dat aan de minister wordt bezorgd, die vervolgens beslist over de toekenning van projectsubsidies en over eventuele specifieke voorwaarden.⁴ Bijgevolg moet die jury verplicht worden geraadpleegd. Bovendien bestaat die jury, naast twee vertegenwoordigers van het agentschap, uit drie vertegenwoordigers van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, en kan ze worden aangevuld met externe experts.⁵

Het bepalen van belangrijke regels voor de aanwijzing, de werking en de organisatie van de voormelde jury, zoals die inzake de omstandigheden waarin kan worden overgegaan tot de vervanging van leden ervan, de uitkering van vergoedingen aan juryleden en bepalingen die wezenlijk zijn voor de taakvervulling van de jury, kan dus niet het voorwerp zijn van een opdracht aan de minister. Zulke regels dienen eerst te worden aangenomen door de Vlaamse decreetgever of, op grond van een voldoende specifieke machtiging of opdracht, door de Vlaamse Regering, alvorens in dat laatste geval eventueel meer in detail te kunnen worden uitgewerkt door het bevoegde lid van die regering.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 56.929/1 van 16 januari 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 januari 2016 ‘tot oprichting van de Vlaamse adviescommissie boekhoudkundige normen van toepassing op de Vlaamse ministeries, diensten met afzonderlijk beheer en Vlaamse rechtspersonen’, opmerkingen 2-3.

⁴ Artikel 10.3.10 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014.

⁵ Artikel 10.3.9, eerste en tweede zin, van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014.