



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.845/1/V
van 16 augustus 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de regels voor de toekenning van
projectfinanciering voor digibanken’

Op 7 juli 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, van rechtswege verlengd tot 23 augustus 2021,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de toekenning van projectfinanciering voor digibanken’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Pierre BARRA, staatsraad, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 augustus 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het vaststellen van regels inzake de toekenning van subsidies voor projecten met betrekking tot de oprichting van zogenaamde ‘digibanken’.

2.2. De steunmaatregelen hebben tot doel om projecten te financieren die volwassen personen met een digitale achterstand of met een risico op digitale achterstand ondersteunen (artikel 4 van het ontwerp) en worden toegekend voor voortrajecten en implementatietrajecten (artikel 3). De artikelen 5 tot 12 bevatten de nadere regels voor de voortrajecten en de artikelen 13 tot 20 voor de implementatietrajecten. Het ontwerp bevat eveneens procedureregels, met name met betrekking tot de oproep, de aanvraag, de beoordeling van de ontvankelijkheid, de inhoudelijke beoordeling van de ontvankelijke aanvragen, de beslissing, de rapportering en de betaling van de voortrajecten en de implementatietrajecten (artikelen 21 tot 35). Daarnaast bevat het ontwerp nadere regels inzake de controle (artikelen 36 tot 39) en het taalgebruik, de publicitaire communicatie en de deelname aan onderzoeksactiviteiten en lerende netwerken (artikelen 40 tot 42).

2.3. De subsidies bedragen maximaal 15 000 euro voor de voortrajecten (artikel 7) en maximaal 500 000 euro voor de implementatietrajecten (artikel 15) en zijn, overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp, onder meer onderworpen aan de beperkingen van verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen’.

2.4. Het te nemen besluit treedt in werking op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 43).

RECHTSGROND

3.1. Luidens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht in de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en in artikel 14 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 17 februari 2012 ‘betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen’.

3.2.1. Artikel 14 van het decreet van 17 februari 2012 luidt:

“§ 1. Binnen de perken van het jaarlijks goedgekeurde begrotingskrediet kan de Vlaamse Regering een subsidie toekennen aan initiatieven die het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen bevorderen.

De initiatieven hebben betrekking op :

1° de sensibilisering van ondernemers, organisaties, overheden en burgers voor het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen;

2° de uitbouw van het draagvlak en de toepassingen van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen;

3° de tijdelijke en experimentele ontwikkeling en ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De Vlaamse Regering kan die initiatieven specificeren overeenkomstig de beleidsprioriteiten en de noodwendigheden.

§ 2. De subsidie kan worden verleend aan :

1° de representatieve werknemers- of werkgeversorganisaties;

2° de sociale-economieondernemingen, vermeld in artikel 5, § 1;

3° wetenschappelijke instellingen;

4° organisaties van het maatschappelijk middenveld;

5° lokale overheden;

6° de financiële dienstverleners, vermeld in artikel 11;

7° de dienstverleners die managementadvies aanbieden, vermeld in artikel 12;

8° private en publieke ondernemingen en organisaties.

De Vlaamse Regering kan de categorieën van begunstigden specificeren naargelang de beleidsprioriteiten en de noodwendigheden.

§ 3. De Vlaamse Regering bepaalt de subsidie-, de aanvraag-, de toekenningsvoorwaarden en de omvang van de subsidie nader.”

3.2.2. Uit het voornoemde artikel 14 van het decreet van 17 februari 2012 volgt dat de Vlaamse Regering enkel een subsidie kan toekennen aan initiatieven “die het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen bevorderen”. Zoals ook uit artikel 4, § 1, van dat decreet blijkt, dient die doelstelling in beginsel ten grondslag te liggen aan alle regelingen die op basis van dat decreet tot stand komen.

Het verband tussen de “bevordering van het ondernemerschap” en de inhoud van het voorliggende ontwerp ligt echter niet voor de hand. Uit artikel 4 van het ontwerp volgt immers dat de ontworpen regeling tot doel heeft om “volwassen personen met een digitale achterstand of met een risico op digitale achterstand via een lokale projectondersteuning te ondersteunen”. De doelgroep betreft onder meer laaggeletterde volwassenen, ouderen, individuen met een laag opleidingsniveau, werkzoekenden en huishoudens met een laag inkomen.¹ Voor die doelgroep beoogt de ontworpen regeling, luidens het voornoemde artikel 4, (1°) toegang te verlenen tot digitale technologieën via het voorwaardelijk ter beschikking stellen van laptops, beeldschermen en diverse hardware, (2°) persoonlijke of technische digitale vaardigheden aan te leren via opleiding en kennisdeling en (3°) een verbeterde digitale toegang tot essentiële maatschappelijke diensten aan te reiken via begeleiding. Het lijkt er dan ook op dat de ontworpen regeling niet zozeer de ondersteuning van het ondernemerschap in de sociale economie tot doel heeft. Het ontwerp betreft in essentie de wegwerking van de digitale achterstand bij de bevolking in het algemeen, en dus niet specifiek met het oog op een toekomstig ondernemerschap in de sociale economie. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan dan ook niet anders dan vaststellen, hoe maatschappelijk belangrijk en lovenswaardig de beoogde maatregel ook is, dat de ontworpen regeling bezwaarlijk kan worden ingepast in de systematiek en de bepalingen van het decreet van 17 februari 2012. De afdeling Wetgeving wenst er in dat verband nog op te wijzen dat het tot stand brengen van regelgeving waarvoor de decretale grondslag twijfelachtig is, ten zeerste moet worden vermeden, onder meer ter wille van de rechtszekerheid voor alle betrokkenen en om latere betwistingen te vermijden.

3.3. Aangezien de ontworpen regeling niet valt in te passen in de beginselen en de systematiek van het decreet van 17 februari 2012, kan ervoor evenmin rechtsgrond worden geboden door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaraan de Vlaamse Regering een algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent. Aangezien het ontwerp evenmin strekt tot de organisatie van de eigen diensten door de Vlaamse Regering, kan het geen rechtsgrond vinden in het eveneens in de aanhef vermelde artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.4. Er dient dan ook te worden geconcludeerd dat er voor de ontworpen regeling in het geheel geen rechtsgrond voorhanden is in de huidige rechtsorde. De Raad van State ziet dan ook slechts twee mogelijkheden: ofwel wordt de ontworpen regeling dermate herwerkt dat ze inpasbaar is in de huidige bepalingen van het decreet van 17 februari 2012, hetgeen wellicht noopt tot een fundamentele heroverweging van de uitgangspunten ervan; ofwel wordt voor de ontworpen regeling zoals ze thans voorligt eerst in een duidelijke decretale grondslag voorzien, waarbij ook de bevoegdheidsrechtelijke grondslag moet worden uitgeklaard.²

¹ Zie de nota aan de Vlaamse Regering, VR 2021 0204 VV DOC.0028/1BIS, p. 3.

² Het ontwerp kan aansluiting vinden bij zowel gemeenschaps- als gewestbevoegdheden. Het onderscheid tussen het regelen van een gewestbevoegdheid en het regelen van een gemeenschapsbevoegdheid is bevoegdheidsrechtelijk van belang omdat voor het uitoefenen van beide bevoegdheden een ander territoriaal toepassingsgebied geldt.

3.5. Gelet op het voorgaande onthoudt de Raad van State zich van een nader onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Geert DEBERSAQUES