



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.799/1
van 8 februari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de toekenning van steun van het Vlaams stimulusprogramma voor toeristische ondernemingen in het kader van het coronavirus’

Op 2 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de toekenning van steun van het Vlaams stimulusprogramma voor toeristische ondernemingen in het kader van het coronavirus’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“de federale coronamaatregelen de toeristische ondernemingen zwaar [treffen], dit al vanaf februari 2020. Uit studies blijkt dat hun cashpositie intussen erg penibel is of wordt, en hen verhindert om de nodige investeringen te verrichten om na de coronacrisis bij te dragen aan het eigen herstel en de heropleving van het toerisme. De toeristische ondernemingen dienen met spoed steun [te] kunnen ontvangen om tijdig hun cashpositie aan te vullen om deze investeringen te kunnen verrichten. ‘Tijdig’ betekent concreet voorafgaand aan de heropleving van het binnen- en buitenlands toerisme. We verwachten dat deze heropleving vanaf de zomer van dit jaar een feit zal zijn”.

In afwijking van het bepaalde in artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, wordt in de aanhef van het ontwerp niet de motivering van het spoedeisend karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, overgenomen. Dit dient alsnog te gebeuren, temeer daar er in de motivering die in de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, wordt van uitgegaan dat de steun uiterlijk op 30 juni 2021 moet worden toegekend om beroep te kunnen doen op de Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun van de Europese Commissie, maar dat deze kaderregeling recent werd gewijzigd waardoor de uiterste datum van toekenning van de steun werd verlengd tot 31 december 2021.¹ De in de aanhef van het ontwerp weergegeven motivering kan derhalve in geen geval het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag verantwoorden. De motivering in de adviesaanvraag gaat daarentegen uit van de bedoeling om de steun spoedig toe te kennen en de ondernemingen toe te laten tijdig de nodige investeringen te doen, dit wil zeggen voorafgaand aan de heropleving van het binnen- en buitenlands toerisme en dus onafhankelijk van de uiterste datum van toekenning van de steun waarin wordt voorzien in de reeds genoemde Tijdelijke kaderregeling.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

¹ Mededeling van de Europese Commissie. Vijfde wijziging van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak en wijziging van de bijlage bij de mededeling van de Commissie aan de lidstaten inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op kortlopende exportkredietverzekering (2021/C 34 /06).

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een steunregeling uit te werken voor toeristische ondernemingen teneinde deze ondernemingen aan te moedigen te blijven investeren in kwaliteit om hun concurrentiepositie te verbeteren en zo het herstel van de sector *post-corona* te ondersteunen.

Het ontwerp voorziet in een voorfinanciering van 100% van de uitgaven voor projecten waarbij wordt geïnvesteerd in gezondheidsmaatregelen, ecologische duurzaamheid, digitalisering en professionalisering van toeristische logies, verblijf of toeristische attracties. De voorfinanciering bestaat voor 75% uit een renteloze lening, die moet worden terugbetaald op vijf jaar, en voor 25% uit steun die niet moet worden terugbetaald.² De steun bedraagt minimaal 5.000 euro en maximaal 200.000 euro.

De steun wordt verleend onder de voorwaarden bepaald in de Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun van de Europese Commissie.³

Alleen uitgaven die de steunaanvrager maakt vanaf 15 maart 2020 (eerste *lockdown*) tot de uiterlijke realisatiedatum van het project, vermeld in de beslissing tot toekenning van de steun, komen voor steun in aanmerking. De reeds gemaakte kosten vanaf 15 maart 2020 kunnen hierbij ingebracht worden.⁴ De steun wordt toegekend via een eenmalige oproepprocedure op de website van Toerisme Vlaanderen.

De ontworpen regeling is bedoeld om in werking te treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

4.1. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp wordt onder meer verwezen naar het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’. Een specifieke decreetsbepaling wordt daarbij niet vermeld. Wat de aan de toeristische logies toekende steun betreft, vindt het ontwerp evenwel specifiek rechtsgrond in artikel 15 van dat decreet, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de toekenning of weigering van premies om een bestaand toeristisch logies te moderniseren of uit te breiden, en om een nieuw toeristisch logies te bouwen of aan te leggen.

4.2. In zoverre het ontwerp betrekking heeft op taken van Toerisme Vlaanderen wordt rechtsgrond geboden door artikel 5, § 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 19 maart 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ‘Toerisme Vlaanderen’’, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, 2° en 3°, van dat decreet.

² Het ontwerp voorziet in een verhoogd percentage van 60% renteloze lening en 40% steun die niet moet worden terugbetaald voor de in artikel 10, vierde lid, van het ontwerp vermelde jeugdverblijven, hostels en netwerkpartners.

³ Mededeling van de Europese Commissie. Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (2020/C 91 I/01).

⁴ In de nota aan de Vlaamse Regering (VR 2021 2901 DOC.0101/1) wordt vermeld dat deze “princiëpsbeslissing” onder voorbehoud is van het akkoord van de Europese Commissie m.b.t. deze terugwerkende kracht.

4.3. In de aanhef van het ontwerp wordt ook, op een algemene wijze, gerefereerd aan het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘Toerisme voor Allen’’. Het is niet duidelijk welke specifieke bepalingen van dat decreet de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken.⁵ Dezelfde conclusie dringt zich op met betrekking tot de bepalingen van de wet van 16 mei 2003⁶ en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 die eveneens in de aanhef van het ontwerp worden vermeld maar die geen rechtsgrond uitmaken voor het ontwerp.

4.4. Op de *sub* 4.3 vermelde wet van 16 mei 2003 lijkt, bij gebrek aan een specifieke rechtsgrond biedende bepaling, wel een beroep te moeten worden gedaan om ermee een rechtsgrond te vinden voor de in het ontwerp beoogde steun aan andere toeristische ondernemingen dan toeristische logies, met name aan toeristische attracties en jeugdverblijven zoals omschreven in respectievelijk artikel 1, 4° en 6°, van het ontwerp.⁷ Er zou daarvoor inderdaad een algemene rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003⁸ in zoverre een bepaling van de algemene uitgavenbegroting voor minstens het huidige begrotingsjaar de aard van de betrokken toelage bepaalt.

De gemachtigde deelde in dat verband onder meer mee dat “het uitgavendecreet begrotingsopmaak 2021 in die zin via het begrotingsartikel CB0-1CBG2AB-PR van de coronaprovisie de decretale rechtsgrond voor de Vlaamse Regering [bevat] om de uitgaven in het kader van het ontwerpbesluit te verrichten”.

Enkel indien een voldoende duidelijk omschreven begrotingsartikel kan worden aangewezen op basis waarvan de steun aan andere toeristische ondernemingen dan toeristische logies kan worden toegekend, zal de ontworpen steunregeling ook ten aanzien van die categorieën toeristische ondernemingen kunnen worden geacht over een voldoende rechtsgrond te beschikken. Naar dat artikel zal dan wel nog moeten worden verwezen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.

⁵ Op grond van de artikelen 8, 10 en 12 van het decreet van 18 juli 2003 kan de Vlaamse Regering weliswaar bepaalde subsidies verlenen, maar die bepalingen lijken niet te kunnen worden betrokken op de ontworpen steunregeling en derhalve daarvoor geen rechtsgrond te kunnen bieden.

⁶ 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’. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar “artikel 11 tot en met 14” van de wet van 16 mei 2003 die algemene bepalingen bevatten inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en de gewesten toegekende subsidies, maar die het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond strekken. De verwijzing naar die bepalingen van de wet van 16 mei 2003 dient dan ook te worden weggelaten in de rubriek “Rechtsgronden”. In de plaats ervan zou er voor kunnen worden geopteerd om artikel 26, tweede lid, van het ontwerp te laten aanvangen als volgt: “Onverminderd de artikelen 11 tot 14 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, kan de controle, vermeld in het eerste lid, afhankelijk van het feit of de steun ... (verder zoals in het ontwerp)”.

⁷ Een toeristisch logies dat in het kader van het reeds genoemde decreet van 18 juli 2003 als verblijf is erkend en ingedeeld in de categorie jeugdverblijfcentrum, valt niet onder de toepassing van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ (zie artikel 3, 2°, van het laatstgenoemde decreet).

⁸ Luidens artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 moet er, bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling, voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrond biedende bepalingen zal moeten worden aangepast in het licht van de opmerkingen *sub* 4.1 tot 4.4.

6. In de rubriek “Vormvereiste” (lees: “Vormvereisten”) wordt na het tweede streepje melding gemaakt van de “goedkeuring” van de Europese Commissie. De gemachtigde verduidelijkte in dat verband dat de ontworpen steunregeling tot dusver enkel werd “aangemeld” bij de Europese Commissie in het kader van de Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun.

Artikel 10

7. Ter wille van de leesbaarheid schrijve men aan het einde van artikel 10, eerste lid, van het ontwerp “die omwille van financiële, mentale of fysieke beperkingen niet op vakantie of daguitstap kunnen gaan”.

8. In artikel 10, vierde lid, van het ontwerp wordt in een meer gunstige regeling voorzien voor bepaalde jeugdverblijven, hostels en netwerkpartners wat betreft het percentage steun dat zal moeten worden terugbetaald. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dit verantwoord “omwille van het sociale aspect”. De stellers van het ontwerp zullen er in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel moeten op toezien dat voor dit verschil in behandeling een afdoende verantwoording bestaat.

Artikel 28

9. In artikel 28 van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om “bijkomende modaliteiten en preciseringen [te] bepalen”. Dergelijke delegatie is te weinig afgebakend en te onbepaald om toelaatbaar te kunnen worden geacht. Niet alleen is de draagwijdte van de bepaling onduidelijk, zij laat evenmin toe om uit te maken of aan de minister daarbij uitsluitend bevoegdheden worden verleend die als detailmatig of bijkomstig kunnen worden beschouwd. Verder reikende bevoegdheden kunnen in beginsel immers niet aan een minister worden gedelegeerd. Artikel 28 van het ontwerp zal derhalve door de stellers van het ontwerp nog aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.

Bijlage

10. Het opschrift van de bijlage luidt: “De lijst van sectoren als vermeld in artikel 15, vierde lid, 2°”. Dit opschrift bevat evenwel een verwijzing die niet correct is. Het opschrift dient allicht te luiden: “De lijst van sectoren als vermeld in artikel 15, § 2, derde lid”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME